



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais

Rodrigo Santos Meira

**BRASIL, BOLÍVIA, HIDROCARBONETOS E
O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA NA AMÉRICA DO SUL**

**Brasília
2009**

Rodrigo Santos Meira

**BRASIL, BOLÍVIA, HIDROCARBONETOS E
O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA NA AMÉRICA DO SUL**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial à aprovação no curso de pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB.

Orientação: Profa. Dra. Norma Breda dos Santos

Brasília
2009

**BRASIL, BOLÍVIA, HIDROCARBONETOS E
O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA NA AMÉRICA DO SUL**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial à aprovação no curso de pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB.

Aluno Rodrigo Santos Meira

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Norma Breda dos Santos (Orientadora)

Prof. Dr. Rafael Villa (Examinador) – USP

Prof. Dr. Carlos Eduardo Vidigal (Examinador) – UCB

Brasília, 4 de maio de 2009

AGRADECIMENTOS

Nenhum trabalho de qualidade pode ser feito sem dedicação, concentração, sacrifício, esforço e constantes questionamentos. Por isso, dedico a presente dissertação a todos aqueles que colaboraram, de alguma forma, para sua conclusão.

Primeiramente, à minha amiga e orientadora, Norma Breda dos Santos, pelo esforço para guiar meus passos neste difícil percurso, tirando minhas dúvidas e iluminando os pontos obscuros dessa trajetória.

Aos meus amigos, pelo apoio constante e pela compreensão de minha relativa ausência por dois anos.

Ao meu pai, pelo exemplo intelectual e dedicação.

À minha mãe, pela compreensão silenciosa enquanto eu escrevia este texto.

Aos meus queridos professores da UnB, especialmente meus co-orientadores, Carlos Eduardo Vidigal e Pio Penna Filho, que me indicaram excelentes textos e preciosas dicas.

Aos servidores do Arquivo Histórico do Itamaraty, pela paciência em separar material de pesquisa com tamanha dedicação e boa vontade.

Ao Diretor-Geral da Polícia Federal, Luiz Fernando Correia, por acreditar na capacidade transformadora da educação, concedendo-me licença-capacitação, sem a qual nada disso seria possível.

À minha namorada, Laura, pelo amor, apoio e compreensão, sempre.

É excelente ter a força de um gigante, mas é tirânico usá-la como um gigante.

William Shakespeare

RESUMO

A presente dissertação versa sobre as relações Brasil – Bolívia na área de hidrocarbonetos e procura identificar as principais implicações para a geopolítica sul-americana dessa interligação energética regional, considerada central na integração da América do Sul. Procura-se averiguar como o legado histórico dessa relação bilateral condicionou as reações do governo brasileiro face às decisões do Governo Evo Morales e à instabilidade política boliviana. Ou seja, busca-se averiguar como o governo do Brasil tem percebido a atuação do novo governo boliviano para a concretização dos objetivos geopolíticos brasileiros. Analisam-se também as possibilidades estratégicas de interconexão gasífera na América do Sul, tendo em conta o eventual sucesso da interligação gasífera Brasil – Bolívia.

PALAVRAS-CHAVE: Política Externa. Brasil. Bolívia. Integração Energética. América do Sul.

ABSTRACT

The present dissertation discusses the relation Brazil – Bolivia in the area of hydrocarbons and searches to identify the chief implications to the geopolitics of regional natural gas interconnection, considered as a pivotal point of South American integration. It verifies how the historical legacy of this bilateral relation has conditioned Brazilian foreign policy in the light of Evo Morales Government decisions and the Bolivian political instability. In other words, it searches to examine how Brazilian Government has perceived the new Bolivian Government performance to Brazilian geopolitical goals completion. Furthermore, it analyzes the strategic possibilities of gas interconnection in South America, considering the political peculiarities of the region.

KEY-WORDS: Brazilian Foreign Policy. Bolivia. South American energetic integration. Geopolitics.

SIGLAS

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CNP – Conselho Nacional do Petróleo

COB – Central Obrera Boliviana

Comibol – Corporação Mineira da Bolívia

CTGAS – Centro de Tecnologia do Gás

Enid – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento

Gasbol – Gasoduto Bolívia – Brasil

GNL – Gás Natural Liquefeito

Iirsa – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

MAS – Movimento ao Socialismo

MME – Ministério de Minas e Energia

MNR – Movimento Nacional Revolucionário

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

OPA – Operação Pan-americana

Petrobras – Petróleo Brasileiro S.A.

Podemos – Partido Democrático Social

Sumoc – Superintendência da Moeda e do Crédito

UDP – União Democrática Popular

Unasul – União de Nações da América do Sul

YPFB – Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia

SUMÁRIO

Resumo	06
Abstract	07
Lista de Siglas	08
Introdução	10
1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS	20
1.1 Acordos de Roboré e ascensão do nacionalismo nas relações Brasil – Bolívia.	22
1.2 Geopolítica energética sul-americana na década de 70: o caso do Tratado de Cochabamba. A percepção dos vizinhos sul-americanos em relação ao Brasil. A crise do petróleo como impulso para a negociação.	36
1.3 A construção do Gasbol: a “coluna mestra” das relações Brasil – Bolívia na nova ordem da política internacional.	45
2 HIDROCARBONETOS, ASCENSÃO INDÍGENA E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A BOLÍVIA	58
2.1 Indigenismo, recursos naturais e política externa boliviana.	59
2.2 O lugar da Bolívia na estratégia sul-americana da política externa brasileira.	75
3 INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA SUL-AMERICANA COM BASE NAS RELAÇÕES BRASIL – BOLÍVIA: UMA NOVA GEOPOLÍTICA DO PODER?	85
3.1 Segurança energética, integração regional e mercado de hidrocarbonetos na América do Sul.	88
3.2 Anel Energético x Gasoduto do Sul: desafios e possibilidades da integração gasífera da América do Sul.	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
REFERÊNCIAS	110
BIBLIOGRAFIA	116

INTRODUÇÃO

A nacionalização dos hidrocarbonetos pelo governo da Bolívia em 2006 atendeu aos anseios populares nesse país, manifestados claramente no plebiscito de 18 de julho de 2004 e que exigiam a retomada e o aproveitamento dos recursos naturais bolivianos em prol do desenvolvimento econômico nacional.

Essa nacionalização provocou uma reviravolta política que atravessou fronteiras, atingindo interesses dos vizinhos da Bolívia – particularmente, Brasil, Argentina, Chile e Peru – e de empresas multinacionais ligadas ao setor de hidrocarbonetos. Tendo em vista a aproximação entre o Brasil e a Bolívia em torno de um projeto de interconexão energética desde os anos 90, as relações entre os dois países foram especialmente afetadas.

Assim, após o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva apoiar, abertamente, em 2005, a candidatura de Juan Evo Morales Ayma, do Movimento ao Socialismo (MAS) e que, em sua campanha eleitoral, já prometia a nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos, muitas críticas à política externa brasileira para a América do Sul foram veiculadas pela imprensa do Brasil. Apesar das censuras, estabeleceu-se, entre Lula e Morales, ligados por afinidades ideológicas, um clima de profunda cordialidade, que se coadunava na crescente interdependência entre esses dois países desde a construção conjunta do Gasoduto Bolívia – Brasil (Gasbol), na década de 90, no Governo Fernando Henrique Cardoso.

Desde essa década, a situação política na Bolívia passaria a interessar cada vez mais diretamente ao Brasil, afinal, a indústria centro-sul brasileira passou a depender do gás boliviano, que, por sua vez, necessitaria cada vez mais do mercado brasileiro. Além disso, a Bolívia dependia dos investimentos da estatal Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), responsável por 18% do Produto Interno Bruto (PIB) boliviano. Está clara, portanto, a relevância da questão.

Nesse contexto, no dia 1º de Maio de 2006, Dia dos Trabalhadores, Evo Morales determinou a retomada de todos os recursos hidrocarbonetos do país por força do Decreto Supremo nº 28.701. Apesar do estremeamento dos contratos estabelecidos entre Bolívia e empresas estrangeiras, outorgou-se, à Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), o monopólio da exploração do petróleo cru reconstituído e das gasolinas brancas, com efeito direto sobre a viabilidade econômica das refinarias de Gualberto Villaroel e Guillermo Elder Bell, ambas de propriedade da Petrobras.

Dado esse prévio anúncio da nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos, causou estranheza a reação de espanto do governo brasileiro, que, entretanto, logo em seguida, declarou reconhecer o direito da nação boliviana de nacionalizar seus recursos naturais, conforme o Artigo 1º da Resolução nº 1.803, de 14 de dezembro de 1962, da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), aprovada com voto brasileiro. Segundo o artigo: “o direito de soberania permanente dos povos e nações sobre suas riquezas e recursos naturais deve exercer-se segundo o interesse do desenvolvimento nacional e do bem-estar da população do Estado interessado.” (EUA, ONU, 1962)

Tendo em vista que o plebiscito de 2004 já indicava o desejo do povo boliviano de nacionalizar suas reservas energéticas e que Morales se mostrara claramente comprometido com essa nacionalização, fontes diplomáticas asseguram que o governo brasileiro se surpreendeu não com a nacionalização em si, mas com a forma histriônica com a qual Morales a determinou, com apoio militar, acusando, inclusive, a Petrobras de explorar recursos bolivianos na ilegalidade e de auferir lucros abusivos. Essa dramaticidade conferida à nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia tem levado alguns autores a considerar o Governo Morales neopopulista¹, na mesma linha do presidente venezuelano, Hugo Chávez.

A força desses movimentos nacionalistas tem levado a reformas políticas profundas, com a aprovação de novas constituições ou reformas constitucionais, em alguns países da América do Sul. Na Venezuela, em 2007, a tentativa de reformar completamente a constituição bolivariana foi frustrada. No entanto, no final de 2008, o Presidente Chávez alcançou seu objetivo. No Equador, um referendo aprovou uma nova constituição para o país e, na Bolívia, um plebiscito confirmou a criação de uma nova constituição em 2009. Esses são alguns exemplos de como movimentos nacionalistas vêm ganhando força na América do Sul.

Essas tentativas de reconstruir a nação com base em governos de esquerda na América do Sul são uma tendência recente e têm, como característica comum, o fato de ocorrerem em países com problemas graves de distribuição de riqueza e elevado índice de pobreza, combinado com grande insatisfação da maior parte da população, excluída historicamente dos processos políticos. A necessidade popular de mudança social é um elemento legitimador para as ações dos novos mandatários e a consequente legitimação da hipertrofia do Executivo perante o Legislativo. Essa tendência não alcançou, entretanto, o Brasil e o Chile.

¹ Neopopulismo designa um padrão de liderança personalizado, não necessariamente carismático, apoiado por uma coalizão multiclassista, com forte mobilização social vertical (de cima para baixo), com ideologia eclética e *antiestablishment*, fazendo uso sistemático de métodos redistributivos. Esse “novo” populismo seria distinto, portanto, do populismo clássico por apresentar-se como movimento compensador aos perdedores dos processos de reforma liberalizantes na América Latina.

Esse “refundar a nação” parte do princípio de que o governo voltado para a maioria desprezada não pode governar com a constituição das “elites”. Essa polarização ficou muito clara com a proclamação da nova constituição venezuelana, em 1999, um ano após a posse de Chávez em seu primeiro mandato presidencial².

Há, portanto, a impressão de que a América do Sul vem retomando uma tendência histórica de líderes caudilhos que buscam se perpetuar no poder, mantendo uma aparência democrática. Como foi afirmado acima, essas reformas visivelmente anseiam deslocar poder do Legislativo para o Executivo, criando um superestado forte, que possa promover uma estratégia política que consiga alocar recursos provenientes da natureza, dos minérios, do petróleo e do gás, para programas sociais, bem como redistribuir as terras produtivas. É exatamente isso o que ocorre na Bolívia.

Esse processo encontrou, entretanto, sérios obstáculos à sua consecução na Bolívia. A oposição estava decidida a não permitir tal mudança constitucional, que poderia dar poderes ilimitados ao Presidente Morales. O congresso boliviano, por sua vez, marcou, para 25 de janeiro de 2009, o referendo destinado a aprovar a nova constituição do país, que, finalmente, foi aprovada. Assim, percebia-se que o pomo da discórdia entre oposição e congresso boliviano era a insistência de Evo Morales em concorrer à presidência vitalícia, além de outros aspectos constitucionais da questão que eram juridicamente natimortos.

Assim, depois de muita instabilidade política, com a morte de manifestantes e a decretação de estado de sítio no departamento de Pando – com a consequente prisão de seu governador, Leopoldo Fernández, por haver supostamente incitado a violência contra os defensores da constituição –, houve um acordo entre governo central e oposição. Com a renúncia do presidente à reeleição *ad eternum*, as negociações sobre a nova constituição encaminharam-se para o seguinte acordo: reformar-se-ia cerca de um quarto dessa lei fundamental para que ela se tornasse viável juridicamente. Os demais pontos seriam levados à decisão popular em referendo no início de 2009. Nesse sentido, o MAS aceitou modificações em assuntos diversos, como autonomias, terras, sistema eleitoral, composição do poder Legislativo e reformas judiciais.

Entre esses aspectos, a constituição original de 2007 exigia, por exemplo, que o presidente boliviano falasse espanhol e qualquer um dos dialetos indígenas. Asseverava, ainda, que cada comunidade indígena tivesse legitimidade para aplicar as leis conforme suas tradições, quebrando o monopólio estatal do uso da força, formando-se um novo mapa geográfico do país e

² Em que pese o presidente ter sofrido uma derrota no início de 2008, quando propôs novas reformas que, afinal, foram aprovadas em dezembro do mesmo ano, em novo plebiscito.

demarcando as terras indígenas, com poder de representação para as comunidades originárias. Nesse sentido, os recursos naturais passariam a ser propriedade do povo boliviano e não mais do Estado, sendo este obrigado a consultar a população antes de qualquer iniciativa que os envolvesse e proibido de privatizá-los. A maioria desses pontos foi decidida no referendo deste ano de 2009.

Observadores se fizeram presentes para selar o acordo. A participação de duas instituições foi fundamental para estabilizar o processo político da Bolívia: a União de Nações da América do Sul (Unasul) e a OEA. Em 15 de setembro de 2008, por iniciativa da presidenta da Unasul, Michelle Bachelet, reuniram-se em Santiago, no Chile, todos os chefes de estado da América do Sul para repudiar a violência no processo político boliviano e garantir apoio ao governo constitucional de Evo Morales. O Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, exigiu, como condição para se fazer presente à reunião, uma trégua prévia entre governo e oposição e a aceitação do Brasil para mediar o conflito. Aceitas ambas as condições, Lula foi à reunião, que foi positiva para o diálogo na Bolívia. Representantes da OEA acompanharam todos os trabalhos, legitimando os pleitos e fazendo contatos com a oposição para negociar os termos desse novo acordo.

Ao final das negociações, Evo Morales disse à imprensa que a “refundação da nação” estava em andamento e, de agora em diante, chegara a um ponto de não-retorno. “Sinto que o processo de mudança não tem mais volta. Digam o que disserem, façam o que fizerem, o neoliberalismo já não vai voltar” (Setores da oposição boliviana ameaçam não reconhecer a Carta. Estado de São Paulo, 2008). Além disso, afirmou, perante seus seguidores, que “a Bolívia, historicamente, foi sempre refém das minorias que tentam submeter a população à vontade do Congresso” (Setores da oposição boliviana ameaçam não reconhecer a Carta. Estado de São Paulo, 2008). O Vice-Presidente Álvaro García Linera destacou que esse era o ápice do processo iniciado em 1990 na marcha indígena do leste do país, que pediu uma Assembléia Constituinte.

Apesar disso, com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,695, a Bolívia ocupa a 117ª posição no mundo em termos de desenvolvimento humano, ficando atrás do Quirguistão e de Honduras. Visivelmente, o país não logrou transformar suas vastas riquezas naturais em benefícios para a população. O ressentimento histórico para com os vizinhos que lhe “tomaram territórios” – Brasil, Chile e Paraguai –, o nacionalismo e o indigenismo exacerbados apresentam-se como fatores de desestabilização política do país, mas o despreparo e a falta de visão minimamente distributiva da elite política e econômica boliviana são reconhecidos amplamente como co-responsáveis pela pobreza do país. Embora o gás natural seja projetado mundialmente como a fonte energética primária que mais crescerá nas próximas décadas, com

consumo global perto de dobrar em 2030 (EUA, EIA, 2004), a Bolívia não consegue aproveitar suas reservas para transformá-las em apoiadores do desenvolvimento.

Após o fim da Guerra do Chaco (1932-1935), em 1936, ocorreu a primeira nacionalização dos hidrocarbonetos na história da Bolívia, em razão de descobrir-se que a Standard Oil Co. estava agindo contra os interesses do país ao desviar petróleo para outros países. O governo que promoveu a nacionalização, porém, não conseguiu investir no setor. Em 1969, ocorreu outra nacionalização, em decorrência da tomada de poder por militares. Mas a estrutura governamental manteve-se semelhante à de 1936: impotente para investir no setor energético.

Nenhuma das duas nacionalizações logrou resolver os problemas do país. A Bolívia continuou tão pobre quanto era antes e a YPFB revelou-se incapaz de assumir os elevados encargos necessários para conduzir a indústria petrolífera. Em ambos os casos, faltaram capitais para investir em pesquisa, exploração e modernização. Faltava também mão-de-obra qualificada para tocar o setor. (CEPIK; CARRA, 2006: 2-3).

Assim, a recente nacionalização de hidrocarbonetos na Bolívia parece repetir os erros das duas primeiras nacionalizações no estrangulamento dos próprios mercados consumidores e no afugentamento de investimentos externos para o setor. Embora a visita do Presidente Lula, em dezembro de 2007, tenha impulsionado novos investimentos da Petrobras no país – no montante de US\$ 1 bilhão –, evidencia-se que a Bolívia ainda se pauta em vantagens comparativas naturais, sem desenvolver potencial tecnológico que promova o desenvolvimento do país. Caso a Bolívia não atraia novos investimentos, fomentando uma guinada tecnológica, a ação de Evo Morales mostrar-se-á inócua, fazendo o país repetir os erros do passado (CERVO, 2008: 218).

Fica evidente que o episódio boliviano é apenas uma pequena amostra dos grandes desafios colocados para a integração energética da América do Sul. Detentora de grandes reservas de gás, a Bolívia tem relevância para o processo de integração regional, principalmente para o Brasil, mas a incompreensão acerca dos desdobramentos da questão na Bolívia, por parte dos brasileiros, não permitiu um debate mais amplo sobre as causas da nacionalização de hidrocarbonetos nem do soerguimento do movimento indígena. Não houve consciência, por parte daquele povo, de que o desenvolvimento da Bolívia no setor é necessário não só para o Brasil, mas também para toda a América do Sul, afinal, a cooperação em favor da integração das matrizes energéticas pode transformar as relações internacionais do continente, promovendo o desenvolvimento econômico dessa região. Além disso, pode colocar, no centro do

desenvolvimento econômico, o debate acerca da segurança energética, fator que possibilita a superação de um dos grandes gargalos econômicos do subcontinente: a vulnerabilidade energética. Embora seja detentora de grandes reservas de hidrocarbonetos, a América do Sul não consegue transformar os bens energéticos em desenvolvimento econômico.

Existe interesse dos países sul-americanos em mudar tal perspectiva, mas desenlaces políticos ainda parecem dificultar a cooperação no subcontinente. Nesse sentido, há vários projetos bilaterais em desenvolvimento no setor energético, mas ainda falta impulsionar a interdependência energética entre os países da América do Sul. Entre esses projetos de integração energética, dois estagnaram em decorrência das divergências políticas entre países fornecedores e países consumidores: o Projeto do Anel Energético do Cone Sul, proposto por Argentina e Chile, e o Projeto do Gasoduto do Sul, proposto pela Venezuela. Ambos visam superar os baixos investimentos em infraestrutura, gargalo tradicional ao desenvolvimento sul-americano.

As constantes crises energéticas na Argentina, no Brasil e no Chile refletem essa situação. Como iniciativa, ambos os projetos visam superar a restrição de empreendimentos unicamente bilaterais para superar esse empecilho dos baixos investimentos em infraestrutura, mas a falta de marco regulatório, as limitações das fontes de Camisea, no Peru, e a instabilidade política regional são os principais obstáculos das negociações.

Nesse contexto, as relações energéticas Brasil – Bolívia representam o eixo central das negociações para quebrar o impasse em favor da interligação energética regional. Se, por um lado, o Brasil optou por uma matriz energética que muito depende do gás natural boliviano, a Bolívia também depende, desde então, do Brasil não só para a venda dessa *commodity*, mas também para impulsionar os investimentos no país, principalmente na área de hidrocarbonetos, setor em que o Brasil investira 1 bilhão e meio de dólares, detendo 46% das reservas de gás, 95% do refino e 23% da distribuição de combustíveis. Dessa forma, essa interdependência entre os dois países requer maior atenção sobre os formuladores de política externa em ambos, no intuito de retomar o rumo da interligação gasífera, ponto essencial para impulsionar o projeto de integração regional.

Nota-se, assim, uma mudança de paradigma geopolítico dos anos 50 aos dias atuais, fazendo o pêndulo da disputa por poder ser alterado para uma formulação mais cooperativa, que parece não ter mais volta, nas relações políticas sul-americanas. Se a lógica realista de soma zero preponderou na metade do século passado, com formulações geopolíticas brasileiras que preconizavam a maior influência na Bolívia para frear o avanço argentino no subcontinente, há

visíveis sinais de que o espaço geográfico sul-americano apresenta-se pronto para superar os obstáculos que emperram o início do processo de integração física regional.

Diante do exposto, esta dissertação vai investigar os porquês de a América do Sul, embora detentora de grandes reservas de hidrocarbonetos, não conseguir transformar seus bens energéticos em desenvolvimento econômico e, além disso, vai analisar porque não há sistemas de distribuição para impulsionar essa comercialização. Para esse fim, a presente pesquisa engloba um estudo de caso das relações Brasil – Bolívia na área de hidrocarbonetos, com vistas à integração energética regional, dividido em três capítulos.

O primeiro apresenta a evolução do processo de aproximação das relações Brasil – Bolívia por meio de interesses ligados aos hidrocarbonetos, desde os Acordos de Roboré até a construção do Gasbol, a “coluna mestra” das relações bilaterais. Analisar-se-á como as desconfianças mútuas entre brasileiros e bolivianos, na metade do século XX, foram superadas apenas no final da última década, em razão do contexto internacional favorável. A força dos desdobramentos internacionais – Guerra Fria, principalmente, com a forte presença norte-americana nas relações entre os países da América do Sul – em muito influenciou as relações internacionais sul-americanas, que funcionaram sob a ótica geopolítica do jogo de soma zero, principalmente entre Argentina e Brasil, disputando influência na Bolívia. A construção do Gasbol e a nova perspectiva de poder no mundo pós-Guerra Fria colocam a integração regional como pivô da reaproximação duradoura desses três países.

O segundo capítulo analisa o significado da ascensão de Evo Morales como líder Aymará e sindicalista, para discutir a força do indigenismo, a nova onda de nacionalismo e os problemas políticos advindos da ascensão dos movimentos sociais incorporados a setores da política boliviana, além de analisar o lugar da Bolívia na política externa sul-americana do Governo Lula, tendo em vista a relevância do país para o projeto de interligação energética sul-americana. Enfatiza-se o olhar boliviano sobre a presença do Brasil na Bolívia por meio de suas empresas, principalmente a Petrobras, e o papel deste último país na estratégia brasileira para a integração da América do Sul.

Advertimos o leitor sobre as dificuldades encontradas na pesquisa para escrever o segundo capítulo: a maior delas encontrou-se na escassez de informações sobre a Bolívia, não só pela escassa produção científica de nossos vizinhos, mas também por nossa inexplicável “distância” em relação a esse país. Embora seja o vizinho com maior fronteira com o Brasil, pouco ou quase nenhum contato temos com as academias bolivianas. Surpreendeu-nos, sobretudo, a falta de interesse dos estudiosos de política internacional em analisar a Bolívia e a falta de comunicação entre as academias e as sociedades de lá e as de cá. Não foram encontradas

obras que tratassem, de forma sistemática, sobre a política externa boliviana ou mesmo sobre as relações bilaterais do ponto de vista boliviano. Foi exatamente isso, entretanto, que nos animou: superar os obstáculos da falta de diálogo e da ignorância mútua entre os países para elaborar inferências a partir dos dados obtidos.

Houve diversas tentativas de dialogar também com autoridades bolivianas. Em contato feito com a Embaixada da Bolívia no Brasil, não nos foi possível, todavia, ter acesso ao embaixador boliviano para uma entrevista, nem sequer com a diplomata responsável pela área econômica, a senhora Geovana Miranda, por ela estar sem condições de receber o autor desta pesquisa, para uma entrevista, durante todo o ano de 2008. Nas academias, as indicações bibliográficas limitaram-se, em regra, a livros unicamente encontrados na Bolívia, fato este que motivou o autor a cogitar uma viagem ao país vizinho, frustrada pela eclosão repentina dos levantes autonômicos nos meses de setembro a outubro do ano de 2008.

Outra dificuldade encontrada foi a existência das muitas noções contraditórias sobre o tema em questão; dos vários dados desconexos e de poucos estudos tópicos, o que, até o momento, denotam a fragmentação da abordagem da problemática, objeto de estudo desta pesquisa. Não se analisa, em regra, de forma holística, os fatores convergentes em interação direta, o que nos leva a crer que a sistematização dessas informações pode nos proporcionar formas de entendimento mais amplo da questão, enriquecendo a pesquisa. Embora houvesse poucas obras sobre o tema, encontramos muita informação dispersa, aguardando sistematização que possibilitasse seu entendimento de forma global. Fazer esse instigante trabalho de análise e sistematização da bibliografia levantada foi a proposta do Capítulo II.

É interessante observar que grande parte da bibliografia compulsada tenha origem nos Estados Unidos da América e na Europa. Isso decorre da diáspora dos estudiosos bolivianos que migraram para essas localidades para desenvolverem suas pesquisas acerca do próprio país. Salta aos olhos como a nova realidade boliviana despertou, em sua própria sociedade, esperança e medo, coragem e dúvidas, divisões e uniões. Não há como negar, na visão de todos os estudiosos pesquisados, que a ascensão de Evo Morales abre uma nova fase na política boliviana, uma era pós-neoliberal de contornos ainda incertos, porém, com objetivos bastante claros em relação ao futuro do país.

Podemos afirmar, com base nisso, que a Bolívia de hoje se caracteriza como uma sociedade dividida, com forte tendência nacionalista, que rejeita fortemente o neoliberalismo e que está disposta a enfrentar graves conflitos internos para retomar o seu “destino”. Essa

caracterização poderá ser explicada em pormenores no segundo capítulo, para, então, discutir-se qual o papel do Brasil na estabilização política e econômica desse país.

O terceiro capítulo discute os conceitos de integração regional e segurança energética sob a perspectiva de uma estratégia sul-americana para superar a relativa irrelevância do subcontinente nas relações internacionais, além de aumentar o grau de autonomia regional frente à forte presença dos Estados Unidos da América na política externa sul-americana. A Unasul, com seus recém-criados Conselho Energético Sul-Americano e Conselho Sul-Americano de Defesa, serve como foro político, econômico e social para promover essa autonomia do subcontinente. Nessa perspectiva, objetiva-se averiguar se os projetos de integração energética do Cone Sul servem a este fim, verificando se os esforços em favor da maior aproximação Brasil – Bolívia, na área de hidrocarbonetos, são interessantes não só para contribuir com a estabilização política da Bolívia, mas também para viabilizar a efetiva interligação energética da América do Sul.

Utilizaremos, constantemente, os documentos históricos coletados no Arquivo Histórico do Itamaraty. Sem eles, muitos dos pontos aqui esclarecidos permaneceriam inexatos, tendo em vista a escassa bibliografia existente sobre o tema. Atas de reuniões, ofícios, memorandos e mensagens muito contribuíram para elucidar o espírito político das respectivas épocas analisadas, tornando compreensível, aos olhos do homem contemporâneo, a lógica da política internacional em tempos de Guerra Fria. O fim desse período pode apresentar uma nova lógica, que teve menos suporte em documentos históricos, considerando-se que quase nada foi devidamente liberado ao público.

Nos últimos anos, o interesse sobre o tema, objeto de estudo deste trabalho, vem crescendo de forma significativa. Estudos sobre a integração energética na América do Sul, sobre o processo de inclusão indígena na Bolívia e sobre poder e relações energéticas nas relações internacionais do século XXI despontam como novidade.

Essa integração energética na América do Sul é permanentemente discutida, assim como os demais processos de integração energética, nas academias americanas e européias. O trabalho *Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios*, organizado por Sidney Weintraub, Annete Hester e Veronica R. Prado, é um excelente apanhado sobre as discussões mais recentes sobre as políticas públicas voltadas para a segurança energética, explicando regularidades, benefícios e desafios à cooperação energética.

A maioria dos estudiosos afirma que a integração energética da América do Sul é fundamental para atingir o êxito no processo de integração regional. E a quase unanimidade

deles coloca a instabilidade política e a disparidade entre os marcos regulatórios nacionais como principais entraves a essa integração. *A energia, a política internacional e o Brasil: conflitos e propostas no século XXI* é uma obra recente, que discute variados pontos da integração geopolítica na América do Sul, colocando o Brasil como possível liderança para esse processo. Essa liderança acarretaria, em contrapartida, a assunção dos maiores custos dessa empreitada regional.

Historiadores e cientistas políticos vêm discutindo o papel da inserção indígena na Bolívia. Marcelo Coutinho, em *Crises institucionais e mudança política na América do Sul*, aponta a maior estabilidade política como grande benefício às democracias sul-americanas que atravessam período de transição democrática em que grupos anteriormente excluídos começam a fazer parte das decisões nacionais. Jesus González Pazos corrobora a visão de Coutinho na obra *Bolivia: la construcción de un país indígena*, fazendo um apanhado histórico de como as constantes humilhações sociais a que foram submetidos os povos autóctones sul-americanos não encontraram mais respaldo social após as políticas fracassadas dos políticos bolivianos que seguiram à risca a cartilha do Consenso de Washington.

As relações entre poder e energia estão muito bem delineadas na obra *Petróleo e poder: o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico*, de Igor Fuser, e na obra *Geopolíticas do Petróleo*, de Philippe Sébille-Lopez. Embora não tratem especificamente da região sul-americana, as obras contribuem para o debate na medida em que permitem fazer inferências e comparações sobre a política americana para o Golfo Pérsico vis-à-vis a política americana para a América do Sul. Destaca-se também um capítulo específico sobre referências teóricas da relação entre petróleo e poder. Há uma visão geopolítica muito interessante nas abordagens, que esclarece como funciona a lógica dos Estados quando a segurança energética está em jogo.

Por último, mas não menos importante, nossas considerações finais são tecidas sob a perspectiva do estado da arte da questão político-energética sul-americana, seus desdobramentos na política externa do Brasil e da Bolívia e a estratégia de integração energética regional.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O objetivo do presente capítulo é analisar a evolução das relações entre Brasil e Bolívia no âmbito da cooperação energética ao longo de quatro décadas: de um lado, as oscilações nas políticas nacionais brasileiras e bolivianas. Do outro, o peso dos EUA e da Argentina no relacionamento Brasil – Bolívia.

Nesse período, que vai da década de 50 à de 90, Brasil e Bolívia firmaram os Acordos de Roboré e o Tratado de Cochabamba, além de construírem o Gasbol. Em 40 anos, assistiu-se a altos e baixos nesse relacionamento, que oscila entre momentos de significativa aproximação e indiferença recíproca. Os referidos acordos e o Gasbol são, sem dúvida, relevantes. Não devem ser vistos, no entanto, como seria possível intuir, como marcos que informam, por si mesmos, as características razoavelmente duradouras de períodos diversos das relações Brasil – Bolívia. Ao contrário, desde logo é possível afirmar que aspectos formais e institucionais não se consolidam nesse relacionamento. São expressões de alguma vontade política que não tem grande duração nem impacto. De toda forma, um arcabouço histórico dessa relação é essencial para que se compreenda a dinâmica da cooperação energética entre os dois países.

Nesse contexto, a Argentina é um ator que deve ser destacado em razão de seu objetivo constante de conquistar maior influência sobre o *hinterland* boliviano para, a partir daí, conseguir maior influência regional no Cone Sul.

Da mesma forma, deve ser assinalada a atuação da diplomacia norte-americana em favor de suas empresas privadas que, em várias ocasiões, foram nacionalizadas ou ameaçadas de nacionalização por diversos governos bolivianos que, frequentemente, ainda que sem continuidade ou consistência, enxergaram, na nacionalização, uma opção para concretizarem projetos de infraestrutura. Sentimentos nacionalistas exacerbados também explicam a repulsa à presença de capitais estrangeiros, nacionalismo este que não teve como alvo somente o capital norte-americano, mas, igualmente, os investimentos brasileiros, como bem mostra a assinatura dos Acordos de Roboré, em 1958. Em Washington, ao longo da Guerra Fria, os impulsos nacionalistas sul-americanos foram, não raro, interpretados como manifestação do filocomunismo sul-americano que deveria ser freado a qualquer custo.

O fim da Guerra Fria e, principalmente, os processos de redemocratização nos países sul-americanos acarretaram modificações no relacionamento entre os países dessa região. As

disputas geopolíticas entre Brasil e Argentina arrefeceram-se e o Mercosul foi constituído. A construção do Gasbol mostrará o peso dessas transformações, bem como o jogo de influências recíprocas entre Brasil, Bolívia e Argentina. Mostrará, igualmente, que novos parâmetros geopolíticos mostram-se presentes, distintamente de períodos anteriores.

Este capítulo está organizado em três partes. Na primeira, serão tratados os Acordos de Roboré de 1958, acordos estes que são o desdobramento de tratados negociados entre os dois governos (brasileiro e boliviano) duas décadas antes. Com efeito, já no Governo Vargas (1930-1945), tentou-se uma aproximação do Brasil com a Bolívia com vistas a incrementar a matriz energética brasileira, tendo como objetivo a exploração das reservas petrolíferas bolivianas.

O Tratado de Cochabamba, de 1974, será o objeto da segunda parte. Com esse tratado, a Bolívia deixa manifesto seu interesse na realização de uma parceria com o Brasil, na qual a construção de um complexo binacional de fertilizantes nitrogenados em território boliviano para produzir amônia e uréia era vislumbrada pelos bolivianos em troca do fornecimento de petróleo. Apesar dos esforços de negociação da diplomacia brasileira, as pressões dos movimentos nacionalistas bolivianos contra a presença brasileira na Bolívia pesaram em desfavor do acordo. Percebeu-se que a tese do subimperialismo brasileiro tinha alguma ressonância na América do Sul. Por ela, a presença do Brasil na região era tida como imperialista, mas no âmbito de uma estratégia que não afetasse as relações do Brasil com a potência dominante da época, os Estados Unidos. Essa tese foi desenvolvida, no Brasil, por Ruy Mauro Marini, para quem o país inserira-se no mundo de forma dependente e subordinada ao centro do capitalismo, reproduzindo, na América do Sul, semelhante controle de matérias-primas e exportações de capitais e manufaturas ao que os Estados Unidos praticavam com o Brasil (MARINI, 1977). Para a maioria dos autores, essa percepção foi a principal causa do malogro do Tratado de Cochabamba.

Na terceira parte, ver-se-á que a lógica geopolítica muda por completo com o fim da Guerra Fria. Frustradas as iniciativas anteriores, na década de 90, num contexto histórico totalmente novo, pós-Guerra Fria e de amadurecimento institucional das relações Brasil – Argentina, abre-se espaço para que, finalmente, assine-se um novo acordo, desta vez, com mais chances de êxito. Desde a *Carta de Intenções sobre o Processo de Integração Energética* entre Brasil e Bolívia até a construção do Gasbol, há todo um processo de reaproximação entre esses dois países que merece destaque. A partir daí, a atuação da Petrobras passa a ser essencial para compreender o processo de interdependência entre Brasil e Bolívia.

1.1. Acordos de Roboré e ascensão do nacionalismo nas relações Brasil – Bolívia

Desde o início do século passado, com a resolução da questão acreana, em 1903, até a redemocratização da Bolívia, em 1982, e do Brasil, em 1988, o relacionamento entre esses dois países variou da completa indiferença recíproca à interdependência econômica, com a exploração conjunta de recursos energéticos bolivianos. A cooperação energética teve como objeto primeiro o petróleo e, em seguida, o gás natural.

A aproximação Brasil – Bolívia nesse século XX começou a apresentar viés estratégico desde as negociações para o armistício da Guerra do Chaco (1932-1935), durante a Conferência de Paz de Buenos Aires, em 12 de junho de 1935. Naquela ocasião, a Bolívia manteve-se vinculada ao Brasil para evitar os arroubos expansionistas do Paraguai sobre a região da Meia Lua, reconhecidamente rica em petróleo. A tendência separatista da província de Santa Cruz e a posição ambígua da empresa americana Standard Oil Co., que chegou não só a vender petróleo ao Paraguai, mas também a conceder-lhe crédito durante o conflito, agravaram a situação boliviana. Preservar a integridade do território boliviano num momento de fragilidade do Estado foi o objetivo da aproximação da Bolívia ao Brasil (GUMUCIO, 1996).

O espírito político boliviano ao final do conflito com o Paraguai era de coalizão, visando à reconstrução nacional. O desastre da Guerra do Chaco dera espaço de atuação à esquerda radical, temida pelas elites bolivianas. Mesmo durante o conflito, forças da esquerda radical estimularam a deserção dos combatentes e tornaram-se uma grande força política após o conflito. A grande crítica da esquerda radical se referia à formação do Exército Boliviano, um microcosmo da sociedade boliviana, que era dividida em castas sociais. “Os brancos eram os oficiais, os cholos os suboficiais, e os camponeses indígenas eram as tropas” (KLEIN, 2003: 183).

Essa “Geração do Chaco” foi formada sob a idéia de que o conflito fora causado pelos interesses das grandes corporações americanas que exploravam as riquezas da nação, como a Standard Oil Co., de New Jersey, em conluio com as elites corruptas. Nos ciclos mais letrados, escritores bolivianos, como Alcides Arguedas e Jaime Mendoza, publicaram romances cujo tema central era a corrupção das elites e a exploração e a opressão dos mineiros e dos camponeses de origem indígena. Não somente eles, mas também líderes políticos consideraram o fim do conflito como o último suspiro da velha ordem, que levara a nação a um confronto militar despropositado para defender sua estrutura de poder.

Esse grupo de pensadores radicais e ex-combatentes uniu forças à esquerda radical, principalmente após as revelações de que o Alto Comando Militar da Bolívia era exacerbadamente corrupto e incompetente, e seus sucessivos erros levaram ao massacre de milhares de bolivianos não só no campo de batalha, mas principalmente nos quartéis, por fome e sede. Criou-se uma concepção de que o problema da exploração estava atrelado ao problema indígena, que, por sua vez, era conexo com a exploração de terras.

Havia a consciência de que os espanhóis haviam se apropriado das terras dos indígenas, tentaram destruir sua cultura para melhor explorá-los, e que a cultura de exploração era causadora da passividade e do atraso das populações autóctones. A única saída para os nativos era quebrar esse ciclo vicioso pela destruição dos latifúndios e dividi-los entre os trabalhadores indígenas. Além disso, as grandes fontes de riqueza da nação deveriam ficar sob o controle do Estado e não de uma pequena parcela da população, que seria a única beneficiada com as riquezas de todos. Dois fortes movimentos surgiram sob essa filosofia: o *Tierras al Indio* e o *Minas al Estado*.

Desde então, o discurso da nacionalização dos recursos naturais e da legitimidade dos direitos indígenas obteve apoio da maioria dos bolivianos da “Geração do Chaco”. A crescente consciência dos grupos políticos levou à criação do primeiro movimento político organizado dessa geração. Em 1934, num Congresso em Córdoba, Argentina, os líderes políticos exilados Tristan Marof e José Aguirre Gainsborg fundam o Partido Obrero Revolucionario (POR), que formaria a vanguarda do movimento revolucionário boliviano. Contrariamente a essa nova mentalidade nacionalista radical, a visão tradicionalista unia forças para conter o avanço das novas ideias. Liberais e Republicanos fizeram uso da obra de Agustín Iturricha, intitulada *Los peligros de la posguerra* (1934), para defender, na imprensa nacional, que três perigos pairavam sobre a Bolívia: o comunismo, a rebelião indígena e a ditadura militar. Embora o autor não propusesse nada além de uma federalização institucional do Estado, os tradicionais uniram-se aos militares para promover um golpe.

Com a reorganização do Estado boliviano, após a Guerra do Chaco, uma nova mentalidade, de cunho nacionalista e esquerdista, emergiu na política boliviana, embora o controle do governo fosse mantido nas mãos das oligarquias mineiras até 1952. O General David Toro, líder dos ex-combatentes, assume a presidência por um golpe em 1936 e proclama a nacionalização da Standard Oil Co. como punição pelas ações pró-paraguaias durante o conflito. No ano seguinte, o governo boliviano cria a Yacimientos Fiscales Petrolíferos Bolivianos (YFPB) para controlar a produção de petróleo. Sem investimentos nem tecnologia suficientes para extrair petróleo e, agora, sem acesso ao Rio Paraguai para escoá-lo – o grande motivo do conflito com o

Paraguai –, a Bolívia não teria outra saída para escoar sua produção a não ser o Brasil. Assim, as condições para o aprofundamento das relações Brasil – Bolívia estavam criadas.

Em 1938, o Brasil assinou com a Bolívia o *Tratado sobre Vinculação Ferroviária* e o seu complemento, o *Tratado sobre Saída e Aproveitamento do Petróleo Boliviano*. Duas questões principais foram objeto da negociação: a exploração conjunta do petróleo da Bolívia e o acesso desta aos portos brasileiros por uma linha ferroviária, concluída em 1955. Ademais, o Brasil cumpriu a exigência dos bolivianos de criar uma agência estatal para tratar sobre o petróleo boliviano, conforme o tratado de 1938. Assim, criou-se o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), que monopolizou todas as fases da exploração petrolífera até a criação, em 1953, da empresa estatal Petrobras.

Nessa época, o Estado Novo brasileiro buscava legitimar-se perante as potências globais, principalmente os EUA, ao mesmo tempo em que buscava aproximar-se do entorno sul-americano para promover sua expansão econômica. O processo involuntário de industrialização por substituição de importações entrava numa fase em que a escassez de investimentos na área energética tornava-se gargalo econômico a ser superado (SUZIGAN, 1975). Embora Suzigan considere que não foi o Estado, mas sim o mercado o indutor desse processo de substituição de importações, havia limites tão claros para esse impulso industrial, considerando-se a escassez de energia, que seria necessário o apoio do Estado para o problema da energia ser superado (SUZIGAN, 1975). As tratativas com a Bolívia para formalizar os Tratados de Roboré (1938) inserem-se nesse contexto.

Com a nacionalização dos hidrocarbonetos promovida pelo governo boliviano, empresas estrangeiras afastaram-se do país, com medo de uma nova guinada política que prejudicasse seus empreendimentos. Por outro lado, a escassez de recursos para a exploração favoreceu a entrada do Brasil como fornecedor dos meios para viabilizar a exploração do petróleo boliviano. Portanto, tudo indica que se tratava de acordos com suficiente equilíbrio, favorecendo ambas as partes. Para a Bolívia, a quem faltavam os recursos – capitais e tecnologia – necessários à exploração das riquezas minerais, trazia a oportunidade de utilizar os recursos de suas vastas e ociosas jazidas petrolíferas e de impulsionar o seu desenvolvimento; para o Brasil, o petróleo boliviano, barato e seguro, era a fonte energética que poderia assegurar a continuidade e aprofundamento de sua industrialização.

Ainda que o interesse brasileiro de aproximação com a Bolívia justifique-se facilmente por aspectos econômicos, não se pode deixar de ressaltar que a finalidade precípua dessa aproximação tinha também motivações político-estratégicas. A disputa de influência entre Brasil e Argentina sobre a Bolívia, no campo geopolítico, era evidente, mesmo nos bastidores das

negociações que resultaram nos polêmicos acordos. Em reunião realizada no Itamaraty, no contexto das negociações dos Acordos de Roboré, um oficial do Exército Brasileiro, Coronel Floriano Pacheco, asseverava que

a importância da exploração petrolífera nesta região [Oriente da Bolívia] é de vital interesse para nós porque do Tratado ferroviário, pois, restará apenas uma dívida da Bolívia para conosco, terminada a estrada de ferro. Se os interesses argentinos ultrapassarem o P... [a Argentina] terá acesso à Bacia do Amazonas, coisa que a política exterior do Brasil tem procurado evitar a todo custo. Com a exploração do petróleo vamos de encontro à influência argentina (BRASIL. CSN, 1953: 10).

Percebe-se que as ações dos políticos brasileiros encontravam respaldo no pensamento geopolítico de Mário Travassos, segundo o qual a Bolívia não poderia cair sob influência argentina. A consequência direta disso seria a redução de poder relativo do Brasil na América do Sul. Era visível uma luta entre potências médias pela hegemonia sul-americana. Como bem teorizou Morris, o hegemônico Brasil lutava contra a rival Argentina pela influência sobre um país-tampão, a Bolívia (MORRIS, 1981).

Esse jogo de poder foi fundamental para selar a decisão brasileira de investir de maneira constante na Bolívia, reproduzindo uma balança de poder muito semelhante à do século XIX, quando Brasil e Argentina protagonizavam papéis semelhantes, sempre disputando a influência sobre países de menor expressão. Burr (1955) entende que essa rivalidade tenderia a agravar-se, após a Guerra do Paraguai, tendo como pano de fundo da balança de poder na América do Sul a integração dos sistemas platino e andino. A Bolívia tornava-se, por fazer parte de ambos os sistemas, essencial do ponto de vista estratégico, pois representa o *hinterland* da América do Sul, sem o qual não havia como a Argentina atingir a Amazônia.

Hugo Bethlem, embaixador brasileiro em La Paz, quando os Acordos de Roboré foram firmados, afirmava que

a posição central e mediterrânea da Bolívia coloca, indiscutivelmente, esse país numa grande importância no cenário político americano. Por essa posição a Bolívia pode ou poderá vir a ser **um país de contacto** e não um país de reação e de atritos. (grifo nosso). (BRASIL. CSN, 1953: 1).

Embora mediterrânea e de pequenas dimensões territoriais, ao menos quando comparada às de Brasil e Argentina, a Bolívia tinha como tirar proveito de sua posição geográfica, ao buscar extrair o máximo de benefício de vizinhos adversários, por meio de uma política pendular. Mas era da Argentina que a Bolívia importava os bens de primeira necessidade, como o trigo e a carne. Essa posição comercial foi alcançada pela Argentina justamente em 1941, logo após a

assinatura dos tratados entre o Brasil e a Bolívia de 1938. Era uma forma de contrabalançar a influência brasileira resultante desses acordos. A Bolívia também firmava com a Argentina, nesse contexto, o tratado que previa a construção de uma estrada de ferro de Yacuiba até Santa Cruz.

Do ponto de vista geográfico, a sua estrada [da Argentina] era muito mais benéfica do que a nossa [do Brasil]. Além do mais, a Argentina tinha uma comunicação de mais de 30 anos que ligava Buenos Aires a La Paz, e podia, assim, exercer uma influência muito mais ativa sobre a Bolívia, particularmente no fornecimento de gêneros alimentícios de primeira necessidade (BRASIL. CSN, 1953: 4).

A Bolívia passara, em 1952, por uma revolução nacionalista de cunho marxista que havia mudado sua forma de se relacionar com os vizinhos. A Revolução Boliviana, liderada pelo Movimento Nacional Revolucionário (MNR), resultou do novo pensamento revolucionário oriundo do fiasco boliviano na Guerra do Chaco contra o Paraguai. É quando ganha força a política pendular pragmática, arquitetada por Paz Estenssoro, entre Brasil e Argentina.

O movimento boliviano realizou ampla reforma agrária, acabou com as formas servis de trabalho indígena (como o pongueaje, a prestação gratuita de serviços aos proprietários de terra), estabeleceu o sufrágio universal, impulsionou a educação e promoveu o desenvolvimento econômico pela ação de empresas estatais na área de mineração e energia. O regime falhou, contudo, em consolidar a democracia, implantando um modelo de cidadania corporativa que degenerou em relações clientelistas e autoritárias da sociedade com o Estado (ROCHA, 2006: 16).

A conjuntura favorável ao desenvolvimentismo na América Latina contribuiu para a aproximação entre Bolívia e Brasil e para o fortalecimento do nacionalismo em ambos os países. Paradoxalmente, o próprio nacionalismo atuou contra essa aproximação, pois os bolivianos tendiam a interpretar as iniciativas brasileiras como facetas de seu imperialismo. Mas essa atitude não atingia somente interesses brasileiros: embora os Estados Unidos estimulassem o investimento de capitais petrolíferos na Bolívia, pelas vantagens oferecidas pelo governo pós-revolucionário de Paz Estenssoro, a oposição esquerdista dentro do próprio MNR, liderada por Lenchín, tratou de rechaçar a cooperação americana. Portanto, essa posição iria minar os esforços do governo americano para atrair capitais suficientes para fazer frente à custosa exploração de petróleo na Bolívia.

A emergência do nacionalismo boliviano pós-revolução tornou-se grande empecilho à aproximação energética do Brasil. Cusicanqui (1982) caracteriza a política externa boliviana pós-1952 como integracionista, apesar das grandes dificuldades proporcionadas às relações externas

pelo debate nacionalista. Se o petróleo foi o ponto de convergência entre Brasil e Bolívia, agora, seria o eixo das divergências nessa nova fase (SOUZA, 2004).

Hugo Bethlem ponderava, naquele momento, que

O problema petrolífero brasileiro evoluiu nesses anos mas em relação à Bolívia sempre caminhou de uma forma um pouco lenta decorrente de vários fatores (...). Um deles talvez seja decorrente da mentalidade nacionalista que se integrou na Bolívia como consequência da Guerra do Chaco. De outro lado a Guerra do Chaco marca na evolução da mentalidade boliviana um conceito novo de posse de suas próprias riquezas. Dentro dessas ponderações pode-se considerar que a geração que saiu da Guerra do Chaco, que o próprio Governo marca com certo simbolismo, é aquela que teve como determinante a nacionalização de petróleo, de minas e de tudo quanto fosse possível (sic) (BRASIL. CSN, 1953: 2).

Foi nesse contexto que o governo brasileiro acabou por hesitar e, pode-se afirmar, cometer um equívoco estratégico ao não insistir em consolidar sua proximidade e influência na Bolívia, preservando a balança de poder sul-americana, afinal, desde a derrota na Guerra do Chaco, a Bolívia tinha se afastado da Argentina, pelo apoio argentino aos paraguaios, e dos EUA, pelo “inaceitável” apoio à Standard Oil Co. Por isso, a Bolívia tinha, como potencial e natural parceiro confiável, apenas o Brasil.

A esse respeito, ou seja, a propósito da desistência do Brasil em desenvolver uma política de exploração petrolífera em parceria com a Bolívia, Peter Seaborn Smith analisou como os esforços brasileiros sucumbiram perante a força do nacionalismo econômico. Apesar dos esforços bolivianos para encontrar uma saída alternativa para o mar, em troca do compartilhamento da exploração do Chaco, o Brasil não levou adiante os compromissos assumidos nos Tratados de 1938, provocando o descrédito boliviano com relação à diplomacia brasileira. Para piorar a situação, a descoberta de petróleo na Bahia, em 1939, trouxe a confirmação do desinteresse brasileiro com relação à Bolívia (SMITH, 1971: 170).

Assim, com o final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e o começo da Guerra Fria, o governo americano buscou promover sua influência na América Latina e impedir a penetração do comunismo no continente. Malan avalia que “talvez em nenhum outro continente, a avassaladora presença dos Estados Unidos se fazia sentir tão amplamente quanto a América Latina do imediato pós-guerra” (MALAN, 1984: 58). Pela primeira vez na história, os Estados Unidos adquiriam o virtual monopólio econômico na região, constituindo-se praticamente sua única fonte de capitais, de assistência técnica e militar e seu mais importante mercado: quase 60% das importações latino-americanas, no triênio 1946-48, provinham dos EUA, que absorviam quase a metade das exportações latino-americanas (MALAN, 1984).

O governo estadunidense também envidou esforços em favor da promoção cultural dos valores americanos nessa região, no intuito de fomentar uma estratégia mais ampla para, nela, consolidar o seu sistema de poder e, assim, impedir a penetração comunista. A ajuda econômica seria promovida não pelo governo americano, como fora na Europa e na Ásia, mas pela iniciativa privada, conforme deixou claro o governo estadunidense na IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos (março e abril de 1951). A frustração que isso causou na América Latina, especialmente no Brasil, ganhou dimensões equivalentes às expectativas criadas quanto a esta cooperação, afinal, as reais prioridades americanas estavam obviamente em outras partes do mundo e não na América Latina.

Coerente com seu projeto de internacionalização da economia mundial, os Estados Unidos estavam preparados para oferecer não mais do que conselhos à América Latina e insistir no caráter global, e não regional, da política norte-americana para o pós-guerra. Na Conferência Interamericana sobre Problemas de Guerra e Paz, especialmente convocada em fevereiro de 1945, estes conselhos seriam apresentados pela primeira vez: os países latino-americanos deveriam eliminar restrições e controles cambiais e encorajar o fluxo de capitais privados (MALAN, 1984: 63).

Mas o Brasil julgava-se caso especial, merecedor da colaboração americana por sua leal colaboração no esforço de guerra. Tal presunção gerou expectativa em torno do caráter político da cooperação americana num momento em que a política externa daquele país priorizava as questões internacionais, tendo em vista sua recente posição de primeira potência mundial. Mas o Brasil insistiu no argumento do suposto merecimento da ajuda norte-americana para o desenvolvimento nacional.

Em maio de 1946, o Ministro de Viação e Obras Públicas de Dutra, Macedo Soares, em reunião em Washington com diretores do Eximbank e autoridades do Departamento de Estado, insiste em que não está falando como um simples “tomador a uma agência de empréstimos, mas sim como um representante do governo brasileiro que se dirige ao governo norte-americano” e insiste no caráter fundamentalmente político do financiamento que pretendia e para o qual o Brasil “já havia feito muito por merecer” (MALAN, 1984: 63).

Pode-se resumir a posição oficial dos Estados Unidos em quatro pontos: primeiro: a ampliação das fontes brasileiras de financiamento deveria preceder à solicitação de ajuda ao governo norte-americano; segundo: as amplas reservas internacionais acumuladas nos anos de guerra com o comércio exterior deveriam ser usadas para os programas de reequipamento; terceiro: caberia à instituição especialmente criada para fomentar o desenvolvimento – o Banco Mundial – o apoio ao desenvolvimento brasileiro e não ao governo norte-americano; e quarto, o

ingresso de capitais privados, fundamental para o desenvolvimento brasileiro, dependeria da habilidade política para criar um clima favorável no Brasil.

Segundo um típico memorando da época: “As divisões de economia do Departamento de Estado acham que, embora o programa de desenvolvimento brasileiro seja desejável e mereça assistência, ele não tem o mesmo pedido de urgência que têm diversos países europeus devastados pela guerra. (MALAN, 1984: 65).

Anos 50

Sem apoio financeiro dos EUA, temendo que a Guerra da Coreia (1950-53) se transformasse em conflito de proporções mundiais e com a lembrança das dificuldades de obtenção de suprimentos externos durante a primeira metade da década de 40, o Brasil reduziu os controles às importações. Com a subsequente queda das receitas e dos volumes das exportações, em 1952, não havia como fazer frente ao grande volume de importados, o que foi financiado basicamente pelo acúmulo de atrasados comerciais. A crise cambial derrubou o Ministro Lafer, substituído por Oswaldo Aranha. Este assumiu o Ministério da Fazenda de um país cuja dívida de curto prazo se aproximava de US\$1 bilhão de dólares, quase o dobro da relativamente estável dívida externa brasileira do período 1947-1961 (MALAN, 1984).

Com a redução abrupta das receitas de exportação e uma pauta de importações progressivamente inflexível – com linhas bilaterais de crédito para assistência ao balanço de pagamentos praticamente esauridas e com crescente custo de serviço de sua dívida externa –, o Brasil teve de alterar radicalmente seu sistema cambial em outubro de 1953, mais por razões ligadas à política interna – que estavam levando à progressiva erosão da base de sustentação de Vargas – do que por razões técnicas. Como não queria abrir mão de seu projeto desenvolvimentista, Vargas adotou medidas econômicas para ganhar o apoio dos setores nacionalistas. A Instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) introduziu o sistema de leilões para responder às pressões cambiais, enquanto a campanha nacionalista O Petróleo é Nosso culminou na criação da Petrobras.

Se, no Brasil, os EUA ofereceram apenas o apoio da iniciativa privada, na Bolívia, eles relutavam a prestar qualquer forma de colaboração com o desenvolvimento nacional, pois o recém-empossado presidente americano, o republicano Eisenhower, nutria grande receio em relação às tendências marxistas dos líderes da revolução boliviana, afinal, o governo boliviano nacionalizara as três maiores mineradoras da Bolívia – Patiño, Hochschild e Aramayo – sem

pagar indenização. Essas três empresas passaram a ser administradas pela Corporação Mineira da Bolívia (Comibol).

Assim, com a intervenção da Organização dos Estados Americanos (OEA) – liderada pelas forças americanas, na Guatemala –, e com o perigoso avanço dos movimentos sociais bolivianos, o líder revolucionário Victor Paz Estenssoro apresentou aos EUA, pragmaticamente, o lado capitalista de direita da revolução para evitar o afastamento definitivo do governo estadunidense, único que poderia investir em e fomentar o desenvolvimento boliviano, permitindo a união dos setores sociais em conflito. Assim, Estenssoro decretou o fim da proibição à exportação do estanho aos EUA, prometeu indenizar as mineradoras Patiño, Hochschild e Aramayo e pôs um freio no processo de nacionalização para mostrar, aos EUA, que o governo boliviano não feriria capitais investidos no país.

Paz Estenssoro tornar-se-ia a grande figura política da Bolívia no século XX. Até a sua morte, seria eleito quatro vezes presidente desse país (1951, 1960, 1964 e 1985), presidente da Câmara, do Senado e ministro em dois outros governos. Importante, também, foi sua capacidade de mudar de posição política conforme os acontecimentos em seu país: passou da esquerda revolucionária, do início da carreira, para a direita conservadora, alinhada ao Consenso de Washington, no final dela. Lutou como soldado na Guerra do Chaco e participou dos maiores movimentos políticos da Bolívia no século XX. Ao assumir a presidência, depois da Revolução Boliviana, em co-governo com a Central Obrera Boliviana (COB), tentou colocar em prática o Programa de Abril, com diretrizes de nacionalização das minas, controle dos trabalhadores sobre a indústria, abolição do latifúndio, monopólio do comércio exterior, reforma educativa entre outras medidas, sendo obrigado a rever alguns pontos desse programa para aproximar-se dos EUA.

Afastava-se, dessa maneira, o espectro supostamente filo-comunista ou mesmo peronista do MNR. A Revolução Boliviana de 1952 ocorrera, entre outras coisas, por causa dessa cizânia na sociedade boliviana acerca da parceria com os EUA. Enquanto os setores ligados ao governo consideravam a postura imperialista da Standard Oil Co., apoiada por Washington, inaceitável para o país, muitos consideravam que isso deveria ser colocado como um fardo do passado e não um entrave para o futuro. A conjuntura econômica, porém, deixava os americanos como os únicos em condição de ajudá-los a enfrentar a crise pela qual passavam. Por isso, tudo deveria ser feito para reaproximar o país dos EUA.

Na visão de Herbert Klein, o MNR ficou sem opção dado ao estado em que se encontrava o país. Fazia-se necessário, portanto, o apoio financeiro dos EUA:

Faced with a bankrupt economy, an inability of the regime to feed its people, and a lack of capital to undertake all the ambitious welfare and reform programs proposed, the party also decided to seek financial assistance from the United States. As early as June 1953, under intense United States pressure, and the refusal of Patiño's William Harvey Company smelters in England to refine Bolivian tin, the government agreed to compensate Patiño, Hochschild, and Aramayo (KLEIN, 2003: 217).

Após o Congresso Americano aprovar a Public Law 480, o governo dos Estados Unidos decidiu prestar socorro financeiro à Bolívia, conseguindo re-estabilizar a economia deste país, que ficou completamente dependente de capitais americanos a partir de então. A Bolívia obteve US\$100 milhões, tornando-se o maior recipiente individual de ajuda americana na América Latina, e o maior recipiente *per capita* de auxílio no mundo. Um terço do orçamento boliviano era diretamente coberto por fundos americanos em 1958 (KLEIN, 2003: 217).

Embora empresas norte-americanas tivessem sido nacionalizadas pouco antes, ato naturalmente considerado hostil pelo governo norte-americano, este atendeu ao pedido boliviano de auxílio a fim de resguardar a América Latina de uma possível “onda vermelha”. Eisenhower considerava que apoiar os “fascistas” do MNR seria melhor do que deixar a Bolívia sob o controle dos “comunistas”.

Enquanto a Bolívia, inundada de capitais americanos, tornava-se dependente dos EUA, o Brasil procurava um modelo original, mais independente, de inserção internacional. Apesar de oscilar ainda entre governos mais (Eurico Gaspar Dutra, 1945-1950, e Café Filho, 1954-1955) ou menos (o segundo Governo Vargas, 1950-1954, e JK, 1956-1960) interessados em buscar uma aproximação maior com os Estados Unidos, a política externa brasileira não poderia simplesmente negligenciar a hegemonia americana no continente no mundo bipolar da Guerra Fria. A polarização de tendências liberais (cosmopolitas) e nacionalistas, portanto, dominou os debates na sociedade brasileira no período do segundo Governo Vargas.

Esse novo contexto não permitia nada que se assemelhasse à equidistância pragmática (MOURA, 1995) que caracterizou o relacionamento do Brasil com os Estados Unidos ao longo da Segunda Guerra Mundial. Hirst caracterizou de “barganha impossível” o período do segundo Governo Vargas exatamente por essa dificuldade em extrair benefícios da hegemonia norte-americana, pois o momento internacional era delicado demais para a consolidação do poder norte-americano no mundo (HIRST, 2003). Embora estivesse no eixo de influência norte-americano, o Brasil buscou desenvolver o argumento de que a cooperação econômica americana

era necessária à consolidação da hegemonia americana no continente, no intuito de angariar o maior benefício possível dos EUA.

O governo brasileiro sentiu que o momento era o mais adequado para, sustentando sua própria visão sobre a mobilização econômica, reclamar a cooperação econômica do parceiro do Norte. Nesse sentido, atuou multilateralmente, durante a consulta, e bilateralmente, ao pedir a criação de um organismo – integrado por membros dos dois governos – de cooperação, ágil e sem entraves burocráticos. A reivindicação culminou com a criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CERVO; BUENO, 2008: 274).

Essa postura reivindicatória seria, a partir de então, uma constante na política externa brasileira, adquirindo mais contundência com o lançamento da Operação Pan-Americana (OPA) de Juscelino Kubitschek e da Política Externa Independente, de Quadros e Goulart (CERVO; BUENO, 2008: 277).

Tal atitude de reivindicação diferia sobremaneira da boliviana no contexto das relações internacionais da época.

Nesta direção será possível verificar que as respostas dadas por Brasil e Bolívia quanto à inserção internacional terão reflexos nas relações bilaterais entre os países, marcando os rumos da cooperação tão exaltada nos documentos oficiais, mas com sérias dificuldades na prática (SOUZA, 2004: 62).

As estratégias ambivalentes dos pragmáticos nacionalistas Vargas e Estenssoro construíram a ambiência bilateral necessária para a retomada das negociações acerca dos Tratados de 1938. O intuito da renegociação estava vinculado, no Brasil, à necessidade de suprimento de fontes energéticas para o projeto desenvolvimentista de Vargas e, na Bolívia, ao aumento de receitas para a reconstrução das bases econômicas do país.

A subserviência da Bolívia em relação aos EUA não seria repetida em relação ao Brasil. Pelo contrário, fez-se uso de tom reivindicatório nas negociações dos Acordos de Roboré, em 1958. Confirmou-se, entre outras coisas, a exploração do petróleo boliviano pelo Brasil, sobre a qual o movimento nacionalista também tinha bastante influência nas decisões políticas. Esses dois fatores – movimentos nacionalistas em ambos os países e o envolvimento de um mineral estratégico – iriam ensejar grandes debates, em ambas as sociedades, acerca da questão.

O teor dos Tratados de Roboré era bastante claro quanto à intenção dos dois países. Quando o presidente da Bolívia, durante as negociações dos acordos, encaminhou às pressas o projeto de lei do Código de Petróleo ao Congresso Boliviano, deixou transparecer o receio do subimperialismo brasileiro na região, cujo maior instrumento seria a Petrobras. De acordo com o

artigo 21 desse código, era proibida a presença de empresas estatais de outros países em território boliviano. Criou-se, com isso, impasse em relação aos acordos, uma vez que não havia empresas brasileiras, não estatais, com capital suficiente para explorar o petróleo boliviano, já que a Petrobras detinha o monopólio da exploração em território brasileiro.

No lado brasileiro, as discussões giraram em torno das opções restantes ao país: a primeira seria suspender a Lei 2004, em caráter excepcional, para permitir a exploração do petróleo por empresas privadas; a segunda seria simplesmente não cumprir os acordos. A primeira opção esbarrava no risco real, conforme artigo da revista *Petroleum Week* da época, de o procedimento voltar-se contra o monopólio da Petrobras no Brasil. A segunda opção gerava o direito de denúncia do tratado, por parte da Bolívia, perante a Corte Internacional de Haia. Ambas as opções poderiam trazer graves prejuízos ao Brasil.

O dilema entre nacionalistas e cosmopolitas ficaria por conta da decisão de qual setor iria explorar o petróleo na Bolívia. Em discursos inflamados, nacionalistas e cosmopolitas digladiavam-se acerca da melhor opção. Para os nacionalistas, a Petrobras era quem tinha o direito exclusivo de exploração, já que detinha o monopólio em território nacional. Porém, de acordo com o Código do Petróleo da Bolívia, a Petrobras não poderia explorar diretamente o petróleo boliviano, sob pena de configurar uma intervenção direta internacional, um desrespeito à soberania daquele país. Mesmo assim, a Petrobras não queria correr os riscos da empreitada, tendo em vista que o contrato pressupunha grandes possibilidades de lucros, mas também riscos de prejuízos aos investidores. Por outro lado, os cosmopolitas consideravam que caberia à iniciativa privada o papel de explorador das reservas petrolíferas bolivianas. Para estes, faltava saber se a natureza dessa iniciativa poderia incluir capital estrangeiro ou deveria ser feito unicamente por capital nacional.

A pedra de toque para esses discursos foi a Petrobras. Levar a empresa estatal para explorar na Bolívia significava fortalecê-la e, assim, reforçar também o papel do Estado brasileiro no desenvolvimento do país, em detrimento das empresas de capital privado, nacional e estrangeiro. Ainda que isso não fosse de todo verdadeiro, uma vez que o Estado, tanto com Getúlio Vargas como com Juscelino Kubitschek, não abriu mão da presença do capital estrangeiro na industrialização e desenvolvimento capitalista no país, tratava-se de uma postura ideológica que os cosmopolitas, grosso modo, aproveitavam para identificar “mais Estado” com “menos capitalismo” e, dessa forma, mais distância em relação aos EUA e mais proximidade com a URSS. Os nacionalistas, ainda que de tendências várias, concordavam que a estatal do petróleo tinha um papel fundamental no desenvolvimento autônomo e na independência do país frente ao capital estrangeiro e contra as investidas dos trustes do petróleo que eram, à época, um dos mais poderosos. Assim, a presença e o fortalecimento da Petrobras se apresentavam também como uma questão de segurança nacional (VILARINO, 2006: 15-16).

O Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) criou uma saída para o impasse ao abrir espaço para que outras empresas brasileiras formassem sociedades com empresas estrangeiras – quase todas americanas – detentoras de capitais suficientes para a empreitada. Dessa forma, respeitava-se a lei boliviana e, ainda por cima, abria-se a possibilidade de realizar empreendimentos conjuntos que poderiam atrair o fluxo de capitais para o país. Os documentos levantados dão a entender que a competência para levar adiante o *modus operandi* do empreendimento era do CNP, auxiliado pelo Itamaraty. Entretanto, a sobreposição do BNDE, um banco de fomento ao desenvolvimento, decidindo sobre política externa, função exclusiva do Poder Executivo, foi obra única e exclusiva do presidente da instituição, o diplomata Roberto Campos.

Nota-se que a burocracia teve papel fundamental nas negociações. Roberto Campos tornou-se responsável pela escolha das empresas exploradoras, tomando decisão polêmica: retirar a Petrobras da Bolívia, substituindo-a por empresas brasileiras com associação ao capital externo norte-americano (VILARINO, 2006). Chegou mesmo a barrar uma empresa selecionada pelo BNDE, em fase ainda de criação, a Petrobol, cujos capitais mostraram-se suficientes para a exploração, mas seu estatuto proibia a participação do capital estrangeiro. Se os nacionalistas eram radicais ao extremo em suas posições, Roberto Campos estava longe de ser o “técnico” e “racional” que ele tanto se autoproclamava. Revoltados, os nacionalistas fizeram o enterro simbólico de Campos, a partir de então, apelidado de “Bob Fields”, por suas posições favoráveis ao capital americano. Paz Estenssoro, então presidente boliviano, criticou a atitude do Brasil, uma vez que o país aprovava a exploração privada de petróleo na Bolívia, mas não no próprio território brasileiro, onde havia monopólio estatal da Petrobras. Mas Campos afirmava ter suas razões.

Tratava-se de uma triangulação vantajosa para todos. A Bolívia tinha petróleo, mas não dispunha de capitais, nem mercado interno expressivo. O Brasil tinha amplo mercado, mas suas empresas privadas (únicas que poderiam operar na Bolívia, pois o Código de Minas boliviano vedava o ingresso de empresas estatais) não tinham capitais, nem tecnologia, para enfrentar, sozinhas, os riscos da pesquisa. E para as empresas americanas (e eventualmente a Shell Oil, que já operava na Bolívia), o acesso ao mercado brasileiro – escoadouro natural para o petróleo das jazidas da vertente oriental dos Andes – seria um incentivo para associações com empresas brasileiras na zona de concessão. Um subproduto eventual dessa associação poderia ser a valorização das concessões obtidas pelas empresas estrangeiras em outras áreas a que tinham livre acesso pelo Código de Mineração boliviano (CAMPOS, 1994: 366).

De acordo com Vilarino, entretanto, a negativa à Petrobol só reforça a tese de que “as empresas selecionadas por Campos serviriam como testas-de-ferro dos trustes para explorar o petróleo boliviano e, depois, golpear a Petrobras” (VILARINO, 2006: 183). Nota-se aqui que ambas as correntes na sociedade e no Parlamento brasileiros apresentavam-se sem propostas suficientes para operacionalizar a exploração do petróleo boliviano. No Parlamento, o Relatório da Comissão Parlamentar de Inquéritos (CPI) sobre os Acordos de Roboré, apresentado pelo Deputado Federal Gabriel Passos (FPN), considerou, sem base em dados concretos, que somente por meio da Petrobras o Brasil exploraria petróleo na Bolívia. Em uma crítica apaixonada, Olympio Guilherme questionou:

Porventura admitiria o Sr. Gabriel Passos que qualquer nação estrangeira, através de uma entidade estatal, forçasse, contra as leis expressas de nosso país, sua associação com a Petrobrás para a exploração de petróleo do Recôncavo ou de qualquer outra região do país? (GUILHERME, 1960:34).

Eis o questionamento aos nacionalistas, defensores da participação da Petrobras, mesmo diante de uma manifestação contrária das leis bolivianas.

As discussões em torno de Roboré, embora tivessem o intuito de frear o avanço argentino na Bolívia, além de explorar o petróleo serviram também para **decidir** os rumos do Brasil e o projeto de modernização, por meio da industrialização, levado a cabo pelo governo federal. Foi um espelho próspero para o país. Viu-se o Brasil como país sujeito ao imperialismo norte-americano, mas nunca se percebeu que, na Bolívia, assim como possivelmente no resto da América Latina, o Brasil era visto como subimperialista. Essa falta de sensibilidade da diplomacia brasileira teve consequências negativas para as relações bilaterais Brasil – Bolívia.

A extensão geográfica brasileira, correspondendo à metade da América do Sul, com uma população que equivale à de todos os outros países juntos, assustava esses vizinhos, convertendo-se em ameaça continental. Pelo menos esta era a perspectiva apresentada pelos geopolíticos da região que viam, no país do Atlântico, um parceiro a ser encarado com reservas. Em nenhum momento as nações latino-americanas jamais se esqueceram do processo pelo qual resultou o atual território nacional. O grande medo era que um dia tal fato voltasse a se repetir (MIYAMOTO, 2008: 69).

Essa desconfiança prejudicou a ação brasileira na Bolívia. Além disso, o não-cumprimento dos acordos trouxe prejuízos significativos para o Brasil, que, além de perder espaço na Bolívia para a Argentina, perdeu credibilidade perante os EUA, com implicações negativas sobre a OPA.

Em um *paper* publicado pela Oxford, o diplomata Guilherme Conduru corrobora essa visão. Para ele, a Argentina conseguiu tirar vantagem da situação no auge da crise, nos anos 1959 e 1960, promovendo encontros sucessivos entre Frondizi e Estenssoro, com o entabulamento das seguintes conquistas argentinas: uma missão militar permanente argentina em território boliviano, a conclusão da ferrovia Yacuiba – Santa Cruz de la Sierra pelos argentinos, a expansão do Banco de La Nación na Bolívia, um acordo para exploração de ferro nas minas de El Mutún e, o pior de tudo, o anúncio de concessão para livre trânsito de produtos bolivianos por território argentino, exatamente para que a Bolívia não dependesse mais do território brasileiro para escoar sua produção (CONDURU, 2001: 68-69).

Além de não conseguir atrair a Bolívia para seu campo de influência, o Brasil permitiu que a Argentina obtivesse pleno êxito em suas investidas.

O episódio dos Acordos de Roboré evidenciou os limites do nacionalismo na América do Sul. Ambos os países interessados, Bolívia e Brasil, poderiam obter mais vantagens se promovessem a cooperação, mas deixaram-se levar por movimentos nacionalistas que não apresentaram nenhuma alternativa para a questão. Esse nacionalismo destrutivo foi o padrão da época.

1.2 Geopolítica energética sul-americana na década de 70: o caso do Tratado de Cochabamba. A percepção dos vizinhos sul-americanos em relação ao Brasil. A crise do petróleo como impulso para a negociação

Já na metade da década de 60, havia uma nova configuração política na América do Sul. Em plena Guerra Fria, os Estados Unidos passaram a apoiar golpes contra governos de caráter nacionalista. A visão do Departamento de Estado prevalecia sobre a da Casa Branca. A situação em Cuba já havia trazido problemas suficientes para Washington. Nos países da Bacia do Prata, militares levaram adiante a tese das escolas militares, treinadas por forças americanas, e promoveram golpes de estado na Argentina (em março de 1962), no Brasil (em abril de 1964), na Bolívia (em novembro do mesmo ano) e no Chile (setembro de 1973). A influência americana impedia o surgimento de novos focos nacionalistas, interpretados no Departamento de Estado como “movimentos filo-comunistas”. Para Vidigal,

A política externa brasileira para a América Latina e, em particular, para a América do Sul procurou conciliar a idéia de integração regional com a manutenção de um bom relacionamento com os Estados Unidos. Tal orientação esteve presente na atuação brasileira no processo de criação do Mercado Comum Latino-Americano, em reunião da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1967; na aceitação da Aliança para o Progresso, então chamada de Novo Diálogo; e no “Consenso de Viña del Mar”, iniciativa que pretendia tornar a OEA um instrumento de cooperação mais efetivo. Por outro lado, a descrença quanto aos avanços dessas iniciativas levou o Brasil à negociação do Tratado da Bacia do Prata (1969), com Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai (VIDIGAL, 2007: 36).

O governo militar do Brasil compartilhava a visão do Departamento de Estado americano de que não haveria como aceitar um governo subversivo no continente. A preocupação maior do Governo Médici (1969-1974) com os vizinhos da região da Bacia do Prata já indicava a possibilidade de intervenção brasileira, até mesmo *manu militari*, na Bolívia e no Uruguai, para impedir a ascensão de governos esquerdistas.

Entretanto, Bandeira contesta a tese do subimperialismo brasileiro submisso a Washington, afirmando que o Brasil agia por interesse próprio, adotando a doutrina de segurança e o nacionalismo de direita, para impedir a expansão dos nacionalismos de esquerda que obstaculizassem, externamente, a expansão de seus interesses econômicos (BANDEIRA, 1995: 244). Era a colocação em prática da Teoria do Cerco. Por essa teoria, se o Brasil estivesse cercado por regimes de esquerda, a tendência natural do país seria sucumbir a um movimento nacional que seguisse as diretrizes da vizinhança. Por isso, o Brasil precisaria agir para evitar o cerco rival.

Nesse contexto, o Governo Médici (1969-1974), apoiado nas altas taxas de crescimento econômico (“o milagre brasileiro”), parecia disposto a levar adiante o projeto de “Brasil Potência”, de forma a projetar esse poder interno nos vizinhos da América do Sul. Foi uma fase complicada para a política externa sul-americana do Brasil, quando os vizinhos percebiam o país como imperialista. Essa percepção não é de todo exagerada. Afinal, as iniciativas brasileiras no subcontinente afetaram as relações com o entorno sul-americano. As disputas em torno da construção da hidrelétrica de Corpus – Itaipu para o aproveitamento dos rios da Bacia do Prata gerou enorme controvérsia com a Argentina. A chegada ao poder de Salvador Allende, com uma pauta de governo de cunho socialista, afetou a percepção dos militares brasileiros em torno do “perigo vermelho” representado por esse governo, levando o Brasil a apoiar o golpe promovido por Washington e pela ala militar radical de direita no Chile.

Mas foi a Bolívia quem recebeu a primeira estocada brasileira em 1971, num golpe que derrubou o General Juan José Torres, substituído pelo General Hugo Banzer. Desde 1969, o

General Alfredo Ovando Candia vinha promovendo medidas nacionalistas para conseguir o apoio das lideranças de esquerda sem precisar abrir mão do apoio dos militares. A mais relevante delas foi a nacionalização, em 17 de outubro de 1969, da Gulf Oil Co., responsável pelo controle de 187 milhões de barris de petróleo contra apenas 33 milhões controlados pela estatal boliviana. Sem o apoio de Washington, entretanto, Ovando começou a perder apoio interno, até mesmo na caserna, onde militares opositoristas promoveram novo golpe.

Assim, o General Juan José Torres assumiu o governo, promovendo a melhoria de vida da classe trabalhadora e buscando tirar a Bolívia da dependência econômico-financeira em relação às potências ocidentais, principalmente dos EUA. Este foi, para Herbert Klein, o governo militar mais esquerdista da história da Bolívia. Torres chegou a permitir o financiamento da Comibol pela União Soviética e outros países do Leste Europeu e a iniciar obras para a construção de um fundidor de estanho, livrando-se da dependência tecnológica das caldeiras americanas e européias. Além disso, rescindiu contratos com a U.S. Steel para a exploração da mina de Matilda Zinc. Foi, também, o momento de maior prosperidade social e econômica da Bolívia em todo o século XX, na opinião da vasta maioria dos autores pesquisados (Klein, 2003; Gumucio, 1996; Bandeira, 1995; Donghi, 2005; Bethell; 2004).

Os EUA estavam novamente insatisfeitos com o governo da Bolívia, mas, desta vez, eles não estavam sozinhos. O Brasil, guiado pela elaboração dos militares conhecida por Teoria do Cerco, suspeitava dessa guinada esquerdista na Bolívia e articulou um golpe para derrubar Torres, mesmo sob a oposição de setores conservadores da Bolívia. Torres não duraria muito. Apesar da resistência armada do governo boliviano, o novo golpe, liderado por Paz Estenssoro e Hugo Banzer, retirou o general esquerdista do poder.

A Casa Militar do Presidente Médici, sob a chefia do General João Batista Figueiredo, ofereceu aos adversários do Governo do General Juan José Torres, através do ex-Coronel Juan Ayoroa, dinheiro, armas, aviões e até mercenários, bem como permissão para instalar áreas de treinamento perto de Campo Grande (Mato Grosso) e em outros locais próximos da fronteira. E o golpe de Estado, deflagrado, finalmente, pelo General Hugo Banzer, contou com aberto apoio logístico do Brasil, cujos aviões militares, sem ocultar as insígnias nacionais, descarregaram fuzis, metralhadoras e munições em Santa Cruz de la Sierra, enquanto tropas do II Exército, comandado pelo General Humberto Melo, estacionavam em Mato Grosso, prontas para intervir na Bolívia (onde alguns destacamentos penetraram), se necessário fosse (BANDEIRA, 1995: 245).

Não havia como perceber o Brasil de outra maneira que não fosse intervencionista diante dessas iniciativas. Essa percepção é apontada pela maioria dos autores como o principal fator para o malogro das negociações do Tratado de Cochabamba. Além disso, a forte presença da

cultura Aymará constrói, na identidade dos povos do Altiplano, uma ligação psicológica dos bolivianos com as riquezas do território (*pachamama*). Se, por um lado, as reservas de El Mutum eram o grande trunfo da Bolívia nas negociações, por outro, eles não estavam dispostos a abrir mão delas para promover o próprio desenvolvimento nacional por meio da instalação da siderúrgica na zona fronteiriça. Esse sentimento apresenta feição mais pragmática nos dias de hoje, como analisaremos oportunamente no próximo capítulo.

Em Brasília, havia a percepção de que seria mais fácil fazer penetrar os interesses econômicos do Brasil na Bolívia se um governo mais dócil estivesse no comando. Com isso, seria mais tranquilo reverter o esfriamento nas relações bilaterais causado pelas objeções levantadas pelo Congresso brasileiro a alguns dos atos das Atas Reversais dos Acordos de Roboré na década de 1960.

Logo após o golpe, em 1971, criou-se uma Comissão Mista de Cooperação Econômica e Técnica para fomentar a cooperação econômica entre Brasil e Bolívia. As visitas do Chanceler Mario Gutierrez a Brasília, em janeiro de 1972, e o encontro entre Médici e Banzer, em abril do mesmo ano, colocaram o tema dos hidrocarbonetos como prioridade para ambos os países.

Nesse mesmo ano, a Argentina descobre reservas de gás natural, em seu próprio território, suficientes para findar sua dependência da Bolívia. Embora a disputa geopolítica Brasil – Argentina estivesse em alta, a Argentina afirmou reiteradas vezes que não precisava do gás boliviano. Esse fator poderia colocar, novamente, o Brasil na posição de parceiro preferencial para a Bolívia. Entretanto, os documentos analisados mostram que Buenos Aires acompanhou atentamente as negociações Brasil – Bolívia, no intuito de dificultá-las por meio de barganhas e exigências aos bolivianos.

No ano seguinte, a crise mundial do petróleo gera um aumento incrível no seu custo de produção no Brasil. De imediato, parecia mais plausível ao Brasil buscar o acordo com a Bolívia para atingir suas reservas de gás natural, o que, neste contexto, tornava-se medida extremamente necessária para o país, enquanto, no longo prazo, outras medidas seriam tomadas para reduzir a dependência brasileira em relação ao petróleo boliviano. Tudo confluía para o entendimento nas relações Brasil – Bolívia.

As negociações bilaterais foram iniciadas formalmente em março de 1972, em La Paz. Houve interesse boliviano em vender derivados de petróleo, particularmente gás liquefeito, e petróleo bruto, no período de 25 anos. A Bolívia era favorável à instalação de um complexo binacional de fertilizantes nitrogenados em seu próprio território para produzir amônia e uréia. De acordo com o diplomata Luiz Orlando Gelio, “essa fábrica, projetada anteriormente com menor capacidade, tornou-se um objetivo fundamental da Bolívia quando esta se convenceu de

que a mais importante aplicação de gás boliviano no Brasil seria a fabricação de amônia e uréia” (GELIO, 1973: 5-6).

Manifestações contrárias à venda de gás ao Brasil não tardaram a aparecer. Tal qual o Tratado de Roboré, em 1938, e suas Atas Reversais nos Acordos de Roboré, em 1958, o Acordo de 1974 foi considerado, pela oposição, nocivo a um projeto maior da Bolívia: a industrialização. A União Democrática Popular (UDP) manifestou-se contrária ao acordo de 1974 não só por esse argumento, mas principalmente para tornar pública a reivindicação do fim da ditadura boliviana, com o requerimento do retorno de um governo constitucional. Apesar disso, as negociações prosseguiram com o Governo Banzer acuado por forte oposição interna.

Numa segunda fase das negociações, em julho de 1972, no Rio de Janeiro, a delegação boliviana pleiteou apoio para a construção de um gasoduto até a fronteira entre Brasil e Bolívia para suprir as necessidades da fábrica de fertilizantes.

Antes de se entabular uma terceira fase de discussões, porém, surgiram notícias de que o Ministério de Minas e Metalurgia se opunha à participação brasileira na industrialização de El Mutum. Propôs-se inclusive formar uma siderúrgica multinacional ou multilateral, com a participação de empresas sul-americanas e não de governos. O óbice só foi afastado com a intervenção do Presidente Banzer, que passou instruções no sentido de que não se criassem quaisquer dificuldades às negociações com o Brasil.

Em outubro de 1972, a Bolívia finalmente fez uma proposta de preços para a venda de gás natural, em que os preços baixavam à proporção que se aumentava a quantidade diária de gás natural exportado.

Na terceira etapa de negociações, o governo boliviano colocou a usina siderúrgica como o *leitmotiv* da posição do governo, mas um problema surgiu neste momento: “a política siderúrgica da Bolívia, formulada em suas linhas gerais em decreto de outubro de 1972, previa uma usina de dimensões muito maiores que as constantes da proposta brasileira de julho último” (GELIO, 1973: 7). Argumentava a delegação boliviana que o país necessitava exportar não mais matérias-primas oriundas de El Mutum, mas sim produtos acabados oriundos da siderúrgica. A meta era agregar valor às exportações para ganhar o mercado dos países da Bacia do Prata e, depois, de outras áreas, no intuito de superar o subdesenvolvimento crônico do país.

A delegação brasileira mostrou-se solidária ao interesse boliviano em industrializar-se, afirmando que a iniciativa da proposição de um complexo industrial para aproveitamento do potencial de El Mutum era brasileira. No entanto, as projeções de mercado para a futura siderúrgica eram pouco realistas, uma vez que nem Brasil e Argentina, juntos, teriam capacidade de absorver tamanha produção. Por isso a desnecessidade de se montar uma siderúrgica maior do

que a inicialmente prevista. Além disso, a reserva de gás que a Bolívia pensava imobilizar para os seus projetos era desnecessária, dada sua exagerada dimensão e a falta de viabilidade econômica da siderúrgica. Além disso, a importação de gás pelo Brasil não seria possível, pois as quantidades excedentes não bastariam para justificar a construção de um gasoduto na fronteira.

Novas negociações foram feitas e a delegação da Bolívia propôs duas alternativas: 1) redução de toda a operação ao complexo fronteiriço, incluindo uma siderúrgica do porte desejado pela Bolívia, enquanto o Brasil cooperaria para a ampliação das reservas de gás, sujeita à revisão numa segunda etapa; e 2) redução de volumes e prazos dos suprimentos de gás desejados pelo Brasil, bem como a dimensão dos projetos na fronteira, numa fórmula de risco compartilhado. Neste caso, a siderúrgica e a fábrica de fertilizantes, com menor escala inicial de produção, seriam mantidas, com o Brasil garantindo um excedente de 180 a 200 MMPC/dia de gás por 15 anos, o equivalente ao compromisso argentino (GELIO, 1973).

A delegação do Brasil descartou, de imediato, a primeira alternativa por ela acarretar apenas ônus financeiros e obrigações de garantia de mercado à Bolívia por parte do Brasil, sem contrapartida equivalente em termos de gás boliviano para as indústrias do país. Embora a segunda proposta fosse mais realista, seus volumes e prazos eram insuficientes para a amortização dos altos investimentos de infraestrutura requeridos pelo Brasil, cujo objetivo era levar o gás, a preços subsidiados, para consumo domiciliar nos grandes centros urbanos, o que implicaria levar o gasoduto até, pelo menos, São Paulo. Caso não atingisse o mínimo de 240 a 250 MMPC/dia, a sanidade econômica do empreendimento seria prejudicada, com duas inevitáveis consequências: o aumento da proporção de gás para consumo doméstico brasileiro, reduzindo o consumo para as indústrias— o que seria muito custoso ao Brasil —, e a oneração dos custos de transporte do gás, obrigando a uma correspondente redução do preço de venda ao Brasil para viabilizar o negócio.

Pelo visto, as negociações chegavam ao limite da viabilidade econômica do empreendimento, colocando em risco a proposta brasileira. Depois dessas rodadas de negociação, com consultas telefônicas ao Conselho Siderúrgico do Brasil (Consider), decidiu-se apelar a uma estratégia de negociação para tentar fazer a Bolívia desistir da fábrica de fertilizantes: conceder-se-ia ao máximo no campo siderúrgico, para salvar as negociações. “Propôs-se aos bolivianos a construção de uma siderúrgica modulada, com a dimensão inicial sugerida pelo Brasil e uma garantia de duplicação em 4 anos” (GELIO, 1973:14), assegurando mercados por 15 anos.

Além disso, prometeu o Brasil fornecer energia elétrica aos empreendimentos fronteiriços bolivianos pela extensão da linha de transmissão do Complexo Jupia-Ilha Solteira a um preço

irrisório (US\$ 0.014/kwh) e efetuar investimentos de risco na exploração de hidrocarbonetos na Bolívia, comprando derivados de petróleo leve do país, dentro das condições que poderiam ser discutidas pela Petrobras; tudo isso sob a forma de um “package” com a operação de compra de gás (GELIO, 1973). Era a cartada final: um pacote de concessões exageradas, tudo para forçar a Bolívia a negociar.

A Bolívia, entretanto, mostrou-se indisposta a negociar. Desentendimentos visíveis entre o Ministério de Minas e os ministérios das Relações Exteriores e da Energia inviabilizaram as negociações, pois, ora um grupo, ora outro, comandava essas negociações, alternando posições favoráveis e desfavoráveis à proposta brasileira. Neste momento, influenciou, nas negociações, um fator interno da Bolívia: uma grave crise política, com grupos nacionalistas acusando o Brasil de imperialista, corroendo o apoio dos bolivianos às tratativas.

Depois desse festival de concessões brasileiras, a delegação boliviana apresentou, informalmente, uma nova composição do gás que eles se dispunham a vender ao Brasil, cuja composição diferia completamente daquela consignada na Ata de Reunião de julho de 1972: este não continha etano, elemento nobre fundamental para a fabricação de gás liquefeito.

Esse novo empobrecimento em perspectiva motivou, porém, protestos da delegação brasileira, havendo a delegação boliviana afirmado, ao cabo, não haver maior dificuldade em manter-se a composição anteriormente registrada (GELIO, 1973: 16).

Não bastasse isso, a estratégia boliviana seria obstaculizar a proposta brasileira por meio de contrapropostas inaceitáveis. A **primeira** delas foi o aumento dos preços inicialmente acordados (de 0.35/1000 PC para 0.50/1000 PC, negociáveis até por 0.40/1000 PC), o dobro do que a Argentina pagava à Bolívia; a **segunda** foi a alteração da forma de reajustes, com um critério cumulativo (CIF) em que as desvalorizações do dólar e as flutuações dos preços dos hidrocarbonetos no mercado mundial seriam contadas duas vezes, embora já estivesse embutida, nas desvalorizações do dólar, os preços dos hidrocarbonetos; a **terceira** foi a reivindicação tardia de garantia de mercado para o cimento boliviano da fábrica de Puerto Suarez, para a construção de Itaipu; a **quarta** foi a sugestão boliviana de fazer o Brasil comprometer-se totalmente com as responsabilidades financeiras do empreendimento, caso a Bolívia não conseguisse obter créditos de outras fontes; a **quinta** exigia do Brasil a assunção dos encargos por todas as etapas relacionadas à industrialização dos minérios de El Mutum (mineração, concentração e pelotização) em Puerto Busch; a **sexta** relacionava-se à desistência boliviana de qualquer associação entre a Petrobras e a YFPB, a não ser que uma terceira empresa participasse [dessa](#)

associação. Outras contrapropostas foram formuladas no intuito de inviabilizar as negociações até o ponto de exaustão da delegação brasileira. Conforme palavras do Chefe do Departamento de Américas do Itamaraty, Espedito de Freitas Resende, “a Bolívia cometeu um erro de dimensões históricas e traumatizou os integrantes da delegação brasileira” (RESENDE, 1973: 1).

Transcreveremos parte da síntese da posição boliviana, conforme relato do chefe da delegação brasileira, Luiz Orlando Gelio, em que ficou evidente esse recuo da delegação da Bolívia. Percebe-se que o receio da delegação brasileira em relação à posição de bastidores da Argentina tenha dificultado o acordo boliviano-brasileiro.

No que se refere aos volumes de gás, decidiu a Bolívia, aparentemente, igualar as situações do Brasil e da Argentina, oferecendo-nos 1,1 trilhão de PC em 20 anos, ou seja, 150 MMPC/dia. Cabe referir, no entanto, que o contrato com a Argentina se restringiu ao campo comercial, não envolvendo qualquer ônus ou compensação da parte desse país. Esse contrato, que o decurso de poucos anos tornou **leonino** para a Bolívia, significa hoje uma fonte de atrito para os dois países, por não prever reajuste de preços, havendo a Argentina até agora resistido às tentativas da Bolívia para atualizá-lo nesse particular. **É provável que a Argentina esteja exigindo, para isso, opção de compra de maior volume de gás, dificultando as negociações bolivianas com o Brasil** (grifo nosso) (GELIO, 1973:21-22).

Quando o Presidente Geisel assumiu o governo (1974-1978), optou por fazer a primeira visita oficial à Bolívia para tentar remediar a situação. O Acordo de Cooperação e Complementação Industrial, firmado com a visita do presidente em 22 de maio de 1974, foi o resultado dessas negociações. Enquanto a prioridade brasileira era o acesso ao gás natural boliviano a preços interessantes, os bolivianos queriam a implantação de um pólo industrial de desenvolvimento na região sudeste do próprio país, baseado no aproveitamento do gás natural e de outras matérias-primas presentes na região. Embora novos contatos tivessem sido feitos, como o Encontro de Charana, na Bolívia, em 1975, as negociações não obtiveram o êxito esperado.

As razões do insucesso apontam para duas ordens de fatores: geopolíticos e econômicos. As pressões internas da oposição são apontadas como os principais fatores para o malogro do Tratado de Cochabamba, de acordo com a inteligência dos documentos do Itamaraty e com a visão da vasta maioria dos autores (VIDIGAL, 2007; ROCHA, 2006; SOUZA, 2004). Porém, é inegável que a presença constante da Argentina em discussões bilaterais com a Bolívia também contribuiu significativamente para a frustração das negociações. Na verdade, essa presença argentina só levou à tona a indecisão política boliviana em relação às suas opções internacionais no contexto regional. Interessante notar a ausência da Petrobras nesse segundo episódio das

relações Brasil – Bolívia. Desde a crise do petróleo de 1973, a empresa teve sua ação limitada pelo governo brasileiro.

No contexto da Guerra Fria, os ensaios da escola geopolítica brasileira em muito contribuíram para o entendimento da repulsa boliviana em cooperar com o Brasil na área de hidrocarbonetos. Com base nas reflexões de Golbery do Couto e Silva, Mário Travassos e Meira Mattos, podemos perceber que a lógica geopolítica dos pensadores brasileiros encontra respaldo nos governos militares, embora estivessem eles mais preocupados com a governabilidade interna, centrada em temas econômicos. Mas as linhas gerais do pensamento geopolítico brasileiro fincaram raízes em suas relações com os países da América do Sul, principalmente com a Argentina e a Bolívia. Para eles, três grandes áreas continentais de projeção do poder brasileiro deveriam ser resguardadas: a Bacia do Prata, o Atlântico Sul e a região amazônica. Travassos considerava importante, para o controle dessas três regiões, a firme articulação do triângulo Cochabamba – Santa Cruz – Sucre, o *heartland* sul-americano.

Se ficava evidente que os bolivianos temiam o “imperialismo brasileiro”, sempre remetendo aos desdobramentos políticos que ensejaram o Tratado de Petrópolis, de 1903 – a compra do Acre pelo Brasil, após litígio causado por causa da exploração de borracha na região – e, nos meios militares, o discreto apoio do Brasil ao golpe de 1971, havia receio também em relação às intenções dos argentinos no país. Por um lado, sabia-se, no meio político boliviano, que estrategistas e políticos brasileiros consideravam natural a expansão a oeste do Brasil, como país mais poderoso da América do Sul. Essa “marcha para o oeste” colocava a Bolívia como mercado potencial para a robusta indústria brasileira, além de país recipiente de investimentos brasileiros. Para Child e Kelly, a Bolívia era vista como colônia brasileira em potencial, e isso era simplesmente inaceitável aos olhos dos bolivianos (CHILD; KELLY, 1990: 164).

A tão sonhada ferrovia transcontinental Arica – Santos, embora pudesse trazer mais benefícios à Bolívia do que ao Brasil, foi frustrada por esse mesmo sentimento.

Por outro lado, a Bolívia também tinha restrições para com a Argentina não só pelo apoio ao Paraguai na Guerra do Chaco, mas também pelas constantes intervenções políticas no país.

Apreensões semelhantes a Bolívia apresentava em relação à Argentina. O chanceler Saavedra Lamas anunciara, em 1932, no Senado de seu país, que o governo pretendia reconstruir a unidade econômica do Vice-Reinado do Prata. Não foi possível aos bolivianos interpretar a declaração de Saavedra Lamas como inocente. Onze anos depois, a Argentina colaborou com o General Villaroel para a deposição do regime do general Peñaranda e, em 1980, teria tido uma participação ativa no “golpe da cocaína”, que levou o general García Meza ao comando do país (VIDIGAL, 2007: 23).

Sob o ponto de vista econômico, o Brasil resolveu mudar os rumos políticos do desenvolvimento diante das incertezas em relação ao projeto da Bolívia. Na metade da década de 70, avançou-se bastante na produção doméstica de fertilizantes e chegou-se até a encontrar gás natural no país.

Para Carlos Eduardo Vidigal, as causas do malogro da iniciativa brasileira no Tratado de Cochabamba foram três: além da instabilidade política interna da Bolívia e da sua indefinição política dentro da geopolítica regional, a atuação diplomática do Brasil, convicta das vantagens do projeto, não conseguiu transmiti-las à Bolívia (VIDIGAL, 2007).

A década de 80, entretanto, apontava para novos rumos políticos em ambos os países, que rumavam para a abertura política. O fim dos ciclos militares – 1982 na Bolívia e 1985 no Brasil – levou a um período de transição que trouxe novos atores à cena política em ambos os países. Tanto o Governo Sarney (1985-1990) quanto o Governo Paz Estenssoro (1985-1989) iniciaram processos reformistas para reduzir a presença do Estado nas economias. Na Bolívia, Paz Estenssoro conseguiu empreender reformas que puseram fim ao paradigma estatal de 1952. No Brasil, o processo é bem mais lento e negociado. Podemos afirmar que somente após o primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso o paradigma estatal de Vargas se encerra, como o próprio Cardoso asseverou em seu discurso de posse.

1.3 A construção do Gasbol: a “coluna mestra” das relações Brasil – Bolívia na nova ordem da política internacional.

Analisaremos agora o processo de construção da atual interdependência boliviano-brasileira na área de energia visando a compreender as razões para as medidas de nacionalização por parte do governo boliviano do senhor Evo Morales, com base em análise histórica. O objetivo é fornecer subsídio para discutir a evolução da política externa brasileira em relação à Bolívia, de forma a compreender a evolução do processo que culminou na nacionalização dos hidrocarbonetos nesse país vizinho.

Cervo caracteriza o mundo do pós-Guerra Fria como fase de transição, em que elementos da ordem internacional anterior convivem com outros da nova fase, ainda em formação; de predominância do neoliberalismo, da ideologia da globalização, cuja ordem é o sistema capitalista. O Estado ainda continua forte, porém, ele deve se adaptar a uma miríade de interesses outros, além dos nacionais. Há interesses regionais, corporativos e multilaterais que influenciam,

mais do que nunca, a tomada de decisões dos países. Governos devem estar atentos às novas configurações de poder no intuito de projetar o seu mundo no mundo globalizado. Na América Latina, por exemplo, Cervo considera que os países exageraram na adoção das políticas neoliberais. “Entre um extremo de concessões sem barganha e uma cautela defensiva ao estilo dos países avançados situam-se as condutas de Brasil e Argentina nos anos 90” (CERVO, 2008: 89). Essa configuração dificultou a coesão do Mercosul, reduzindo a capacidade de manobra de todos os países.

Se, por um lado, essa fase de transição propiciou grandes oportunidades, de várias ordens, aos países, por outro, trouxe grandes dificuldades para os países da América Latina. Diante da força da ideologia neoliberal, da supremacia do mercado e da superioridade militar dos Estados Unidos da América, duas tendências mundiais tornaram-se particularmente presentes na América Latina: a formação dos blocos regionais e a nova assimetria entre a região e os centros do capitalismo.

A política externa brasileira adaptou-se à nova situação de modo heterogêneo, variando da tradicional busca pelo desenvolvimento ao ingresso acrítico e desmedido nos ditames da nova ordem liberal. O período Collor – Itamar representou o auge da indefinição, enquanto o período Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) adotou linha de ação mais coerente, principalmente na gestão Luiz Felipe Lampreia (1995-2000).

De acordo com Cervo, três paradigmas de política externa coexistiram no período 1990-2008: o Estado desenvolvimentista, o Estado normal e o Estado logístico. O primeiro reforçaria o aspecto nacional e autônomo da política externa pelo Estado empresário, que “arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e a autonomia da segurança” (CERVO; BUENO, 2008: 465). O segundo é uma invenção latino-americana com três parâmetros de conduta: Estado subserviente, porque se submete às diretrizes do centro hegemônico; Estado destrutivo, porque aliena o núcleo central da economia nacional, transferindo renda ao exterior; e Estado regressivo, porque reserva para a nação as funções da infância social e produtiva. O Estado logístico fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade as responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, para equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado.

O Brasil, segundo o autor, percorreu os três caminhos de política externa. A indefinição política no início dos anos 1990 levou ao desmonte do desenvolvimentismo, favorecendo a emergência do neoliberalismo, que abriu espaço para o ensaio do Estado logístico. Mesmo assim, não se abandonaram as linhas-mestras da política externa brasileira, afinal, o

desenvolvimentismo esteve presente como objetivo-síntese nas negociações da Rodada Uruguai do Gatt, na criação do Mercosul e da Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa) e também no relançamento do desenvolvimentismo como tema global nos foros multilaterais.

O Estado normal emergiu mais claramente no Governo Fernando Henrique Cardoso, apoiado na idéia de mudança, vinculada, por sua vez, à democracia, à estabilidade monetária e à abertura econômica, o que provocou o revisionismo histórico sobre as estratégias internacionais do passado, com a adoção acrítica de uma ideologia imposta pelo centro hegemônico, o que acabou por dificultar projetos nacionais de desenvolvimento. Conforme Cervo (CERVO; BUENO, 2008: 467), o Brasil desistiu de fazer política internacional própria ao aplicar duas gerações de reformas neoliberais: implementou políticas de rigidez fiscal – com privatizações em massa, reduções dos benefícios do Estado de bem-estar social e retirada do Estado dos investimentos produtivos – e, em seguida, adotou políticas de regulação da economia. Sem reforma, alegavam os apoiadores do governo, não haveria apoio financeiro dos EUA, do FMI, do Banco Mundial nem incentivo para as empresas multinacionais investirem no país. Aprofundava-se a dependência estrutural da nação, abrindo a economia nacional aos especuladores financeiros, que obtiveram lucros extraordinários com a política macroeconômica do período. A ação desse Estado normal privou o governo de meios de poder sobre a arena internacional.

Foi, porém, o mesmo Fernando Henrique Cardoso quem primeiro buscou a mudança de paradigma ao ensaiar o Estado logístico no Brasil. Essa ação logística é perceptível no controle à privatização, para evitar a destruição do patrimônio nacional, e na criação de algumas empresas de matriz nacional em setores competitivos. Convidou-se o empresariado a fazer parte dos processos de abertura e de integração regional, cunhando o conceito de América do Sul como área prioritária da política externa brasileira em detrimento do conceito de América Latina. Além disso, fez uso inteligente da diplomacia presidencial para denunciar as assimetrias do processo de globalização.

Em *Diplomacia do gás: a Petrobras na política externa de Cardoso para a integração energética com a Bolívia (1995-2002)*, Danielle Nogueira (2007) discute a importância da política externa de Fernando Henrique Cardoso para a internacionalização da Petrobras, por meio da quebra do seu monopólio, pela Lei nº 9.478, de 1997. Fica evidente que essa medida de Cardoso foi fundamental para a ampliação dos ativos da Petrobras, uma vez que permitiu uma mudança de perspectiva de lucratividade da empresa, que também atenderia a interesses microeconômicos dos acionistas, além de atender aos interesses do governo brasileiro. Essa mudança de visão empresarial favoreceu a construção do Gasbol que, para Lampreia, era a

“coluna mestra” das relações Brasil – Bolívia, pois, a partir desta obra, os países estariam entrelaçados econômica e estrategicamente para promover o desenvolvimento futuro dos países.

Segabinazzi (2007) corrobora a visão de Nogueira na dissertação *A Atuação da Petrobras no mercado de gás natural da Argentina e da Bolívia e possíveis convergências com a política externa brasileira*. Nela, Segabinazzi discute se a Petrobras vem servindo, desde a intensificação de seu processo de internacionalização, aos propósitos da política externa brasileira. De acordo com os dados apresentados, o processo de liberalização econômica em relação à Petrobras não poderia seguir o modelo das demais estatais, uma vez que esta empresa deveria assumir investimentos de risco, quando necessários ao interesse nacional. Questiona o autor se a ação da Petrobras na Bolívia segue objetivos de política externa do maior acionista, o governo brasileiro, ou se segue objetivos microeconômicos de seus acionistas privados. Apesar desses questionamentos ele conclui, em seguida, que o Estado se serve da empresa para promover objetivos de política externa, o que pode trazer benefícios para acionistas privados também.

A leitura comparativa dessas duas obras com o postulado clássico de Cervo, leva-nos a inferir que, embora Cervo critique com veemência a adoção do Estado normal como paradigma de política externa, verifica-se que as medidas liberalizantes do “período normal” foram decisivas na alteração da legislação de hidrocarbonetos na Argentina, no Brasil e na Bolívia, e foram fundamentais para a viabilização de projetos de integração de infraestrutura energética, quebrando um padrão nacionalista tradicional que prevaleceu nas políticas para o setor, conforme pôde ser visto ao longo deste capítulo.

Há, portanto, um lado positivo nas políticas engendradas pelo Estado normal, uma vez que as medidas liberalizantes no Brasil, além de atrair capitais privados para a Petrobras, possibilitando sua atuação externa, possibilitaram o primeiro ensaio do Estado logístico.

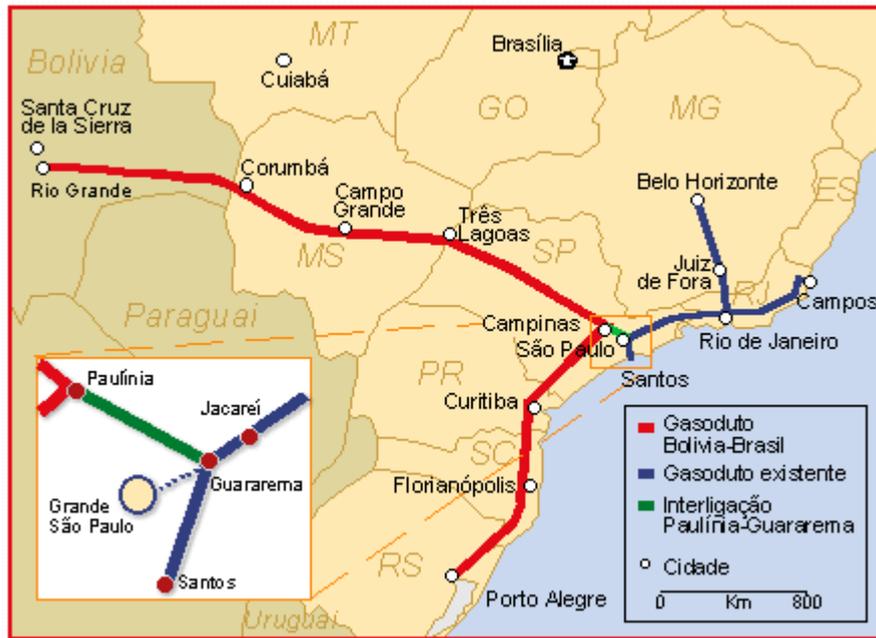
Essas alterações ocorridas na política internacional no início da década de 90 consubstanciaram novo momento não só para as relações bilaterais entre Brasil e Bolívia, mas para a América do Sul como um todo. O fim das desconfianças mútuas entre Brasil e Argentina, por exemplo, possibilitou a aproximação entre os países do Cone Sul. Para as relações Brasil – Bolívia, aquela guinada logística do Governo Fernando Henrique Cardoso proporcionou a quebra do monopólio da Petrobras e a conseqüente construção do Gasbol, que colocaria novamente em relevo a necessidade de cooperação para impulsionar as economias nacionais da América do Sul.

Antes de se analisar a relevância da política externa de Cardoso para a integração energética da região por meio do Gasbol, vale a pena traçar um breve histórico do processo de interdependência energética entre Brasil e Bolívia, iniciado na década de 90.

Os primeiros passos para pôr essa idéia em prática foram dados já no Governo Collor, em 2 de setembro de 1990, por meio do Decreto nº 99.503, que instrui o Ministério de Minas e Energia (MME) a realizar exame da matriz energética brasileira. O estudo, denominado Reexame da Matriz Energética Nacional, chegou a várias conclusões acerca da necessidade de se reformular a política energética nacional, por meio da adoção de paradigmas que atraíssem a iniciativa privada para reduzir custos de produção, aumentar a eficiência, a produtividade e a qualidade dos produtos, de forma a viabilizar a integração competitiva da economia brasileira no cenário internacional (HOLANDA, 2001: 93). Além disso, recomendava-se o aumento da participação do gás natural na matriz energética nacional de 2%, em 1990, para 6%, em 2010, por ser este recurso mais limpo e eficiente que o petróleo.

Nesse contexto, o MME criou a Comissão do Gás, que recomendaria, à Secretaria Nacional de Energia, a formulação de políticas públicas no sentido de “viabilizar, técnica e economicamente, no menor prazo possível, a importação de gás natural da Bolívia, para o atendimento dos mercados dos estados da Região Sudeste, da Região Sul e do Estado do Mato Grosso do Sul, convocando também a Petrobras a “retomar os estudos para importação de gás da Argentina, via gasoduto, e de outras fontes sob a forma de gás natural liquefeito (GNL), visando à complementação da oferta nacional” (PASSOS, 1998: 1).

A Carta de Intenções sobre o Processo de Integração Energética entre Brasil e Bolívia, assinada em novembro de 1991, representou a oficialização da compra de gás boliviano pelo Brasil. Em agosto de 1992, a Petrobras e a YPFB firmaram contrato preliminar, transformado em definitivo em fevereiro de 1993. A partir de então, o Brasil começou a investir cada vez mais na exploração conjunta do recurso natural boliviano, que culminou com a construção do Gasbol, cujas obras foram iniciadas em 1996, com a primeira fase concluída no final de 1998. A inauguração oficial deu-se em fevereiro de 1999. Para se ter uma idéia da relevância estratégica do gasoduto, em 1999, os 135 municípios em cinco estados brasileiros atravessados pelo duto concentravam 82% da produção industrial nacional, 75% do PIB e 71% do consumo de energia elétrica do país (BRASIL. PETROBRAS, 1999). São 3.150 km de dutos, ligando Rio Grande, na Bolívia, a Corumbá, no Mato Grosso do Sul, seguindo para Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, com as duas pontas do gasoduto em território brasileiro, atravessando, entre um ponto e outro, vastas áreas densamente industrializadas, especialmente no Estado de São Paulo (BRASIL. PETROBRAS, 2007), conforme se pode observar na ilustração abaixo.



Fonte: <http://www.ecen.com/eee10/gasp.htm>, acesso em 20 ago. 2008

De acordo com o jornal O Estado de São Paulo, em matéria intitulada Mais de 200 empresas devem trocar óleo por gás natural (MAIS de 200 empresas devem trocar óleo por gás natural. O Estado de São Paulo, 1999), empresas como Goodyear, Votorantim Papel e Celulose e Refinações Milho Brasil optariam pelo gás natural em lugar do óleo combustível, formando uma tendência nacional de mudança estrutural no conjunto da economia brasileira. A reportagem afirmava, ainda, que levantamento da Companhia de Gás de São Paulo (Comgás) apontava 233 indústrias interessadas na mudança de matriz energética.

Vale ressaltar que o MME enfrentava dificuldades sérias de geração de energia, causadas pela escassez de chuvas e pela falta de investimento no setor energético. O modelo baseado quase que exclusivamente na energia hidráulica, cuja participação na matriz energética nacional representava mais de 70% das fontes energéticas brasileiras, precisava ser reformulado para ampliar o processo de diversificação. Nesse sentido, o “apagão energético” de 1999 e o consequente – e inconveniente – racionamento de 2001 serviram como motores para acelerar a inauguração do Gasbol, com pompas e circunstâncias.

Embora a ideia de construir um gasoduto seja originariamente de Roberto Campos, Ministro do Planejamento do Governo Castelo Branco, somente na década de 1990 houve espaço geopolítico para o empreendimento. Finalmente, o Brasil conseguia integrar a Bolívia ao seu processo de desenvolvimento, depois de diversas tentativas frustradas. Mas o que determinou o êxito da política externa sul-americana do Governo Fernando Henrique Cardoso? Quais fatores favoreceram o êxito do Gasbol?

Retomando a linha de Nogueira (2007), verificamos que a política externa de Cardoso encerrou um período de indefinição da orientação externa do Brasil quanto à nova ordem internacional. Se, na área interna, Cardoso alterou o modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo Brasil, cumprindo sua promessa, do discurso de posse, de encerrar o ciclo iniciado pela Era Vargas, a principal diretriz de Cardoso na área externa foi o deslocamento gradual do eixo da política externa brasileira para a América do Sul. Essas duas iniciativas de Cardoso propiciaram a aproximação Brasil – Bolívia, um dos motivos que levaram a Petrobras a incluir o ingresso no país andino em seu planejamento estratégico, contribuindo para viabilizar a integração energética regional.

Como aponta Segabinazzi (2007), o conceito de territorialidade é fundamental para entender a lógica da política externa de Cardoso. Territorialidade é conceito geográfico relacionado à manifestação dos movimentos de relações sociais em relação a um determinado território. No caso da Petrobras na Bolívia, por exemplo, há territorialidade deslocada, já que tal conceito remete à influência política de uma estrutura de um território em outro por meio de uma estrutura de redes.

O Plano Plurianual do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, intitulado Programa Brasil em Ação, desenvolveu a noção de “eixos do desenvolvimento”, pelo qual o governo pretendia promover a integração nacional e regional das infraestruturas de comunicação, de energia e de transportes. Com base na ideia de Eliezer Batista da Silva, integrante da Secretaria de Assuntos Estratégicos do Governo Collor, desenvolveu-se estratégia semelhante aos pólos de desenvolvimento da década de 70, sob o nome de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Enid), para integrar as redes logísticas de desenvolvimento.

Nos eixos de desenvolvimento, o foco se deslocou para as redes, cuja integração e modernização passam a ser fundamental para a dinamização dos lugares, o que significa, em linguagem geoeconômica, privilegiar os fluxos em relação aos estoques (SILVA, 1981: 104).

O Programa Brasil em Ação abrangia cinco eixos de integração nacional e dois continentais. Dois eixos – um nacional e outro continental – foram fundamentais para a viabilidade política do Gasbol e a aproximação do Brasil à Bolívia: o Eixo de Integração Oeste e o Eixo de Saída para o Pacífico. O primeiro visava contribuir para a melhoria de infraestrutura das áreas de expansão recente da fronteira agrícola do Brasil ao modernizar as conexões ferroviárias e rodoviárias entre os estados do Acre e Rondônia com os estados da Região Concentrada.

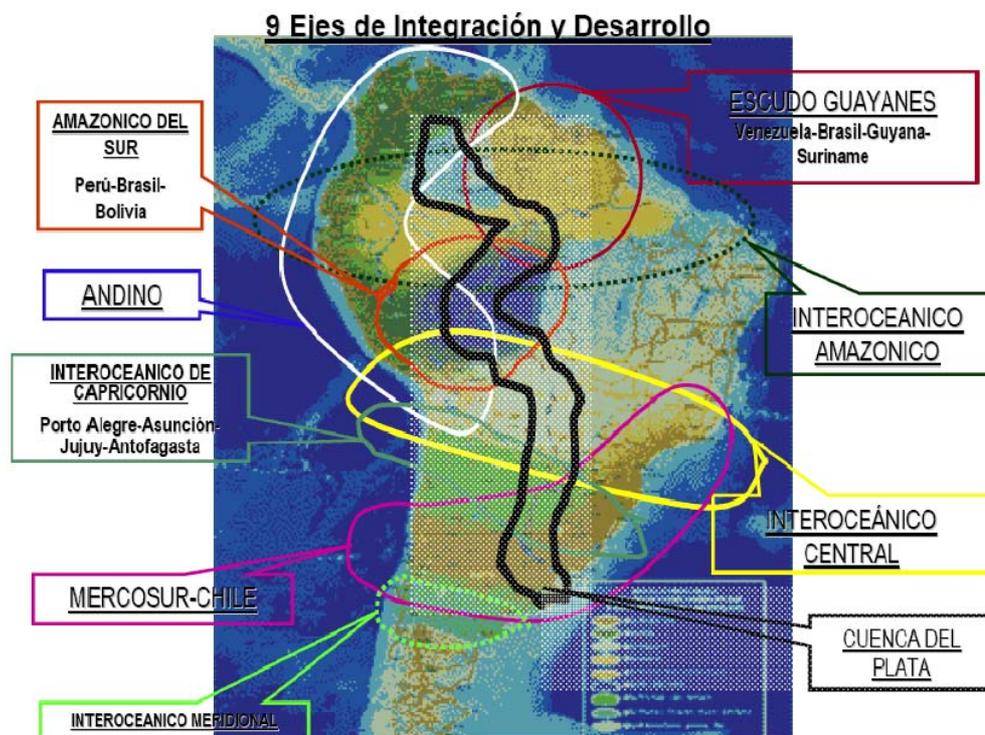
Neste eixo, a construção do Gasbol, ligando Rio Grande, na Bolívia, a Porto Alegre, no Brasil, tinha grande importância para o abastecimento do mercado da área industrial brasileira, na Região Concentrada. O segundo, o Eixo de Saída para o Pacífico, tinha o objetivo de melhorar a ligação com as fronteiras do Peru e da Bolívia, favorecendo a integração física com esses países e viabilizando, ainda um acesso terrestre aos portos do Pacífico. Previa-se também a recuperação da rodovia BR-317 e a construção de um trecho ligando Abunã e Guajará-Mirim, na fronteira com a Bolívia.

Assim, o Programa Avança Brasil complementou o plano anterior na área de infraestrutura, fazendo ajustes geográficos, como a eliminação das distinções entre eixos nacionais e continentais e a retirada da saída para o Pacífico como objetivo estratégico. Interessante notar que as iniciativas brasileiras encontraram respaldo nos demais países da América do Sul, fortalecendo a ideia de integração física do subcontinente por meio da infraestrutura de transporte, comunicação, comércio e energia. A Cúpula de Brasília de 2000, que contou com a participação dos presidentes da América do Sul, foi o marco para a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa).

A convicção de que era necessário levar adiante projetos de interligação física, a fim de conectar as redes logísticas do subcontinente no prazo de dez anos, levou os presidentes da região a firmarem tal acordo, afinal, o lugar da América do Sul na nova ordem mundial tenderia a ser cada vez mais irrelevante caso não houvesse a iniciativa de melhorar a competitividade sistêmica regional, em um mundo com fluxos incessantes de informação e riqueza. A coordenação operacional ficou por conta da Corporação Andina de Fomento (CAF), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata).

O principal objetivo da Iirsa era reduzir o custo América do Sul pelo desenvolvimento de uma plataforma logística que promovesse a integração de mercados da região. Torna-se inegável a ambição da política externa brasileira de controlar os recursos naturais abundantes da região pelo projeto de integração regional da América do Sul, cujo instrumento na área de infraestrutura é a Iirsa. Veremos, no Capítulo II, que o Governo Lula colocou à disposição volumosos recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para fazer frente aos megaprojetos para a região, chegando a ser chamado, nos países vizinhos, de “veia da Alca”, já que o BID, instituição reconhecidamente responsável por financiar projetos liberalizantes, é também parceiro da Iirsa.

Figura 1: Eixos de integração do IIRSA



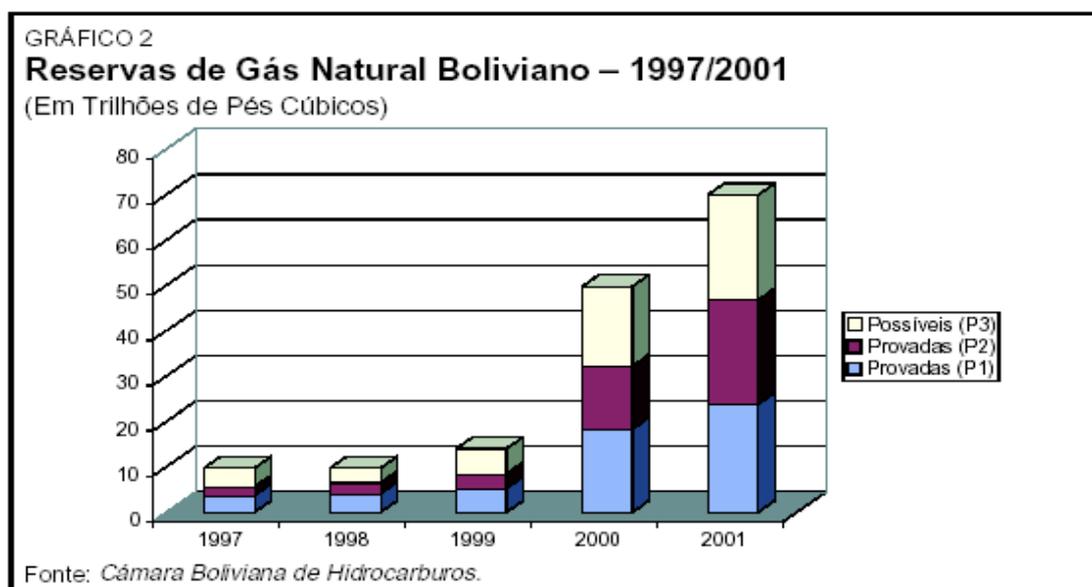
Fonte: Ejes de *integración y desarrollo sudamericano: necesidad de un nuevo paradigma* in **Primeiro Seminário Internacional de cofinanciamento BNDES-CAF**, Rio de Janeiro, 6-8 de agosto de 2003. Disponível em http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/s_CAF.asp Acessado em 21 de novembro de 2006

Numa estratégia semelhante à dos projetos Brasil em Ação e Avança Brasil, a IIRSA estruturou-se em 12 eixos de desenvolvimento. Todos eles são importantes para a interligação física da América do Sul, mas analisaremos apenas o eixo principal da conexão bilateral Brasil – Bolívia. Em outro momento, no Capítulo III, trataremos com mais detalhes dos demais eixos de desenvolvimento da IIRSA, com foco nos projetos de integração energética.

Na Figura 1 (acima), o eixo relativo ao Gasbol é o Interoceânico Central (faixa amarela). Esse eixo articula os pólos industriais da Região Concentrada com o estado do Mato Grosso do Sul e as regiões produtoras de hidrocarbonetos e de soja na Bolívia, explorando as infraestruturas para o transporte de gás natural. Interessante é a conexão interoceânica, que liga essas instalações aos portos chilenos no Pacífico. Abre-se, com isso, a possibilidade de solução para o histórico problema boliviano da saída para o Pacífico perdida, na Guerra do Pacífico (1879-1881), para o Chile.

O novo ambiente internacional tornou-se extremamente propício para as relações bilaterais em torno da questão dos hidrocarbonetos, apesar de trazer grande instabilidade para o lado boliviano. Enquanto o processo de privatização favoreceu a internacionalização da Petrobras no Brasil, na Bolívia, porém, as reformas econômicas trouxeram o agravamento de questões sociais, latentes em épocas anteriores. A perda de direitos sociais da população mais pobre ensejou a formação de novos movimentos sociais que trariam, fatalmente, mais instabilidade ao país.

No entender de Rocha, a “redemocratização sob o signo da desrevolução” permitiu que a Petrobras se tornasse a maior investidora na Bolívia, com ativos totalizando 18% do PIB boliviano. O “assédio” às reservas de gás boliviano se deu porque “a Petrobras descobriu que as reservas gasíferas bolivianas eram, na realidade, dez vezes maiores do que se imaginava, tornando viável a construção de um gasoduto que abastecesse as indústrias do sudeste brasileiro” (ROCHA, 2006: 103). Observa-se que as reservas possíveis quase atingem o impressionante patamar de 70 trilhões de pés cúbicos, ápice de uma tendência gradativa que vinha se confirmando ano após ano. Tal perspectiva pode ser observada no gráfico abaixo:



O discurso oficial brasileiro enaltecia a substituição do petróleo pelo gás natural, uma fonte de energia considerada mais eficiente, mais barata e, principalmente, mais limpa. O Presidente Fernando Henrique Cardoso chegou a afirmar, em discurso, que o gasoduto será um símbolo poderoso do processo de integração sul-americana, pois, em sua opinião, representa uma

vitória no esforço de diversificação energética, cuja matriz ainda é muito dependente do petróleo e das hidrelétricas

Para o Brasil, o Gasbol representava o passo definitivo para a diversificação de sua matriz energética na direção da intensificação do uso do gás natural. Para a Bolívia, no entanto, a entrada em operação do gasoduto possuía uma importância e uma dimensão estratégica muito maiores. (...) Para os bolivianos, a exportação de gás para a região Centro-Sul brasileira – um dos principais mercados ainda inexplorados em todo o mundo – era a única saída possível para sua economia, depois de anos de domínio do tráfico de drogas e da inflação (TORRES FILHO: 2002: 99).

Na opinião de Hage, seguindo raciocínio de Ferreira, o Tratado de La Paz, de 1996, representa um “mergulho no passado”, uma retomada dos trabalhos entre Bolívia e Brasil para a exploração dos recursos energéticos bolivianos. “Neste princípio, a constituição do Gasbol, no aspecto político e econômico, guarda semelhança com os Acordos de Roboré de 1958, reproduzindo aqueles conflitos na atualidade” (FERREIRA:1997: A2, apud HAGE: 2007: 114).

Os custos da obra foram divididos entre o MME (R\$ 1,5 bilhão), por intermédio da Petrobras/Gaspetro, a British Gas, do Reino Unido, as empresas El Paso e Enron, dos Estados Unidos, a BHP, da Austrália, a YPFB boliviana, a Shell e a Transredes. Além disso, foram necessários recursos externos do BID, do Banco Mundial (Bird), da Corporación Andina de Fomento (CAF), do Banco Europeu de Investimentos (BEI) e do Eximbank do Japão (BRASIL. PETROBRAS: 2007), conforme tabela abaixo (TORRES FILHO: 2002: 101).

TABELA 1
Composição Acionária das Empresas de Transporte de Gás que Compõem o Gasoduto Brasil–Bolívia^a – 2000

TBG (Brasil)	%	GTB (Bolívia)	%
Gaspetro ^b	51,00	Transredes ^c	51,00
British Gas	9,66	Enron	17,00
El Paso	9,66	Shell	17,00
Total Fina	9,66	Gaspetro	13,00
Fundos de Pensão Bolivianos	6,00	British Gas	2,00
Shell	7,00	El Paso	2,00
Enron	7,00		
Total	100,00	Total	100,00

Fontes: TBG e Petrobras.

Embora a inauguração do gasoduto tenha contribuído para a popularidade de Cardoso no Brasil, seu colega Hugo Bánzer – fiel seguidor das doutrinas políticas neoliberais – não aproveitou bem o momento. As críticas acres à sua administração começaram a tornar sua situação política insustentável, principalmente após o aumento das tarifas de água, em dezembro de 1999. Uma série de protestos, que culminou na Guerra da Água – episódio que ficou conhecido por excessos tanto do lado do governo neoliberal quanto dos manifestantes, com o saldo de cinco mortes, instabilidade social e política e o início de um processo político com sete presidentes em cinco anos –, só seria concluída com a eleição presidencial de Evo Morales, do MAS. A Guerra da Água tornar-se-ia o símbolo da luta popular em defesa dos recursos naturais do país.

Essa instabilidade política causada pelas excessivas medidas neoliberais fez com que, entre 2000 e 2006, a Bolívia tivesse sete presidentes, uma média de 3.450 movimentos de cunho social contra as ações do Estado e uma carnificina desnecessária, com saldo de 300 mortos – mais do que na época da ditadura (ROCHA, 2006: 37). Numa medida absurda, no ano de 2000, o governo privatizou os serviços de abastecimento na cidade de Cochabamba, seguindo diretrizes do Bird. Um consórcio internacional com empresas da Bolívia, da Espanha, da Itália e dos EUA conseguiu impor normas leoninas no contrato de concessão da exploração do serviço de distribuição de água e esgoto, chegando ao cúmulo de privatizar as águas das chuvas e aumentar em dez vezes as tarifas desse bem de consumo. Em outras palavras, a água, um bem essencial à vida, somente seria fornecida mediante pagamento decuplicado para os bolivianos. Nesse caso, nem a água da chuva foi poupada.

Num país convulsionado por crise de desemprego e miséria, essas medidas foram o cúmulo: movimentos sociais organizaram um protesto contra esta privatização, culminando na formação da Coordenadora de Defesa da Água e da Vida, que comandou bloqueios de estradas e a ocupação simbólica da cidade. De forma opressiva, o governo decretou estado de sítio e tomou o caso não como questão social, mas como questão de polícia. O problema é que a própria polícia fazia greve naquele momento, deixando fragilizada a situação do governo. Colocou-se o exército nas ruas, com ordens para atirar caso houvesse “excessos” dos manifestantes. Resultado: dezenas de mortos mancharam de sangue o neoliberalismo boliviano.

A intervenção da Igreja Católica conseguiu frear os ânimos acirrados, chegando-se a uma solução: anular-se-ia o contrato de privatização, concedendo a gestão do abastecimento de água para a própria coordenadora. Esse movimento foi o embrião da organização do povo boliviano contra os excessos dos governos neoliberais, conseguindo contrapor a agenda comunitária aos

desígnios puramente mercadológicos. Um segundo episódio, a ser tratado mais adiante, será o da Guerra do Gás, ponto central em nossa análise.

CAPÍTULO II

HIDROCARBONETOS, ASCENSÃO INDÍGENA E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A BOLÍVIA

O primeiro capítulo demonstrou a evolução das relações energéticas Brasil – Bolívia por meio da comparação entre três acordos bilaterais. Mostrou-se a existência de uma conexão entre os Acordos de Roboré, o Tratado de Cochabamba e a construção do Gasbol. A ambiência internacional favorável à integração regional possibilitou a superação das reservas mentais de ambos os lados, facilitando a aproximação desses dois países.

O presente capítulo busca compreender, por sua vez, a dinâmica da política interna boliviana, tendo em vista dois fenômenos políticos relacionados: o significado da ascensão de Evo Morales – para discutir como o indigenismo, o nacionalismo e os problemas políticos dos movimentos sociais incorporados a setores da política boliviana influenciaram as relações da Bolívia com o Brasil –, e o lugar da Bolívia na política externa sul-americana do Governo Lula (2003-2010).

No primeiro caso, o objeto de estudo é a política interna da Bolívia em seus diversos desdobramentos antropológicos, políticos, econômicos e sociais para permitir um entendimento mais completo sobre esse país e como se dão suas relações com o Brasil. Lançaremos mão das análises teóricas para compreender a política externa sul-americana e verificar a seguinte hipótese: a estabilidade política boliviana é fundamental para empreender políticas energéticas bilaterais e regionais consistentes. Observando as relações bilaterais Brasil – Bolívia, propomos a examinar a realidade boliviana, de forma a fazer projeções acerca de se – e como – o novo marco regulatório do setor energético boliviano, após a nacionalização dos hidrocarbonetos, é compatível com o projeto de integração regional e se ele prejudicará as relações bilaterais. No próximo capítulo, faremos uso desses subsídios para discutir a questão da integração energética em maior profundidade.

No segundo, objetiva-se analisar a política externa brasileira para a América do Sul, observando o caso boliviano especificamente, de modo a investigar a constante instabilidade política boliviana e como essa política pode encontrar, na aproximação energética, um incentivo

à sua estabilização, tendo em vista a relevância do país para o projeto de interligação energética sul-americana.

Trabalharemos em bases teóricas diversas, para avaliar a hipótese de que a aproximação entre Brasil e Bolívia é fundamental para sedimentar as bases da interligação gasífera da América do Sul.

2.1 Indigenismo, recursos naturais e política externa boliviana

A Bolívia pode ser caracterizada como um rico país de pobres. Território de muitas riquezas naturais, envolto de bolsões de extrema pobreza, o país passa por um momento especial em sua história. Pela primeira vez, por 54% dos votos válidos – fato nunca antes ocorrido na Bolívia –, um representante das classes menos favorecidas, um índio Aymará, assume a presidência da república pela via institucional e democrática, disposto a reverter as constantes explorações sofridas pelo povo boliviano. O objetivo maior desse novo governo parece ser recuperar o destino da nação.

A Bolívia decidiu, politicamente, abandonar de vez o neoliberalismo formulado pelo Consenso de Washington e aplicado desde o Governo Paz Estenssoro (1985-1989) até Sanchez de Lozada (2002-2004), tendo em vista que as tentativas de reformas neoliberais no final do século XX e início do XXI não obtiveram os resultados esperados. De 1985 a 2005, esse país vivenciou o auge e o declínio do modelo neoliberal, que não chegou a ser plenamente implementado em razão de uma gama de fatores, como a fragilidade das instituições bolivianas e o agravamento da questão social no país.

Paz Estenssoro, líder da Revolução de 1952, volta ao poder em 1985 para abrir o processo de redemocratização da Bolívia. O objetivo principal era revolucionar a economia a partir do setor de hidrocarbonetos para frear os picos inflacionários, de até 11.000%, com a consequente queda vertiginosa do PIB. Pelo Decreto Presidencial nº 20.160, ele redirecionou profundamente os rumos do país: combateu a inflação, reduziu os gastos do governo, restabeleceu a austeridade fiscal, demitiu milhares de servidores da Comibol e da YPFB, abriu a economia para o investimento estrangeiro e incentivou a iniciativa privada. Para coibir protestos, foi obrigado até a decretar estado de sítio.

Essas foram reformas impostas à população boliviana, que começou a organizar-se em torno de determinadas demandas, como a maior participação dos povos originários (ou nativos) nas decisões políticas por meio de uma nova constituição. Os sucessores de Estenssoro, Jaime Paz Zamora (1989-1993) e Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) seguiram suas diretrizes liberais, aprofundando o processo de reforma da economia boliviana. Para Peter DeShazo, desde o início da capitalização da YPFB, em 1996, com subsidiárias vendidas à Repsol YPF, à Petrobras, à Amco/BP, à Perez Companc e à Pusp petrol, houve um vertiginoso crescimento nas reservas comprovadas e potenciais de petróleo. Essa foi a maior conquista de Lozada. A maioria das reservas estava em Tarija. O mesmo processo ocorreu com o gás boliviano (DESHAZO, 2008: 330).

O desmonte da reforma começou a partir de 2000, com os protestos que culminaram na Guerra da Água, em Cochabamba, e na Guerra do Gás, no país inteiro. Esses fenômenos trouxeram à tona o nacionalismo repressado desde a abertura democrática na política boliviana. Parecia que, enquanto a situação econômica estivesse razoável, nada mudaria na política do país. Porém, com o agravamento do desemprego e da pobreza, esse nacionalismo tornou-se, sobretudo, antineoliberal.

Após a Guerra da Água, deu-se a Guerra do Gás, ponto central em nossa análise. Responsáveis por 86,2% das exportações bolivianas, os hidrocarbonetos representam o eixo central tanto da política interna quanto da externa do país. Para Juan Recce, a situação de país produtor de recursos naturais e a condição do seu aparato produtivo são determinantes para que a questão do gás natural se encontre entre os problemas centrais, tanto para dar rumos à política nacional quanto à internacional (RECCE, 2006: 40).

Essa guerra (2003) representou novo capítulo da luta dos movimentos sociais em favor do controle nacional dos recursos naturais bolivianos. Embora a privatização do setor tivesse levado à multiplicação do investimento estrangeiro, que saltou de 17% do PIB (1982) para 70% (2000), colocando a Bolívia entre as economias mais internacionalizadas entre os países em desenvolvimento, a concentração do poder no setor nas mãos de empresas estrangeiras, a persistência da miséria da maioria dos bolivianos e a crescente organização dos movimentos sociais de cunho nacionalista levaram à reivindicação popular em favor da nacionalização dos hidrocarbonetos. Um breve retrocesso histórico pode auxiliar a explicar esse movimento.

Em 1990, promulgou-se a Lei Geral de Hidrocarbonetos nº 1.194. O presidente em exercício, Paz Zamora, visava a obrigar as empresas que quisessem explorar os recursos hidrocarbônicos bolivianos a assumirem os riscos da empreitada, contudo, em nome da YPFB. Anos mais tarde, Sánchez de Lozada rompe brutalmente com esse paradigma, por considerá-lo

excessivamente desestimulante ao investimento estrangeiro. Seu objetivo era favorecer o capital externo para alavancar a economia boliviana.

O estopim para a guerra do gás foi o anúncio, feito em 2003 pelo presidente Sánchez de Lozada, do projeto de exportar esse recurso para os EUA, através de portos chilenos. O plano parecia feito sob medida para irritar os nacionalistas, pois implicava acordos econômicos com os Estados Unidos, a quem detestavam por causa da política antidrogas e do apoio prestados às ditaduras militares da Bolívia. E ainda por cima envolvia o Chile e a ferida aberta da perda do litoral boliviano para as tropas daquele país na guerra do Pacífico, no fim do século XIX. (ROCHA, 2006: 40).

É interessante observar que Lozada governou o país em três momentos distintos, sempre em favor de políticas liberalizantes, pois queria fazer, da Bolívia, um “Estado normal”. Como residiu e estudou por muito tempo nos EUA, nem seu sotaque hispânico foi preservado, o que causava enorme antipatia dos segmentos nacionalistas. Sua identificação com o Consenso de Washington gerou conflitos com os camponeses da COB, principal confederação sindical do país. No segundo governo (2002-2003), depois de duas semanas de protestos contra o plano de exportação do gás boliviano para os EUA por portos chilenos, ele renunciou. Novamente, os protestos sociais foram considerados questão de polícia, porém, uma nova greve policial forçou o governo a colocar as Forças Armadas em ação, deixando novo saldo de trinta mortos. A Bolívia vivia o caos, gerando apreensão tanto na América do Sul como nos EUA e na Europa.

Tanto o presidente brasileiro recém-empossado, Luiz Inácio Lula da Silva, quanto o presidente da Argentina, Nestor Kirchner, buscaram apaziguar os ânimos dos revoltosos, porém, seus esforços não surtiram o efeito desejado.

Ao contrário de contribuir para a desejada normalidade política, a comissão mediadora enviada pelos presidentes brasileiro e argentino, Luiz Inácio Lula da Silva e Nestor Kirchner, acabou por deixar a situação do seu par boliviano mais difícil ao não ser bem recebida pelo povo, que desconfiava de seus propósitos, revelando um problema mais complexo (SEGABINAZZI, 2006: 111).

O Vice-Presidente boliviano, Carlos Mesa, respeitado historiador e intelectual, assumiu o governo com a promessa de buscar as soluções negociadas entre os diversos grupos políticos nacionais, formando um “pacto de governabilidade”. Prometeu, também, convocar um referendo sobre os recursos energéticos, no intuito de fazer o povo escolher o modelo mais adequado para a regulação dos hidrocarbonetos. Sob pressão, Mesa aumentou os impostos sobre hidrocarbonetos, de 18% para 50%, mas desistiu de decretar a nacionalização por temer as gigantescas indenizações que poderia ser obrigado a pagar às empresas estrangeiras (ROCHA, 2006: 41).

O plebiscito foi conduzido de forma bastante democrática, no dia 18 de julho de 2004. A vitória expressiva de 92% dos votos válidos em favor da nacionalização dos hidrocarbonetos foi a demonstração clara de que a população boliviana, de forma soberana, havia tomado uma decisão acerca da questão.

Mesa rompe, posteriormente, com os cocaleiros, sabendo que a situação poderia agravar-se a ponto de haver novo golpe militar no país. Embora tentasse manter um mínimo de estabilidade, não logrou êxito e teve de renunciar, cedendo espaço para o então presidente da Suprema Corte, Eduardo Rodriguez, que governou até a posse de Juan Evo Morales Ayma. Foi o fim dos protestos e dos movimentos operários e indígenas. Entretanto, foi o início de outra nova onda de protestos, desta vez, levada a cabo por setores contrários a Evo Morales.

Atualmente, fugindo da caracterização de estado falido, sofrendo até sérias ameaças de “balcanização” (BANDEIRA, 1995), a Bolívia é o segundo país mais pobre das Américas, atrás apenas do combalido Haiti. Extremamente dependente de investimentos estrangeiros – 50% da formação bruta de capital, entre 1997 e 2000 (CEPIK; CARRA, 2006: 2) –, o país precisa de suas reservas de gás natural para promover seu desenvolvimento sustentado e autônomo, mas a falta de estabilidade política não tem colaborado para a consecução desse fim.

O Brasil representa, nesse contexto, importante fator de estabilização econômica e política daquele país, uma vez que é, na prática, o único mercado consumidor do gás boliviano, absorvendo mais de 60% da produção total. Essa interdependência fica evidente porque, como visto no capítulo anterior, o Brasil optou, nos anos 90, pelo gás boliviano para promover o crescimento econômico brasileiro a partir da Região Concentrada.

Existe, entretanto, uma grande falta de compreensão em relação à realidade boliviana no Brasil. O recente surto de nacionalismo na Bolívia não aconteceu por acaso. Existe um fio condutor histórico que poucos brasileiros conhecem. Mas seria este movimento hostil à presença brasileira no país? O nacionalismo boliviano encara o Brasil como uma nova potência imperialista disposta a usurpar os recursos bolivianos, tal qual a Espanha do Imperador Carlos V séculos atrás, ou apenas como um sócio mal compreendido? Por que o Presidente Lula decidiu afastar-se da tradicional diplomacia da neutralidade nas eleições presidenciais da região e apoiar candidaturas de esquerda, como a de Evo Morales? Como os bolivianos veem a participação da Petrobras na economia boliviana? Em que a nacionalização de 2006 difere-se das outras duas nacionalizações anteriores? O que se pode esperar da Bolívia nos próximos anos? É possível promover a integração energética da América do Sul como um primeiro passo para unir a região em torno da Unasul? Não é intuito deste trabalho responder a todas essas perguntas de uma só vez, já que ainda é muito cedo para encontrar respostas prontas e acabadas para assuntos tão

complexos. O objetivo aqui é trazer elementos para enriquecer o debate acerca das circunstâncias das relações bilaterais Brasil – Bolívia no presente momento de inserção internacional da América do Sul no mundo globalizado, tendo a cooperação energética como grande pilar dessas relações.

Outra característica marcante da Bolívia é sua divisão política, econômica e social. Divisão é, nesse contexto, a palavra que melhor explica a situação política na Bolívia atual. Essa divisão apresenta-se de forma multifacetada, o que torna o estudo desse país um grande desafio para os fins deste trabalho. Essa divisão apresenta diversas roupagens: geográfica (Altiplano *versus* Meia Lua), social (pobres trabalhadores indígenas *versus* empresariado ocidentalizado), cultural (indigenismo irredento de maioria Aymará *versus* europeização dominadora), política (MAS, *versus* Partido Democrático Social, Partido Democrático Social – Podemos – e MNR) e econômica (plantadores de coca, apegados aos recursos naturais *versus* exportadores de recursos naturais por ligações com empresas multinacionais). O dado novo é a emergência dos movimentos populares na composição das forças políticas nacionais. Cabe-nos, agora, conhecer a composição desses movimentos populares e como eles têm influenciado a composição política nacional da Bolívia.

Postero analisa a ascensão do movimento indígena como uma reação às reformas sociais propostas por Sanchez de Lozada. Enquanto Lozada preconizava uma sociedade multiétnica e pluricultural, para ser inserida no modelo neoliberal de Estado, Postero intitulou a nova sociedade indígena boliviana como pós-multicultural. Em sua obra, *Now we are citizens*, Postero (2007) caracteriza a cidadania pós-multicultural.

Born out of a history of resistance to colonial racism, and developed in collective struggles against the postrevolutionary state since 1952, this kind of activism has crystallized over the past decade, as poor and Indian Bolivian citizens have engaged with the democratic promises and exclusions of neoliberal multiculturalism. Now, armed with the language of citizenship and the expectations of the rights it implies, this emerging public is demanding radical changes in the traditional relationship between state and civil society, calling for an end to the structured inequalities that mark Bolivian society (POSTERO, 2007: 1-2)

Enquanto a Bolívia europeizada da Meia Lua, região formada pelos departamentos mais ricos, localizados nas terras baixas, abundantes em hidrocarbonetos, de Santa Cruz, Tarija, Beni e Pando, tem um projeto para o país, em que a exploração do gás natural e do petróleo, em cooperação com empresas multinacionais, é o maior trunfo para o desenvolvimento nacional, a Bolívia indígena, concentrada no Altiplano, região formada pelos departamentos de La Paz,

Cochabamba, Oruro e Potosí, buscam também a exploração dos recursos naturais para o desenvolvimento, mas consideram que o Estado é quem deve liderar esse processo e não as multinacionais.

Analisando o trabalho de Quijano, inferimos que existe, na Bolívia, o processo descrito pelo autor como “colonialidade do poder” (QUIJANO, 2004: 77). A identificação de grande parte da sociedade boliviana só ganha sentido quando relacionada ao padrão de poder originário da experiência colonial que manteve seus fundamentos na sociedade boliviana, constituindo uma força profunda para sua análise. Racializam-se as relações entre colonizadores e colonizados, ou seja, a raça se torna uma construção mental para construir um grupo de interesse diferente do *status quo* vigente, “branco” e “europeu”, que acaba por se caracterizar como “índio”, “originário”.

Dentro do sistema capitalista, as relações de controle do trabalho ou da exploração perpassaram necessariamente a oposição entre detentores do capital (brancos europeus) e fornecedores de mão de obra barata, pouco instruída e despolitizada (indígenas camponeses). Essa “colonialidade do poder” transpôs sua força ao Estado boliviano, que consagrou um sistema político em que se aceitava naturalmente que os brancos europeus, embora historicamente minoria numérica e regionalmente localizada, fossem os controladores do Estado por silogismo simples, enquanto ficava resguardado, às majorias indígenas, apenas o papel de força laboral do país. Estabeleciam-se, assim, as divisões de quem mandava e de quem obedecia na Bolívia.

Esse padrão eurocêntrico criou, no imaginário popular, uma clara distinção entre as raças superiores (branco europeu) e inferiores (indígenas camponeses), legitimando a dominação do Estado em razão de uma suposta hegemonia racial. Desde sua independência, a Bolívia manteve esse padrão eurocêntrico: era um estado independente, articulado a uma sociedade colonial. O primeiro choque desse padrão foi a Revolução de 1952, um movimento social anti-hegemônico comparável às revoluções mexicana e cubana. Para Rocha (ROCHA, 2006: 16-17), este movimento boliviano conseguiu realizar uma ampla reforma agrária, extinguiu as formas servis de trabalho indígena, estabeleceu o sufrágio universal, impulsionou a educação e nacionalizou empresas ligadas à mineração e à energia, mas falhou na tarefa de promover a democracia, implantando modelo de cidadania corporativa que se degenerou em relações clientelistas e autoritárias da sociedade com o Estado.

Esse padrão de “cidadania tutelada” conferida aos indígenas manteria, porém, o poder nas mãos dos novos donos do poder. Reunidos num partido de grande força política – o MNR –, que segue o modelo do Partido Revolucionário Institucional (PRI), do México –, os determinados líderes da revolução buscaram, em Victor Paz Estenssoro, um pragmático que conseguiu

administrar, de forma autoritária, as pressões externas, principalmente americanas, e as demandas internas do país. Esse padrão somente seria desconstruído a partir de 1982, com a saída dos militares do poder. Com a abertura política, inicia-se o processo de organização das forças indígenas em torno de reivindicações comuns: uma nova constituição que desse mais autonomia, poder de decisão sobre os recursos naturais do país e maior participação política às comunidades originárias .

De início, essas reivindicações foram consideradas utópicas pelos centros decisórios. Portanto, não havia uma intenção de dar ouvidos às reivindicações de grupos indígenas, nem de transigir nesse sentido. A força do “colonialismo de poder” na Bolívia levava a crer que esses cidadãos de “segunda categoria” poderiam manter-se calados mediante uma concessão financeira do Estado. As reivindicações pareciam, entretanto, cada vez mais consistentes diante das medidas liberalizantes adotadas na economia pelos presidentes da década de 90, conforme visto no capítulo anterior.

De Hugo Bánzer a Gonzalo Sanchez de Lozada, todos os presidentes mantiveram um padrão político de grandes medidas fiscais de austeridade, abertura ao capital externo e concessões às multinacionais, sem uma correspondente ação social que, ao menos, viesse a acomodar os interesses dos indígenas camponeses. Quando se percebeu o engano, já era tarde demais: a força dos movimentos indígenas já havia colocado Evo Morales no poder, depois de muitas lutas populares nas ruas e nas urnas.

Cesar Zucco Júnior faz uma pergunta fundamental: “Como foi possível chegar a uma polarização tamanha depois de quase vinte anos de uma relativa estabilidade política?” (ZUCCO JR, 2008: 14-15). A resposta a esse questionamento está basicamente na ascensão do indigenismo como força política nacional, o pós-multiculturalismo de Postero. Nas eleições de 2002, Evo Morales não era identificado como representante indígena, mas apenas como representante sindical dos “cocaleros” e de outras categorias laborais. Em 2005, porém, com a liderança de Morales frente aos movimentos populares, conseguiu-se ligar sua imagem à de líder indígena também. Esse dado é fundamental para entender sua ascensão política.

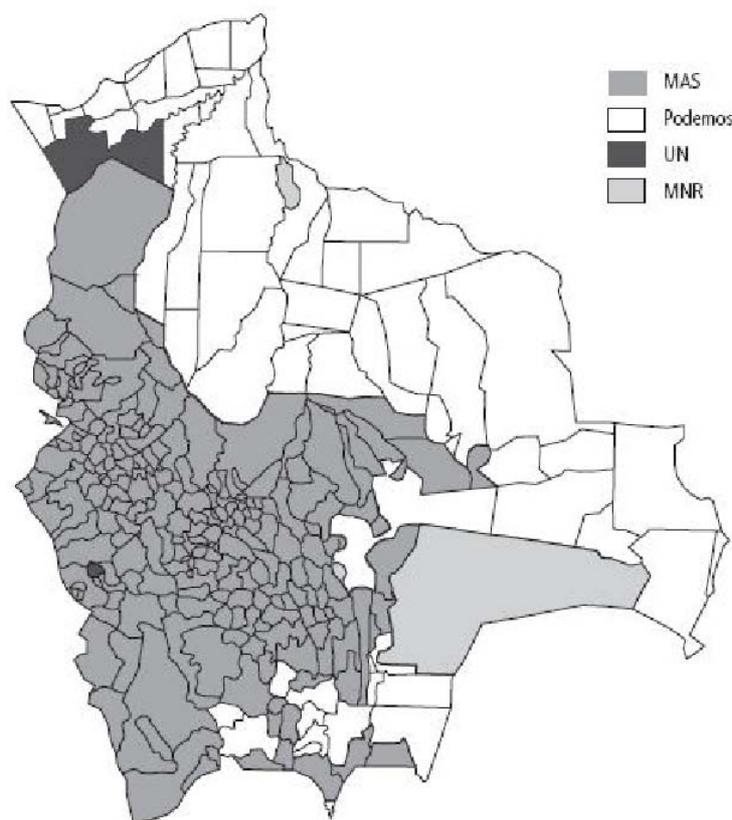


Figura 3: Mapa Eleitoral Boliviano — 2005

Fonte: Romero Ballivian (2007). Figura mostra o partido vencedor das eleições presidenciais de 2005 em cada município boliviano.

A polarização política na Bolívia tornou-se mais evidente com a chegada de Evo Morales à presidência do país. O conflito redistributivo regional em torno dos hidrocarbonetos da Meia Lua e o colapso do sistema de partidos tradicionais possibilitaram a centralização dos debates na nacionalização dos hidrocarbonetos. Essa intransigência em nacionalizar hidrocarbonetos colocou grande parte do eleitorado da Meia Lua contra Morales, enquanto o Altiplano ficou ao lado desse então candidato. De acordo com a figura acima, podemos observar a polarização eleitoral entre MAS e Podemos, que dividem, respectivamente, Altiplano e Meia Lua. As áreas mais claras, favoráveis ao Podemos, são exatamente as áreas que representam o *hinterland*, apresentado no primeiro capítulo, enquanto as mais escuras, do Altiplano, tendem a favorecer o Presidente Morales. Não há coincidência alguma: é a representação política da Bolívia, que segue padrões históricos bem definidos.

O recente referendo autônomo deixou bastante clara essa polarização, com as expressivas vitórias dos governadores de Santa Cruz e Tarija, além da ampla vitória de Evo Morales. Embora pouco tenha mudado o quadro político geral da Bolívia, o referendo deixou

claro que a polarização política na Bolívia precisa ser superada para que o país possa promover seu desenvolvimento.

Essa intenção de desenvolvimento boliviano, para Peter DeShazo, é elaborada diante de três convicções nacionais: primeiro: superar a perda da saída para o mar, na Guerra do Pacífico, que frustrou o potencial boliviano; segundo: superar o fato de que toda a renda das exportações de commodities – prata, borracha, estanho – fica retida nas mãos de uma pequena elite nacional e de estrangeiros; terceiro: reconhecer que os hidrocarbonetos são a chave, quando não a última esperança, para deslanchar o desenvolvimento do país, desde que sejam explorados de maneira diversa à que se aplicou nos *booms* da mineração do passado.

O gás natural tornou-se, portanto, o “santo graal do nacionalismo econômico” na Bolívia. Desde a nacionalização, em maio de 2006, a Bolívia entrou novamente num ciclo de nacionalismo econômico que provocou o impasse no país (DESHAZO, 2008).

Joseph Stiglitz coloca a Bolívia como um dos países que experimentam o que ele chama de “paradoxo da abundância” ou mais especificamente a “maldição dos recursos naturais”. Países com abundância em recursos naturais – principalmente hidrocarbonetos – enfrentam uma estranha relação entre grandes dotações de recursos naturais e taxas altíssimas de pobreza. Compreender esse paradoxo é fundamental para superá-lo, porque os países dependem desses recursos naturais e porque a riqueza natural contrasta com a pobreza da população, o que propicia uma releitura sobre os fracassos da globalização e suas possíveis soluções.

O importante é que as reformas em países ricos em recursos – e do modo como eles são tratados pelos países industriais avançados – talvez possam reduzir a pobreza com mais rapidez e facilidade do que mudanças em outros setores do sistema econômico mundial. O que esses países precisam não é mais auxílio de fora, mas ajuda para obter o valor pleno por seus recursos e para garantir que gastem bem o dinheiro ganho (STIGLITZ, 2007: 234).

Stiglitz aponta ainda que os recursos naturais tornam-se o objeto principal do conflito interno e a fonte dos meios financeiros que possibilitariam a continuação desse conflito. Na disputa pela maior fatia da riqueza, acaba-se reduzindo seu tamanho à medida que a riqueza é destruída pela luta. Em sua concepção, isso tende a ocorrer quando a riqueza não é obtida pelo trabalho duro e pela criatividade humana, mas apenas da apropriação de recursos naturais de uma nação. Esse conflito é particularmente debilitante para a coesão nacional, solapando a fé na economia de mercado, em especial quando se suspeita que a riqueza tem sido adquirida ilegitimamente, por meio de acordos espúrios entre empresas e governos corruptos. Não surpreende, portanto, que o descontentamento fervilhe sob a superfície desses países.

O primeiro desafio enfrentado por países ricos em recursos naturais é assegurar que o povo fique com o máximo possível do valor dos recursos nacionais, o que não é fácil. Evo Morales propôs exatamente isso na campanha de 2005, quando se elegeu presidente da Bolívia. Tenta, desde então, superar um histórico de corrupção nas estatais, reverter o processo de privatização apoiado pelo FMI, pelo Banco Mundial e por Washington. Alega que nem sempre a iniciativa privada é mais eficiente que a iniciativa pública, mas certamente o privado tende a receber bem mais que o povo, que é o verdadeiro detentor dos recursos naturais.

O desafio de Evo Morales é estabilizar o país por meio de medidas que reduzam o conflito distributivo entre o Altiplano e a Meia Lua. A transmissão da riqueza natural boliviana pode proporcionar maior qualidade de vida para o povo. Contudo, essa tarefa não será fácil, principalmente porque o crescimento das receitas do gás natural favorece mais o governo central do que os departamentos em que as novas reservas gasíferas foram encontradas. Como a constituição boliviana legitima um estado unitário, é o governo central quem determina as regras da redistribuição das receitas.

Aproximadamente metade dos recursos dos departamentos é transferida para gastos específicos, que são simplesmente delegados aos governos locais. Da outra metade, que são os recursos para a gestão propriamente dita dos departamentos, cerca de 60% (dados de 2006) originaram-se do pagamento de royalties e dos impostos sobre hidrocarbonetos. Assim, ainda que as transferências delegadas favoreçam o Altiplano, como os royalties – o maior componente de transferências para gestão – tais recursos são alocados com base na produção, i.e., os departamentos produtores recebem a maior parte das transferências para gestão (ZUCCO JR, 2008: 17).

A crescente arrecadação de impostos sobre hidrocarbonetos nos últimos anos (conforme figura abaixo) é um dos principais pontos do conflito interno boliviano. Enquanto a Meia Lua tenta angariar mais dividendos da arrecadação, o governo central tenta impulsionar, desde 2007, programas sociais que reduzam a extrema pobreza da população boliviana, como o programa de benefícios sociais para idosos (Renta Dignidad) e o Bolsa Escola boliviano (Bono Juancito Pinto).

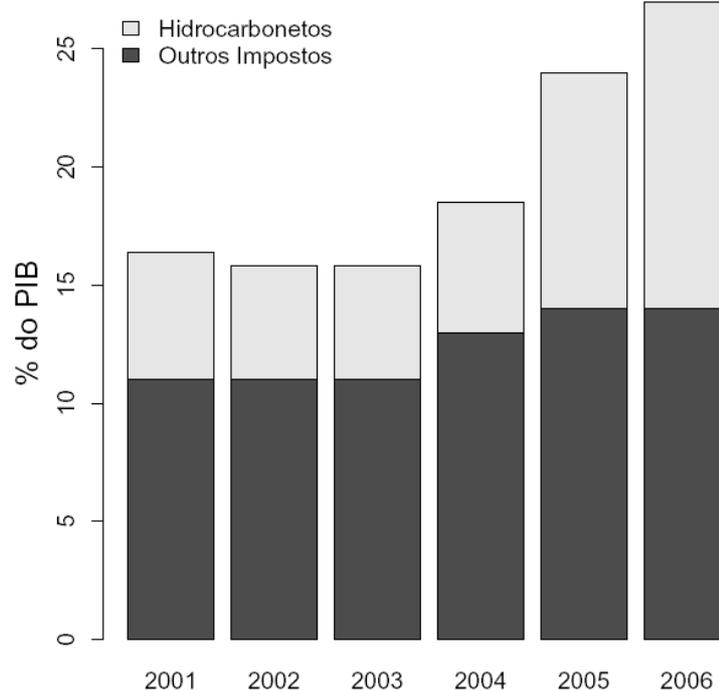


Figura 4: Receitas do Gás: 2001--2006

Fonte: IMF (2007). Figura mostra ingressos fiscais originados da indústria de hidrocarbonetos (impostos e royalties) e demais ingressos fiscais do governo boliviano.

Alega o governo que o crescimento das receitas dos hidrocarbonetos somente ocorreu por causa da nacionalização desse recurso – combatida pelos políticos da Meia Lua –, realizada por Evo Morales. Interessante notar que quando as rendas dos hidrocarbonetos proporcionavam maiores lucros para as empresas estrangeiras do que receitas para a Bolívia, os governos centrais, controlados por políticos da Meia Lua, não envidaram esforços para promover uma descentralização política que proporcionasse a distribuição dos impostos nacionais.

Apenas com a chegada de Evo Morales ao poder, após a nacionalização dos hidrocarbonetos, a questão foi suscitada pelos líderes de Santa Cruz, Tarija, Beni e Pando. Evidencia-se a agonia da “colonialidade do poder” diante dos interesses da sociedade pós-multicultural boliviana, liderada pelo Governo Evo Morales, que enfrenta a oposição com a força das urnas e com pouco diálogo.

Nesse sentido, a tentativa de Evo Morales de aprovar uma nova constituição tenta pôr fim a diversos conflitos nacionais, como o conflito distributivo e a luta por maior representatividade das comunidades originárias. Seu objetivo, explícito, é quebrar a tradição da “colonialidade do poder” na Bolívia, mas há dúvidas se uma nova constituição pode reverter um processo histórico de 200 anos.

O segundo semestre do ano de 2008 trouxe à tona o embate direto entre essas duas Bolívias. O governo central envidou esforços no sentido de aprovar uma nova constituição para o país, fundamentado na necessidade de maior representatividade para os povos indígenas, melhor distribuição das rendas dos hidrocarbonetos e maior divisão da terra. A Meia Lua, liderada pelo governador de Santa Cruz, Rubén Costas, ergueu-se contra a investida de Evo Morales, baseando-se no texto da Constituição, que dá o direito ao atual mandatário da nação de reeleger-se por quantas vezes o “povo” quisesse.

Essa tendência de reconstruir a nação com base em governos de esquerda na América do Sul é uma tendência recente que requer uma análise muito cautelosa para evitar clivagens políticas, tanto à esquerda quanto à direita. É característica comum, dessas reformas constitucionais, ocorrerem em países de elevado índice de pobreza, cujas nações estão insatisfeitas consigo mesmas e cujos mandatários querem aproveitar o momento para legitimar a hipertrofia do Executivo perante o Legislativo.

Para Cervo, são claros os objetivos dessa nova onda constitucionalista na região:

1) ‘refundar a nação’; 2) fortalecer o Estado; e 3) prolongar o poder dos mandatários mediante reeleições ou outros dispositivos jurídicos (...). Estratégias mais ousadas ameaçam com ‘ilegitimidade’ a dívida externa e os contratos com empresas estrangeiras firmados por governos anteriores. (CERVO, 2008: 2).

No fundo, as reformas deslocam poder dos legislativos para os executivos, no intuito de, supostamente, deslocar para o povo os benefícios de seus recursos naturais, evitando cair na “maldição dos recursos naturais” (STIGLITZ, 2008: 234). Nesse sentido, afirma Cervo que

[a] estratégia política dos poderosos dirigentes consiste em alocar recursos provenientes da natureza, dos minérios, do petróleo e do gás, para programas sociais, bem como redistribuir as terras produtivas. Estratégias mais ousadas ameaçam com ‘ilegitimidade’ a dívida externa e os contratos com empresas estrangeiras firmados por governos anteriores (CERVO, 2008: 3).

Como já observado na Introdução deste estudo, essa tendência não alcançou Brasil, Chile, Uruguai ou Argentina porque são nações satisfeitas consigo mesmas e não precisam de uma nova constituição que “amaldiçoe” o passado. Observou-se também que o “refundar” a nação parte do princípio de que o governo voltado para a maioria desprezada não pode governar com a constituição das “elites”. Esse estado de polarização ficou muito claro na proclamação da nova constituição bolivariana, na Venezuela, em 1999, e na derrota das reformas chavistas de 2008.

No Equador, a nova constituição também apresentou natureza polarizada em favor do governo central.

No quadro já apontado das convicções nacionais, a relação da Bolívia com seus vizinhos ressentem-se da perda territorial para todos eles. Apesar disso, essa relação normalizou-se plenamente com todos eles, à exceção do Chile. A Bolívia é membro da Comunidade Andina de Nações (CAN) e membro associado do Mercosul, almejando sua entrada como membro permanente e integrante da Alternativa Bolivariana para Las Américas (ALBA), que inclui Venezuela, Cuba e Nicarágua. Quando assumiu o governo em 2006, Evo Morales declarou que queria ter parceiros para explorar os recursos energéticos da Bolívia, e não patrões. É visível, portanto, o ressentimento nacional para com os vizinhos e, principalmente, para com os Estados Unidos, maior fornecedor individual de recursos financeiros para a Bolívia.

Os instrumentos da política externa boliviana são aqueles típicos de um Estado débil em termos de poder nas relações internacionais. Busca integrar-se com os vizinhos na América do Sul, no intuito de promover o desenvolvimento nacional. Existe, porém, certa desconfiança em relação à aproximação ao Brasil. Como foi visto no Capítulo I, a percepção boliviana sobre Brasil não é a de um país irmão que busca desenvolver os países mais fracos. Percebe-se o Brasil como um país cuja política externa enfatiza a atuação das empresas nacionais na Bolívia, especialmente a Petrobras. Embora essa percepção dos formuladores da política externa boliviana seja verdadeira em grande medida, o respeito à não-intervenção como tradição da política externa brasileira apresenta-se como trunfo nesse caso, não havendo razão na tese de que o Brasil seria o substituto dos EUA em termos de poder na região.

De acordo com o Informe de Gestión 2007, do Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, da Bolívia, intitulado Bolívia Soberana, há quatro prioridades na política externa do Governo Evo Morales: uma nova abordagem à Guerra às Drogas, a reivindicação histórica pela saída para o mar pelo Pacífico, o desenvolvimento econômico por meio da integração regional e o estabelecimento de um novo relacionamento com investidores estrangeiros. Todas elas apresentam-se interligadas, de alguma forma, a um grande fio condutor: a afirmação da Bolívia como país multicultural, multiétnico, soberano e avesso ao neoliberalismo.

Bolivia ha devuelto la dignidad y soberanía al país, nacionalizando los hidrocarburos, recuperando empresas estatales, desvinculando al país del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a las Inversiones (CIADI), impulsando el retiro del agua de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y promoviendo una integración para los pueblos. Los acuerdos comerciales deben contener un conjunto de normas favorables a los países menos desarrollados para ir reduciendo las asimetrías. En la perspectiva de la

integración de los pueblos, el ALBA-TCP nace como propuesta alternativa frente al ALCA y al TLC y supone mucho más que simples acuerdos comerciales o de cooperación. El ALBA-TCP es un espacio de confluencia de los gobiernos que promueven transformaciones estructurales en la región y buscan construir alternativas regionales concretas frente al modelo neoliberal. (BOLIVIA, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTOS, 2007).

Na primeira prioridade, há legítimo compromisso de Evo Morales em resguardar tradições indígenas do cultivo da folha da coca. Ex-cocaleiro, o presidente boliviano tenta convencer a opinião pública internacional de que não há traficantes de cocaína entre os indígenas, que comercializam a folha da coca para fazer chá e remédios homeopáticos. A única ressalva dessa política é a oposição explícita do governo americano, que não tolera nenhuma forma de cultivo de narcóticos e até se dispôs a financiar um programa de incentivo ao abandono do cultivo da folha da coca, suspenso depois da expulsão do embaixador americano, Philip Goldberg, da Bolívia, por supostamente incitar a oposição boliviana contra o governo central. Em resposta, os EUA colocaram a Bolívia na lista dos países que não cooperam no combate às drogas e expulsou o embaixador boliviano dos EUA.

Bolivia busca la revalorización internacional de la hoja de coca, que forma parte esencial de la vida de los pueblos originarios andinos por sus usos nutricionales, tradicionales, rituales y religiosos, enraizados en su cultura y cosmovisión, basados en vivir en armonía con la naturaleza. Asimismo, Bolivia impulsa la lucha contra la elaboración, tráfico y consumo de drogas ilícitas como respuesta a la necesidad de enfrentar, en el marco del principio de la responsabilidad compartida con la comunidad internacional y del respeto a la soberanía nacional y los derechos humanos, esta lacra de la humanidad (BOLIVIA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTOS, 2007).

Na segunda prioridade, a reivindicação histórica pela saída ao mar pelo Pacífico revela parte do ressentimento boliviano para com o Chile, depois da derrota para este país na Guerra do Pacífico. De acordo com os princípios da diplomacia, entretanto, não reside razão para a Bolívia reivindicar uma saída para o Pacífico, reavendo seu território litorâneo que lhe foi tomado. A possibilidade de uma negociação que viabilizasse o uso do corredor chileno de Antofagasta pela Bolívia seria perfeitamente válida, caso houvesse concordância do Chile. Apesar de o Brasil já ter oferecido a saída pelo Atlântico, via Santos, os bolivianos insistem na reivindicação de

Antofagasta. Não por acaso, os chilenos são considerados inimigos pelos bolivianos, o que dificulta a aproximação entre esses países.

Bolivia buscó mejorar las relaciones bilaterales con los países de América Latina y el Caribe con el propósito de consolidar el país como un actor importante dentro de la política internacional de la Región. Así, se promovió la reintegración marítima, la negociación de acuerdos e instrumentos bilaterales que regulen las relaciones en diversas áreas en base al principio del diálogo entre los pueblos y propiciando la confianza mutua. (BOLIVIA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTOS, 2007)

Entende-se que a resolução da reivindicação boliviana pode ser encontrada na integração regional, meio pelo qual o país pode atingir maiores níveis de desenvolvimento, além da interconexão física que lhe pode abrir a saída pelo Pacífico. Há, entretanto, descolamento entre noções de desenvolvimento e integração regional na Bolívia. Em recente pesquisa (ver gráfico), o Latinobarômetro constatou que “os ânimos dos bolivianos em relação à integração regional têm piorado, e não somente em termos absolutos. A Bolívia era um dos países onde o apoio à integração era maior, e hoje tal apoio está bem abaixo da média regional.” (ZUCCO JR, 2008: 24).

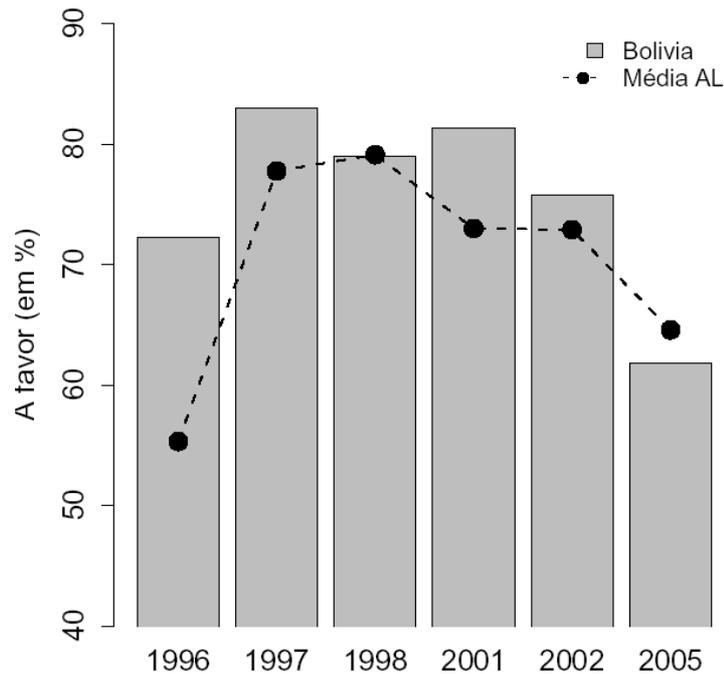


Figura 5: Integração Econômica Com a América Latina

Fonte: Latinobarômetro, diversos anos. Figura mostra o percentual de respondentes bolivianos e a média entre todos os países onde a pesquisa foi realizada que indicaram ser a favor da integração econômica com outros países da América Latina.

Na terceira prioridade, o desenvolvimento é pauta da política externa de qualquer país emergente, mas o sentido dessa palavra revela-se urgente no caso boliviano, afinal, o país não conseguiu aproveitar os momentos de expansão econômica do passado, uma vez que sua economia encontrava-se em mão de uma pequena minoria. Essa reivindicação boliviana encontra-se em qualquer discurso do Presidente Evo Morales, principalmente nos órgãos multilaterais.

No âmbito da quarta prioridade de política externa do Governo Evo Morales, o novo relacionamento boliviano com os investidores estrangeiros tem origem na mudança de postura da Bolívia em relação ao mundo. Criticou-se bastante a aceitação dos contratos leoninos assinados pelo país desde a redemocratização na década de 90, quando as empresas estrangeiras obtinham lucros extraordinários sem repassar tecnologia nem dividendos ao Estado nacional. Embora a atitude de Morales tenha sido criticada pelo excesso de espetacularização do episódio, reconhece-se que já não havia como permitir tamanha exploração dos recursos naturais bolivianos sem uma correspondente contrapartida financeira para o país. O passar do tempo mostrou que a nacionalização não foi ruim para o povo boliviano, afinal, diversos investidores

retornaram ao país, inclusive a Petrobras (a permanência da Petrobras será discutida no ponto a seguir).

Paralelamente, Bolivia promueve y se suma al Acuerdo Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, (UNASUR), que está acompañada de una creciente relación sur-sur con los países árabes, africanos y asiáticos, que expresa el diálogo soberano de estos tiempos de cambio. Bolivia promueve una integración que no esté monopolizada por las concepciones neoliberales y de liberalización comercial. (...) Bolivia ha manifestado su decisión de ingresar al MERCOSUR sin dejar de ser miembro pleno de la CAN. Asimismo, Bolivia considera que la inversión debe ser de socios y no patrones, así el inversionista extranjero que quiere invertir en nuestro país tiene todas las garantías para recuperar su inversión y tener una ganancia razonable. (BOLIVIA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTOS, 2007).

A “nova política exterior boliviana” pretende ser o instrumento mais importante para afirmação da nova nação pluriétnica e multilingue da Bolívia perante o mundo, retirando o país da incômoda posição de acatador de decisões (*decision taker*) para a de tomador de decisões (*decision maker*). Se, no passado, a Bolívia buscava manter boas relações com os EUA e uma política pendular entre Brasil e Argentina, para extrair o máximo de benefícios de ambos, a nova política externa boliviana propõe algo semelhante ao que, no Brasil, ficou conhecido como “autonomia pela diversificação”. Em relação à América do Sul, a prioridade para a Bolívia é integrar-se cada vez mais aos mercados sul-americanos, de forma a participar da nova ordem internacional de forma soberana, propositiva e ativa.

2.2 O lugar da Bolívia na estratégia sul-americana da política externa brasileira

Cervo afirma que o Brasil vem consolidando o paradigma de Estado logístico em suas relações internacionais, apresentando duas características de inserção internacional: a multilateralização recíproca e a internacionalização da economia brasileira.

O primeiro conceito reveste-se de estratégia política para equilibrar as negociações internacionais, principalmente quanto ao tema do comércio internacional, cuja formação de blocos contra-hegemônicos, como o G-20, o Brics e o Ibas é o principal resultado dessa ação internacional.

O segundo conceito apresenta uma necessidade premente da economia brasileira em tempos de globalização: a internacionalização das empresas brasileiras para colocarem à prova sua capacidade de competição em outros mercados. Nesse sentido, o apoio do Estado às empresas nacionais que busquem mercados externos conforma uma faceta do Estado logístico. A internacionalização operacional das empresas brasileiras dinamiza a economia nacional, principalmente nos setores da mineração (Vale), prospecção (Petrobras), metalurgia (Gerdau e Votorantim), infraestrutura e construção civil (Odebrecht e Camargo Correa), indústria e tecnologia (Embraer). Os benefícios da internacionalização da economia nacional encontram-se principalmente na expansão da base de negócios das empresas e no aumento da lucratividade, que se reveste em mais impostos para o Estado. Além disso, há evidentes ganhos como a captação de recursos financeiros: o desenvolvimento tecnológico e a elevação da produtividade, estimulando o emprego e a renda nacionais. Mas o maior benefício é a quebra do padrão de dependência estrutural em relação às economias mais fortes, como a dos Estados Unidos e da Europa. Nesse contexto, a América do Sul tem fundamental relevância na estratégia brasileira de inserção internacional, pois a região é o maior receptor de investimentos brasileiros, tendo a Argentina como o principal destino. A Bolívia também é grande receptor de investimentos brasileiros, e a maior parte deles vem da Petrobras Bolívia.

Esse projeto geoeconômico de integração regional faz, portanto, parte de uma estratégia brasileira de unir a América do Sul no intuito de impulsionar a economia do subcontinente e mudar a percepção dos atores internacionais acerca da região. O projeto brasileiro de integração parece englobar uma estratégia de subimperialismo, aproveitando os espaços deixados por Washington (LUCE, 2007). O objetivo brasileiro não declarado é a hegemonia da América do Sul por meio de uma estratégia de viés geoeconômico. Senão, vejamos: verifica-se, na estratégia brasileira, o interesse de afastar a forte presença dos Estados Unidos na América do Sul, da mesma forma que o Brasil serviria como “país mediador” ou “país costura” (BARNETT, 2004) entre o governo estadunidense e os vizinhos sul-americanos, como ficou bem claro nos episódios da tentativa de golpe na Venezuela e a criação do grupo de amigos da Venezuela (2002), além da atuação brasileira nas crises que findaram por derrubar os governos Sanchez de Lozada, na Bolívia, e Lucio Gutiérrez, no Equador.

Além disso, o Brasil coopera com a potência hegemônica por interesses próprios, como bem demonstra a participação brasileira na estabilização do Haiti, sem, contudo, condenar a ação franco-americana para derrubar o Presidente Aristides (LUCE, 2007). Entretanto, o projeto brasileiro de hegemonia regional não parece estar necessariamente alinhado aos interesses estadunidenses; pelo contrário, apresenta divergências com os Estados Unidos, mas evita o

confronto direto. Reconhece-se, porém, o acerto da análise de Luce ao apontar a política expansionista do Brasil na América do Sul como apenas “relativamente autônoma”.

A posição intermediária da economia brasileira na divisão internacional do trabalho seria acompanhada pelo engajamento do Estado em uma relação de cooperação antagônica com a potência dominante, a fim de imprimir uma política expansionista relativamente autônoma. *Autônoma* no sentido de criar uma esfera de influência regional *própria*, respondendo pelos interesses das frações *nacionalitárias* do capital. Essa política e o aumento da presença econômica fizeram o capitalismo brasileiro, tal como no imperialismo *tout court*, moldar uma divisão regional desigual do trabalho, na qual o Brasil compra matéria-prima dos países vizinhos e vende-lhes manufaturas; exporta-lhes capitais e lhes extrai dividendos. Entretanto, o próprio país subimperialista está submetido a relações de dependência. Daí que essa política expansionista seja somente *relativamente* autônoma (LUCE, 2007: 13).

Essa autonomia relativa do Brasil apresenta-se, sim, como uma cooperação antagônica com a potência dominante, e o “imperialismo brasileiro” na América do Sul evidencia características bastante distintas do imperialismo americano na América Latina. Primeiro, porque não inclui o uso das forças armadas ou da burocracia estatal para derrubar governos contrários aos seus interesses, mesmo porque não há interesse nisso; segundo, porque não há legitimidade interna (sociedade, Constituição de 1988 e histórico de não-intervenção) para tomar medidas intervencionistas nos países vizinhos. Luta-se pelos interesses econômicos de empresas brasileiras na região, o que é não totalmente diferente do estilo americano de fazer política externa. Nota-se que o projeto brasileiro para a América do Sul tem cunho explicitamente geoeconômico, por isso não interessaria, ao Brasil, a ingerência política – e muito menos militar – em assuntos internos dos países da região.

Interessa, sim, ao Brasil, permitir a penetração dos interesses brasileiros na América do Sul por meio das empresas nacionais, como a Petrobras, o BNDES, etc., além de reproduzir um padrão de controle sobre os recursos naturais dos países vizinhos, ao mesmo tempo em que lhes exporta produtos manufaturados. Na divisão internacional do trabalho, o Brasil pratica uma política imperialista em relação aos países da América do Sul. A criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), agora Unasul, da Iirsa, e do Mercosul, apresentam características semelhantes: buscam perpetuar o padrão de comércio existente entre o Brasil e América do Sul, com especialização produtiva assimétrica. Com base nesses argumentos é que se desenvolve a tese do subimperialismo brasileiro (LUCE, 2007).

Nesse contexto, a política externa brasileira para a Bolívia caracteriza-se como uma relação típica entre um estado-tampão (Bolívia) e uma potência média (Brasil), cujos principais

interesses são econômicos e estratégicos. Especificamente, há diversos eixos de interesse nas relações bilaterais: fronteiras, comércio, investimentos, “brasilianos” e imigração. Em relação às fronteiras – a maior do Brasil com um país vizinho (comprimento de 3.400 km) –, o tráfico de drogas e de armas, o contrabando e as questões sensíveis – como a recente construção de uma usina hidrelétrica no Madeira – são os principais pontos de interesse.

O Brasil reconhece o direito dos plantadores bolivianos de coca de cultivar a folha para fins não psicotrópicos, mas busca, permanentemente, enfrentar os problemas de tráfico de armas e de drogas na região. Recentemente, a Polícia Federal do Brasil assumiu o controle do combate ao tráfico de drogas e de armas na Bolívia. A decisão, firmada em acordo entre os dois países, foi tomada depois que o Presidente Evo Morales expulsou o Drug Enforcement Authority (DEA) do país em novembro. De acordo com o Ministério da Justiça do Brasil, a Polícia Federal atuará desde a destruição de plantações até a instauração de inquéritos contra grupos criminosos.

Nas áreas de comércio e investimentos, pode-se afirmar que o comércio bilateral apresenta pouca força, apesar do potencial de crescimento demonstrado pela iniciativa brasileira de promover a Primeira Rodada de Negócios Brasil – Bolívia, realizada em março de 2009, em São Paulo, para importadores brasileiros nas áreas têxtil, alimentício, madeireiro, moveleiro, farmacêutico, joalheiro, de couro e de bebidas. Já o setor de investimentos concentra-se quase que exclusivamente na área de hidrocarbonetos, tendo a Petrobras como líder absoluto.

Os “brasilianos” são brasileiros donos de terras que serão obrigados a enfrentar a reforma agrária do Governo Evo Morales, mas a intensidade do problema é bem menor do que a dos “brasilgúaios”, no Paraguai. Aqueles compõem a estatística dos muitos brasileiros que migraram para a Bolívia para explorar terras, garantiram o direito adquirido da propriedade e vivem atualmente grandes incertezas em relação aos seus direitos. É uma questão a ser acompanhada. Os migrantes bolivianos no Brasil vivem em condições subumanas porque entram de forma ilegal no Brasil, principalmente no trabalho de confecções na cidade de São Paulo, fazendo parte de um comércio ilegal de mão de obra arregimentado por coiotes (MEIRA, 2006).

A construção de duas usinas hidrelétricas às margens do rio Madeira, por sua vez, preocupa os bolivianos. Alterações ambientais podem afetar não só a economia do departamento do Pando, com a redução drástica da população de peixes, mas também a saúde pública da região boliviana, com o provável aumento da incidência de malária.

O impacto mais grave, porém, é o potencial alagamento de território boliviano com prejuízo às atividades econômicas da população atingida. Apesar das negativas dos empreendedores, um estudo sobre os documentos de licenciamento do complexo hidrelétrico, encomendado pelo Ministério Público

de Rondônia e pelas próprias empresas Furnas e Odebrecht a 19 especialistas de diversas áreas, aponta esta possibilidade como muito provável (GLASS, 2006a: 11).

Como os estudos apontam probabilidades, não há como fazer afirmações diretas sobre as consequências da construção das usinas de Jirau e Santo Antônio no estado de Rondônia. No final do ano de 2008, o Ministro Celso Amorim convidou seu colega boliviano David Choqueuanca para conhecer melhor o projeto. Pelo visto, o atraso da obra em razão de questões jurídicas de cunho ambiental tende a favorecer o diálogo Brasil – Bolívia sobre a infraestrutura energética a ser implantada na região fronteira. Vale a pena ressaltar que a obra faz parte de uma parceria público-privada, financiada pela Iirsa e pelo BNDES e contou com a participação dos plantadores de soja da região, de olho no mercado asiático.

Esse projeto brasileiro faz parte de um projeto maior, também financiado pela Iirsa, de ampliação da capacidade energética regional. Por isso, há previsão de uma ramificação boliviana no complexo do Madeira. Além de Santo Antônio e Jirau, está prevista a construção de uma terceira usina hidrelétrica binacional, na fronteira entre os países, e de duas outras em território boliviano.

De acordo com fontes governamentais, o objetivo maior do projeto de infraestrutura seria construir uma grande hidrovia que ligasse a região brasileira produtora de grãos ao Pacífico, viabilizando o eixo Norte-Sul (Orinoco – Amazonas – Plata) da Iirsa.

Ou seja, as cinco usinas cobrirão com água as cerca de 19 corredeiras do Madeira (Brasil) e os obstáculos dos rios Mamoré (fronteira) e Beni (Bolívia), o que, com a construção das devidas eclusas, tornará navegáveis os 4.200 km até o território peruano, saída para o Oceano Pacífico. (GLASS, 2006b: 739).

Essa infraestrutura poderia contribuir para o esforço exportador dos países da região, apesar de, mais uma vez, os esforços dos países sul-americanos se voltarem para exportações de produtos primários de baixo valor agregado. Os custos ambientais também são questionados frente à enorme demanda por desenvolvimento, principalmente numa região de baixas densidades populacional e econômica.

Esse projeto insere-se em uma moldura maior nas relações Brasil – Bolívia, cujos pontos centrais de interesses diretos são, hoje, dois, além dos anteriormente apontados: o fornecimento de hidrocarbonetos bolivianos (ontem, o petróleo; hoje, o gás natural) para contribuir no desenvolvimento da indústria brasileira; e a estabilidade política da Bolívia, sem a qual se dificultaria o projeto maior do Brasil de promover a integração entre os países da América do Sul. Este é o momento mais adequado para tratarmos também da estratégia brasileira para a

Bolívia e para a América do Sul como um todo.

Interessa ao Brasil colocar a Bolívia no raio de ação nacional, não só porque o gás natural ganha relevância estratégica na matriz energética internacional, por ser barato, limpo e eficiente, proporcionando a segurança energética necessária para o desenvolvimento da região, mas também porque não haverá integração regional sem a participação efetiva da Bolívia. A imprescindibilidade do gás natural para a inserção internacional da Bolívia no mundo obriga o Brasil a aproximar-se do vizinho andino, o que pode se reverter em estabilidade política para ambos os países. Não por acaso, esse recurso energético pode estimular a integração física da América do Sul, facilitando os contatos entre os países da região por meio do investimento em infraestrutura. Nesse contexto, a Bolívia torna-se essencial para o Brasil, por ser o país de contato por excelência da América do Sul, conforme percebido no Capítulo I.

O fornecimento de hidrocarbonetos bolivianos tornou-se, portanto, fundamental para o desenvolvimento da indústria do Centro-Sul brasileiro em função de uma decisão de Estado de aumentar a participação do gás natural na matriz energética brasileira. Nessa perspectiva, a construção do Gasbol foi o ponto de não-retorno dessa estratégia. Embora o episódio da nacionalização, por parte de Evo Morales, ainda coloque em dúvida a disposição da sociedade brasileira de integrar-se cada vez mais com os vizinhos sul-americanos e, em particular, com a Bolívia. Carra (2008) observa que o equívoco da política brasileira para a Bolívia foi a ausência de um “Plano B” para o caso do corte de fornecimento de gás natural, por parte dos bolivianos, afinal, se a Bolívia tem histórico de instabilidade política, por que o Brasil não se preocupou com a adoção de medidas preventivas para até mesmo colocar alternativas estratégicas, na mesa de negociações, caso houvesse uma reviravolta política?

A consolidação do projeto de integração dos países na América do Sul depende, assim da estabilidade política da região e apresenta-se como prioridade da política externa brasileira do Governo Lula, seguindo a linha do Governo Fernando Henrique Cardoso. Apesar de o Presidente Lula buscar, de forma assertiva, esse objetivo, a integração regional já fazia parte da realidade externa brasileira desde a redemocratização, com o Governo Sarney, que priorizou a construção do Mercosul com base nas relações em eixo com a Argentina (PATRÍCIO, 2006: 9), até o Governo Cardoso, quando a aproximação do Brasil em relação aos seus vizinhos sul-americanos foi intensificada, configurando a “autonomia pela integração” (VIGEVANI, 2005). Desde então, o Brasil passou a colaborar ativamente para a consolidação do processo integrador. Evidencia-se que o fato de a América do Sul ser uma região a se construir não invalida os esforços brasileiros em favor dessa integração (COUTO, 2006: 160).

Coutinho apresenta argumento inovador acerca dessa suposta instabilidade política na América do Sul. Os processos históricos condicionaram as disputas por escassos recursos de poder na região, mas os interesses externos são também fatores de instabilidade que nem sempre são levados na devida conta em análises políticas. A Bolívia apresenta-se como foco irradiador de uma instabilidade política oriunda da combinação de fatores externos e internos, mas a tendência de longo prazo é a inserção de setores antes negligenciados nas decisões políticas, o que fortalece não só a estabilidade institucional do Estado, mas também a democracia boliviana (COUTINHO, 2008). Nesse contexto, a estabilização política da Bolívia torna-se grande desafio não só para o Brasil, mas também para toda a região.

Para o jornal espanhol *El País*, a posição do Brasil na última crise boliviana (setembro a novembro de 2008) consolidou a força do maior país da América do Sul, colocando-o, finalmente, numa posição de preponderância. O “toque de moderação” do Presidente Lula colocou de lado a influência belicosa do presidente da Venezuela, Hugo Chávez, que almejava fazer insultos indiretos aos EUA no texto final do encontro da Unasul, e dar apoio a Morales, para discutir a situação autonômica da Bolívia. Mas isso não significa que a posição do Brasil seja de preponderância nos conflitos internos de países sul-americanos. Obviamente, não interessa ao Brasil conflitos na Bolívia, mesmo porque a oposição chegou a atacar instalações gasíferas do Gasbol, dificultando, por alguns dias, o fornecimento de gás natural para o Brasil. Para diversos analistas de política externa, o Brasil consolidou ao menos sua presença política na região, por meio da diplomacia brasileira, nada mais.

Vale a pena destacar, nesse episódio, o papel da Unasul, cuja força institucional cresceu. Constituída em maio de 2008, ela é desdobramento dos encontros de presidentes promovidos por Fernando Henrique Cardoso em 2000. Desde então, constituíram-se diversas propostas de institucionalização, cujo ápice foi a sua constituição, que engloba todos os países da América do Sul, visa a promover a cooperação regional, tem personalidade jurídica de direito internacional público e apresenta, na sua estrutura institucional, um Conselho Energético da América do Sul, que será analisado em detalhes no próximo capítulo.

Percebe-se, portanto, que a influência do Brasil na América do Sul tem crescido gradativamente. Para Cervo, isso ocorreu pela adoção do Estado logístico como vertente do modelo brasileiro de inserção internacional e pela associação de dois elementos aparentemente contraditórios: o liberalismo, elemento externo, e o desenvolvimentismo, elemento interno. “O Estado logístico imita o comportamento das nações avançadas, particularmente dos Estados Unidos, tido como protótipo do modelo” (CERVO, 2008: 86). Dessa forma, orienta-se a política externa brasileira para a defesa dos empreendimentos privados dos empresários e dos

investidores nacionais em direção inicial à América do Sul, uma vez que o Estado logístico reforça o núcleo duro nacional pelo repasse de responsabilidades do Estado empresário à sociedade.

Sob o auspício de tais diretrizes, a expansão para fora da economia brasileira, condição necessária para se atingir a interdependência real no mundo da globalização no entender dos logísticos, opera-se de dois modos: pela agregação dos empreendimentos nacionais às cadeias produtivas internacionais e por investimentos diretos no exterior, a começar pela vizinhança. (CERVO, 2008: 87)

Percebe-se, na observação de Cervo, uma visão realista na política externa do Estado logístico: constroem-se meios de poder e sua utilização para fazer valer vantagens comparativas intangíveis, como tecnologia e capacidade empresarial. É exatamente uma visão mais realista que vai dominar a política externa brasileira na Bolívia, principalmente por meio da empresa mais importante para o projeto brasileiro no vizinho andino: a Petrobras. Diante de pressupostos mentais da elite boliviana em relação ao Brasil, tendo em vista a formulação logística de unificação estatal a empreendimentos privados, cujo norte são os EUA, não há como negar que a ação da Petrobras na Bolívia era tida como imperialista até a nacionalização de 2006.

Assim, as relações do Brasil com a América do Sul condicionam as possibilidades do desenvolvimento, acelerando-o quando as vantagens comparativas intangíveis são incorporadas aos cálculos estratégicos da política externa, gerando capacidade de poder. Quando o Brasil faz da América do Sul sua plataforma de expansão para empresas nacionais, como a Petrobras, está gerenciando suas capacidades de poder, o que, na geografia política, é chamado de “territorialidade deslocada”.

Contudo, é exatamente essa presença do Brasil na América do Sul que tem incomodado os países de menor expressão. Não raro, crises entre interesses brasileiros e governos sul-americanos têm colocado em xeque a política externa do Governo Lula para a região. Os recentes episódios de manifestação contra ações brasileiras no Equador e no Paraguai apresentam relativo mal-estar nesses países, como decorrência do histórico “imperialismo” brasileiro.

Apesar disso, de acordo com Segabinazzi (2007), interessa à Bolívia manter a Petrobras no país porque a grande dificuldade da Bolívia para a promoção do desenvolvimento econômico é, historicamente, a escassez de capitais produtivos, que dificulta a realização de projetos com sofisticado grau de tecnologia. Não por acaso, a Bolívia pagou indenização de US\$ 112 milhões pela nacionalização dos campos de exploração e das instalações da Petrobras, exatamente para

sanar o conflito com o Brasil. Ao mesmo tempo, não interessa ao Brasil sair da Bolívia também pelos motivos estratégicos já expostos.

Uma saída da Petrobras seria desastrosa para ambos os lados. Para a Bolívia, além da retirada de investimentos em tecnologia, haveria um vácuo produtivo que nenhuma empresa nacional teria condições de ocupar e raras – se alguma – seriam as empresas capacitadas com objetivo de investir na Bolívia após a nacionalização. Por isso, o governo boliviano acenou rapidamente que estaria aberto a negociar. Condições microeconômicas típicas da indústria do petróleo e do gás natural também pesaram para a decisão de convencer empresas estrangeiras, inclusive a Petrobras, a ficarem na Bolívia.

Vale a pena ressaltar também que a Petrobras era a única companhia que operava em toda a cadeia da indústria do petróleo e do gás natural da Bolívia. Por isso, aponta Carra (2008), os riscos, os custos, as rendas e a questão do trancamento elevariam demasiadamente os custos de oportunidade para o país. Se a Bolívia não lograsse êxito em atrair as empresas multinacionais de volta, principalmente a Petrobras, sua capacidade de novas pesquisas seria drasticamente restringida e, como consequência, sua produção tenderia à queda no médio prazo. Além disso, a saída da Petrobras significaria o ponto final prematuro de um antigo projeto boliviano: a industrialização do GNL para fins de exportação.

Para o Brasil e para a Petrobras, deixar a Bolívia não era tão fácil quanto os analistas econômicos e de relações internacionais afirmavam. Da mesma forma que a Bolívia não tinha interesse na saída da empresa brasileira, esta também levava em consideração, nos seus cálculos estratégicos, as seguintes variáveis: pela Teoria do Pico de Hubbert, o prognóstico do mercado energético é desfavorável no longo prazo e a Bolívia só havia explorado 20% do seu potencial energético; os custos contábeis de uma eventual saída da empresa não poderiam ser compensados pelos recursos disponíveis na Bolívia no médio prazo; os custos de oportunidade de abandonar um mercado totalmente controlado pela empresa, abrindo espaço para uma empresa concorrente na vizinhança brasileira, poderiam ser desastrosos; além disso, se a Petrobras saísse da Bolívia, abandonar-se-ia também um projeto de Estado muito maior, o projeto da integração regional.

Carra (2008) opina que a interdependência bilateral dificultou a saída da Petrobras da Bolívia. Ambos os países definiram estratégias econômicas e políticas específicas que seriam seriamente comprometidas caso a Petrobras saísse. Se o Gasbol foi apresentado por Lampreia como a “coluna mestra”, a Petrobras é um grande ponto de não-retorno das relações Brasil – Bolívia. Desde a entrada da empresa na Bolívia, uma densa rede de interesses políticos e econômicos foi estabelecida.

A Petrobras viabilizou a exportação do gás natural boliviano, mantendo a estrutura econômica do país. O protagonismo da Petrobras na Bolívia atendeu ao anseio do governo brasileiro de empreender política externa que fosse útil ao desenvolvimento do país vizinho, envolvendo as indústrias do petróleo e do gás. Mas a presença da Petrobras acabou dominando, de tal forma, o setor econômico da Bolívia que uma saída da estatal poderia, sim, resultar no colapso econômico do país. Eis a forte interdependência Brasil – Bolívia.

Por fim, a presença da Petrobras na Bolívia é importante porque o país, sempre tendo como base a exportação do gás natural, traçou seu próprio projeto de integração física com o restante da América do Sul, projeto que não terá como avançar sem o auxílio econômico e tecnológico das EMNs (CARRA, 2008: 233).

Tendo em vista essa interdependência Brasil – Bolívia, não há como negar que a tese da existência de um imperialismo brasileiro encontra respaldo na realidade do capitalismo sul-americano. Ademais, considerando-se, também, que o Governo Lula busca colocar em prática a cordialidade oficial brasileira, por meio de seu carisma pessoal, nas relações com os vizinhos sul-americanos, pondo essa política acima de vantagens puramente econômicas nos investimentos da Petrobras, conclui-se que esta empresa tem se transformado, desde a quebra do seu monopólio nacional, em 1997, em um poderoso instrumento de política externa do Brasil e não apenas uma empresa de capital misto buscando lucros nos investimentos externos.

CAPÍTULO III

A INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA SUL-AMERICANA COM BASE NAS RELAÇÕES BRASIL-BOLÍVIA: UMA NOVA GEOPOLÍTICA DO PODER

O objetivo do presente capítulo é apresentar a importância estratégica da integração energética da América do Sul para a política externa brasileira e o papel da aproximação Brasil – Bolívia para a consecução desse objetivo de longo prazo, discutindo os principais projetos de integração energética para o subcontinente, sob a visão geoestratégica de poder no subcontinente. Veremos como a integração energética regional pode, dentro dessa lógica, reduzir as vulnerabilidades da América do Sul, ou seja, retirar a região da condição de quase irrelevância relativa nas relações internacionais do início do século XXI. Analisaremos as duas principais propostas existentes – o Gasoduto do Sul e o Anel Energético do Cone Sul –, ambas lançadas em 2005, que partem do mesmo diagnóstico – a inexplicável distância política entre produtores e consumidores de hidrocarbonetos no subcontinente, principalmente se comparada a outros mercados –, mas que apresentam soluções diferentes para o problema da baixa densidade da infraestrutura energética sul-americana.

Conforme estudo da Agência Nacional do Petróleo (ANP), os diferentes graus de desenvolvimento dos países da região ensejam diferenças marcantes nos marcos regulatórios, que, se não harmonizadas, dificultarão bastante a integração gasífera na América do Sul (MOREIRA; REGRA, 2007). Sem essa harmonização, não haverá ambiente favorável aos empreendimentos necessários para que haja investimentos em infraestrutura, o que possivelmente adiará o projeto de integração por mais tempo. Para piorar a situação, a simples existência de duas propostas de integração energética, com enfoques completamente opostos, tende a dividir os governos da região até que se chegue a um meio-termo ou a um acordo.

Se a tendência da globalização das décadas anteriores era a liberalização para homogeneizar mercados, a tendência atual, pós-Consenso de Washington, é a heterogeneização dos países. As reformas neoliberais ocorreram na América do Sul durante as décadas de 1980 e 1990, mas este movimento não apresentou a mesma velocidade e aprofundamento nos países da região, gerando novos processos que ampliaram as diferenças entre eles.

É o caso, por exemplo, da área energética, que não apenas propiciou a formação de um mercado global, como acabou por introduzir distinções nítidas entre os países da região sul-americana. A constituição de um mercado global e a

crescente demanda da China por recursos energéticos causou impacto nos preços destes recursos, induzindo à regionalização e internacionalização das atividades de empresas de petróleo nacionais e, simultaneamente, tornando economicamente viável a exploração do gás natural, recurso que é abundante em alguns países da região. Simultaneamente, alguns outros países dependentes de recursos energéticos passaram por crises de abastecimento.

Desta forma, o tema da energia entrou definitivamente na agenda sul-americana (...). A existência de países com excedentes de recursos energéticos, como Venezuela e Bolívia, e de países dependentes da importação, como Chile, por exemplo, sugere o enorme potencial de cooperação em um novo campo na América do Sul. De fato, foi nesta área que começaram a surgir empreendimentos mais ambiciosos, como o Anel Energético e o Gasoduto do Sul, para citar os mais expressivos. Por outro lado, a nova riqueza petrolífera da Venezuela e a viabilidade da exploração do gás natural pela Bolívia fomentaram movimentos de afirmação nacional nestes dois países e, conseqüentemente, maior projeção regional no primeiro caso, e a renegociação de contratos de fornecimento anteriormente acordados entre a Bolívia e a Argentina e o Brasil, colocando um novo ingrediente de tensão nas relações bilaterais na região. Desta forma, as distintas respostas locais a condicionantes sistêmicos ocasionaram, antes, a diferenciação, do que a homogeneização da região (ALEXANDRE, apud LIMA; COUTINHO, 2007).

As duas propostas de integração energética refletem essa heterogeneidade da América do Sul. Enquanto a proposta do Anel Energético do Cone Sul foi tratada na cúpula do Mercosul, em julho de 2005, e buscou sua viabilização por meio de um marco regulatório bem definido, abrindo espaço para a iniciativa privada atuar em parceria com os Estados, com a inserção do Brasil e, recentemente, da Bolívia no projeto, a proposta do Gasoduto do Sul faz parte da lógica centrada no Estado, preconizada por Hugo Chávez, presidente do país detentor de 70% do gás natural da região, que calca a integração energética na participação de empresas estatais, unidas numa grande estatal regional, a Gas del Sur. Analisaremos em pormenor o tema na segunda parte deste capítulo.

Na primeira parte, desenvolveremos os pontos de contato entre os conceitos de **segurança energética e integração regional**, no intuito de compreender a lógica da política internacional sul-americana sob a ótica da lógica de geopolítica de poder nas relações internacionais. Em seguida, faremos um apanhado sobre as discussões mais técnicas sobre o mercado de hidrocarbonetos na América do Sul para preparar a discussão sobre a viabilidade dos projetos de integração gasífera.

Com fundamento em diversos autores e especialistas, poderemos discutir a relevância da temática, contextualizando a América do Sul como nosso laboratório para comprovar a hipótese de que a integração energética regional é o caminho mais seguro no longo prazo para proporcionar maior relevância à região nas relações internacionais contemporâneas, sendo a

interligação energética prioridade estratégica para viabilizar a exploração das potencialidades do subcontinente num mundo ávido por fontes energéticas seguras, limpas e confiáveis.

Faremos, para tanto, menção à necessidade de integração de dois temas geralmente tratados isoladamente: energia e segurança. O tema da segurança energética na América do Sul tem recentemente ganhado a atenção de alguns estudiosos, enquanto ela tem prioridade indiscutida nas relações entre EUA e Oriente Médio, e entre União Européia e Rússia. Na América do Sul, o excessivo enfoque no tema desenvolvimento tem desviado os olhos dos dirigentes do principal ponto para um projeto de integração duradouro. Em *Energy & Security*, Jan Kalicki e David Goldwyn, entre outros, discutem a necessidade de colocar o tema da segurança energética como prioridade para as nações do século XXI, sob o argumento de que a principal função da segurança energética é isolar a economia global dos efeitos devastadores de uma extrema volatilidade dos preços dos hidrocarbonetos.

Não por acaso, o crescente interesse da China e da Índia na América do Sul está focalizado nos recursos naturais energéticos da região, principalmente petróleo e gás natural. Apesar de não se apresentarem como potências, empreendem políticas assertivas de consecução de seus objetivos, sem apelar para ideologias. China e Índia não produzem energia suficiente para manter o atual ritmo de crescimento econômico de dois dígitos, por isso, buscam apenas alimentar suas economias, ávidas por recursos energéticos. A Índia importa 75% do petróleo e 50% do gás natural que consome. Logo, nenhum dos dois conseguiu desenvolver reservas estratégicas substanciais. Segurança energética é, portanto, prioridade número um de ambos os países (JIANG, 2008).

Embora os alarmistas mostrem-se receosos com a presença chinesa na região (49% dos investimentos chineses direcionaram-se para a América Latina em 2004), a China – e muito menos a Índia – não tem como competir com os Estados Unidos na América do Sul. Apesar do expressivo aumento dos investimentos chineses e das importações de recursos energéticos para a China, ainda falta muito para que ela se torne preponderante na região. O lado positivo da maior ênfase da China na América Latina é a dinamização das economias nacionais por meio da crescente demanda chinesa. A própria Venezuela, afeita ao discurso antiamericano, vende mais petróleo para os Estados Unidos do que para a China – e tende a manter esse padrão – do que se abastece prioritariamente na Arábia Saudita e na África (Angola, em particular).

Essa “intrusão” da China e da Índia na América do Sul tem sido considerada estímulo favorável à integração energética da região, pois os investimentos chineses em infraestrutura têm contribuído para o desenvolvimento da interconexão física regional. Wenran Jiang (2008) considera que não há modelo deliberado de expansão na América Latina, de cunho

antiamericano, que vise a tomar os espaços onde os Estados Unidos investem pouco. A ideologia passa longe das relações Índia-China-América Latina. O que existe é uma relação comercial com grande potencial de crescimento. Pode haver cooperação entre China, Índia, EUA e América Latina na área energética, pois interesses estratégicos tornam-se preferenciais diante de questiúnculas ideológicas (JIANG, 2008).

Esse impulso dos mercados em torno dos recursos energéticos da América do Sul torna cada vez mais prementes os esforços para a consolidação de um mercado energético com marco regulatório bem definido na região. Caso isso ocorra, haverá grande possibilidade de inserção internacional autônoma da América do Sul.

3.1 Segurança energética, integração regional e o mercado de hidrocarbonetos na América do Sul

Segurança energética

O século XX caracterizou-se pela dependência da economia mundial em relação aos hidrocarbonetos, principalmente o petróleo, o “excremento do diabo”. Foi, nas palavras de Daniel Yergin, o “século do petróleo” (YERGIN, 2003:15), quando a sociedade hidrocarbônica emergiu. Essa sociedade tornou-se cada vez mais dependente dos hidrocarbonetos, principalmente após a invenção do motor de combustão a gasolina, no início do século. A indústria do petróleo já tinha agora um novo mercado, criando uma nova civilização. Tamanha era a dependência, que Yergin (2003) assim caracterizou essa relação:

In the twentieth century, oil, supplemented by natural gas, topple King Coal from his throne as the power source for the industrial world. Oil also became the basis of the great postwar suburbanization movement that transformed both the contemporary landscape and our modern way of life. Today, we are so dependent on oil, and oil is so embedded in our daily doings, that we hardly stop to comprehend its pervasive significance. It is oil that makes possible where we live, how we live, how we commute to work, how we travel – even where we conduct our courtships. It is the lifeblood of suburban communities. Oil (and natural gas) are the essential components in the fertilizer on which world agriculture depends; oil makes it possible to transport food to the totally non-self-sufficient megacities of the world. Oil also provides the plastics and chemicals that are the bricks and mortar of contemporary civilization, a civilization that would collapse if the world’s oil wells suddenly went dry (YERGIN, 2003:14-15).

Foi exatamente por esse receio de que houvesse um colapso da sociedade hidrocarbônica, alimentado pelas empresas transnacionais do petróleo, que gradativamente se construiu o conceito contemporâneo de “segurança energética”, ponto central e estratégico para qualquer nação sobreviver às intempéries energéticas do século XX. Só que o conceito de segurança energética é mais abrangente do que acesso a petróleo. Gás natural e outras alternativas energéticas despontam nesse cenário como grande alternativa para superar a dependência mundial do petróleo no curto prazo.

Increasingly, energy security also means more than oil security – it means security of supplies of natural gas. The developing world’s rate of energy consumption is rising faster than that of the countries belonging to the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), with consequences for the global commons as well as geopolitics. Carbon emissions from developing nations’ consumption will dwarf those of OECD countries to date if current trends prevail. A key path to avoiding this outcome will be the use of natural gas, not oil or wood, for power generation and for eventual transition to a hydrogen-based economy in the West. Though a global oil market has evolved – which assures that high bidders will always find physical supplies of oil, but at a price that may damage their economies – a global market is only beginning to develop for natural gas (KALICKI; GOLDWYN, 2005:10).

Os primeiros passos rumo ao controle do mercado de hidrocarbonetos foram dados a partir do desenvolvimento da empresa americana Standard Oil Co., de New Jersey, ainda nas últimas décadas do século XIX. A concorrência aberta pela fusão entre a Shell e a Royal Dutch, em 1907, e o esfacelamento do monopólio da gigante Standard Oil Co. por leis anti-trustes dos EUA mudaram completamente a ambiência econômica na indústria petrolífera.

Percebeu-se que o mercado de petróleo – e de hidrocarbonetos em geral – precisava de um controle de estrutura oligopolista para sobreviver. Afinal, não havia, à época, como desenvolver concorrência num mercado em que havia poucos produtores e cuja tecnologia tinha preços altíssimos. Mas o fator político entrou em cena quando a segurança dos Estados dependeu do suprimento dos hidrocarbonetos.

Um episódio ilustra bem a relevância do petróleo na formação da sociedade hidrocarbônica. Durante a conjuntura política que antecedeu a Primeira Guerra Mundial, logo após o episódio de Agadir, a crescente corrida armada e a disputa alemã por hegemonia na Europa levaram Churchill a trocar o combustível da Marinha Britânica, de carvão para gasolina. Críticos levantaram a voz para afirmar que a “loucura” de Churchill poderia levar a Inglaterra à ruína, pois as reservas de carvão do País de Gales eram próximas, baratas e abundantes, enquanto as de petróleo, no Irã e na Pérsia, eram distantes e custosas.

Mesmo assim, Churchill levou adiante o plano. Para ele, valeria mais a pena tornar as embarcações mais velozes, fazendo uso mais apropriado e eficiente da força humana, do que aguardar que os alemães fizessem isso primeiro. A força da esquadra britânica estava no seu combustível, graças ao qual foi possível resistir à força alemã durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1919).

Na Segunda Guerra Mundial, a vitória dos aliados ocorreu principalmente em decorrência da maior reserva energética em relação ao Eixo. A tentativa frustrada da Alemanha de obter recursos energéticos da Rússia, quebrando o pacto de não-agressão, ocorreu porque não seria possível ao Eixo continuar a guerra sem elas. O fracasso dessa operação de guerra significou o fracasso do projeto do Reich. Sem recursos energéticos, não seria possível levar adiante nenhum projeto político pela força.

Nos anos 70, a crise energética atingiu em cheio a economia mundial, gerando preocupação e constrangimento por causa da dependência do capitalismo em relação a esses recursos. Estabeleceu-se um sério limite externo ao crescimento econômico das economias nacionais sem que houvesse nenhum tipo de previsão pelos analistas das relações internacionais. Quando os exportadores árabes boicotaram a produção de petróleo em represália ao apoio estadunidense a Israel na Guerra do Yom Kippur (1973), houve recessão econômica mundial.

A Escola Realista, hegemônica na época, não previu o choque do petróleo de 1973, muito menos o novo choque do petróleo causado pela Revolução Islâmica no Irã, em 1979, porque sua abordagem focaliza demasiadamente as grandes potências, em detrimento da importância relativa de países periféricos que, como ilustraram as crises energéticas dos anos 70, foi negligenciada (FUSER, 2008:28).

Susanne Peters aponta que houve declínio dos estudos sobre a importância dos recursos energéticos na década de 80 por causa do êxito dos países centrais em diversificar suas matrizes energéticas, diminuindo a dependência em relação ao petróleo do Oriente Médio, da emergência da globalização econômica, que estimulou a cooperação internacional Norte-Sul, e da crença otimista de que o poder da tecnologia superaria a escassez de recursos energéticos nos países desenvolvidos. Igor Fuser complementa a visão de Peters.

Há limitações inerentes à corrente realista das RI que comprometem a sua capacidade explicativa no estudo dos impasses atuais, como o papel do petróleo nos conflitos do Oriente Médio, o ressurgimento do “nacionalismo de recursos” em escala mundial e a relação entre a exploração, produção e consumo de matérias-primas energéticas, de um lado, e a crise ecológica global, do outro. Os limites do realismo estão relacionados com o seu papel como ferramenta teórica a serviço dos países capitalistas centrais (FUSER, 2008: 132).

Nesse contexto, segurança energética está diretamente relacionada à facilidade de acesso aos recursos energéticos para a dinamização das economias nacionais. Para Alhaji (2007), segurança energética é “the steady availability of energy supplies in a way that ensures economic growth in both producing and consuming countries with the lowest social cost and the lowest price volatility”. Assim, o conceito de segurança energética corresponde a uma construção política em decorrência da percepção da importância estratégica dos recursos energéticos para a sobrevivência dos Estados. Essa concepção vem ganhando relevância desde as grandes oscilações dos preços do petróleo a partir da década de 70.

Entende-se por segurança energética, no sentido mais amplo, a certeza de possibilidade de se acessar recursos energéticos para o desenvolvimento contínuo das nações. Em termos mais específicos, é a provisão de suprimentos confiáveis, acessíveis e diversificados de petróleo e gás natural – além de outros novos componentes da matriz energética mundial que não serão tratados nesta dissertação, como biocombustíveis – por meio de uma rede de infraestrutura permanente e ampla. Promover a segurança energética significa, portanto, amenizar as relações internacionais entre países produtores e países consumidores de energia, ao ponto de encontrar o meio-termo para que a economia global possa se desenvolver, com benefícios para todos os países, no longo prazo.

Na Conferência Internacional de Biocombustíveis, realizada em 17 de novembro de 2008, Paul Roberts fez interessante síntese sobre o significado da segurança energética. Para ele, é fundamental equacionar os imperativos da segurança energética nos níveis nacional, regional e internacional, o que demanda ações concentradas e rápidas. Aponta ainda a concentração do fornecimento de energia em poucos países produtores de hidrocarbonetos como uma ameaça para a segurança energética global.

Como veremos, a América do Sul pode viabilizar projetos de infraestrutura que impulsionem a integração energética regional, mas precisa observar cautelosamente as experiências internacionais de integração – EUA/Canadá e União Européia – para compreender a logística envolvida no processo, tendo sempre à frente o apoio dos governos, que precisam chegar a um consenso em relação ao modelo a ser adotado para essa integração energética. Esse é o ponto mais delicado da questão.

Há dois modelos de integração energética, voltados para a segurança energética, no mundo: o europeu e o americano. Ambos buscam mesclar a participação do Estado com aportes financeiros de agentes econômicos particulares sob um manto legal flexível. Esse marco

regulatório é apontado como fator de segurança jurídica entre Estado e iniciativa privada, dando segurança aos investidores e estabilidade de preços para os consumidores.

O sistema americano surgiu de uma conjuntura geopolítica que incentivava a construção de oleodutos e gasodutos para o transporte nacional dos EUA. Durante a Segunda Guerra Mundial, o bloqueio do tráfego de petroleiros no litoral norte-americano, motivado pela constante presença da Marinha Alemã, incentivou a construção de oleodutos, que foram posteriormente convertidos em grandes gasodutos. Esse foi o embrião da rede de transporte nacional de hidrocarbonetos.

No fim da década de 50, o escasso gás natural americano sofreu ato regulatório de controle do preço do gás na boca do poço, após decisão da Suprema Corte de exigir do Federal Power Commission a programação de regras para o controle do preço do gás.

O efeito dessa regulação a partir dos anos 1970 é que o gás, para os consumidores, ganhou competitividade artificialmente, conduzindo a um aumento de demanda. Porém, houve perda de competitividade para os produtores, causando redução na exploração e produção (DONADEL, 2008: 22).

A crise energética da década de 70 gerou desabastecimento nos EUA. O Canadá, que produzia quase exclusivamente para seu mercado interno, passou a exportar a maior parte de sua produção ao país vizinho por meio de gasodutos que foram sendo construídos ao longo da faixa de fronteira. Hoje, há 33 gasodutos transportando mais de 434 milhões de metros cúbicos diários de gás natural (DONADEL, 2008: 20).

A partir de 1978, iniciou-se o processo de desmonte do sistema de preços do gás natural, separando-se as três atividades básicas – produção, comercialização e distribuição –, rompendo, com essa medida, as cadeias verticais de suprimento do produto. Criou-se, em 1992, um novo órgão regulador, o Federal Energy Regulatory Commission (Ferc), que liberou o comércio interestadual de gás (por força da Ordem 363/1992) e regulamentou o livre acesso de terceiros à capacidade de transporte ociosa.

Essas mudanças alteraram a estrutura do mercado do gás nos EUA. Os preços do gás natural na boca do poço estavam agora completamente desregulamentados, o que facilitou a criação de *hubs* nos entroncamentos dos gasodutos, facilitando o livre comércio de gás natural no país. Esses centros de comercialização têm duas funções essenciais: fixar os preços regionais para a comercialização do gás e prestar serviços ao sistema (o controle do equilíbrio entre oferta e demanda no curto prazo, fechando, assim, o balanço do sistema do transporte de gás).

Donadel (2008) apresenta dados interessantes sobre o funcionamento do sistema americano.

A liberação de preço, permitindo a livre negociação entre os agentes, ocasionou o surgimento dos mercados não físico, os quais garantem maior transparência ao sistema de preço, bem como o chamado *swing* de preço, que nada mais é do que a variação sazonal ocasionada pelas altas demandas de inverno em relação às de verão.

A diferenciação sazonal do preço, que, em um primeiro momento, poderia inviabilizar a livre negociação, fez, na verdade, surgir a figura do armazenador de gás, que controla os estoques reguladores, armazenando gás no verão, quando o preço do gás é mais baixo, e liberando esse mesmo gás no inverno, quando os preços tendem a subir (DONADEL, 2008: 26).

Percebe-se que a participação da iniciativa privada e a solidez das instituições foram fundamentais para consolidar o mercado gasífero nos EUA. Estabeleceu-se, assim, uma regulamentação clara, garantindo a transparência e a estabilidade jurídica do processo de integração energética com o Canadá.

O sistema europeu de integração energética difere do americano na medida em que o mercado energético europeu ainda se caracteriza como um oligopólio, com forte presença de empresas públicas. Embora tenha sido iniciada uma transição para um modelo mais flexível, mais favorável à concorrência e à participação do setor privado, ainda há traços oligopolistas no mercado europeu.

Em 1998, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Européia emitiram a Diretiva do Gás, que

estabeleceu regras claras para todos os elos da cadeia produtiva do gás, principalmente o transporte, distribuição e armazenamento. Já está incluída na diretiva, a regulamentação para o GNL, e também regras claras para acesso ao mercado, acesso a gasodutos, operação integrada de todo sistema de transporte, e critério para a concessão de autorizações para todas as atividades da cadeia (DONADEL, 2008: 33).

Em 2001, alterações na Diretiva do Gás para adaptá-la às regras comuns dos mercados internos de eletricidade e gás natural foram propostas, mas há clara resistência de alguns países. A competição para quebrar a estrutura oligopolista do mercado continental está em andamento na Europa. Essa lentidão é justificada como consequência do receio gerado, em alguns países, em relação à dependência de certos fornecedores não-europeus, como a Gasprom (Rússia) e a

Sonatrach (Argélia). Essa ameaça torna-se cada vez mais real na medida em que o governo russo já sinaliza com a possibilidade de retenção do fornecimento à Ucrânia.

O setor energético é elemento unificador histórico na Europa, pois foi o embrião da integração europeia desde o pós-guerra, facilitando, por meio da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (Ceca), a redução das desconfianças mútuas entre França e Alemanha. Essa ambiência internacional favoreceu a integração das matrizes energéticas nacionais, mormente após a descoberta de uma grande jazida de gás natural em Groningen, na Holanda, em 1959. A estimativa de Groningen era de 1,5 trilhão de metros cúbicos (DONADEL, 2008: 27).

O governo holandês decidiu fornecer o gás para os países vizinhos, de forma a fazer desse recurso fonte energética competitiva nos mercados de destino. Contratos de longo prazo (20 a 25 anos) deram sustentabilidade à exploração da jazida. Somente em 1973, com a crise energética, houve abalos no sistema europeu. No intuito de prolongar a vida útil de Groningen, resguardando os preços do gás natural dos *swings* sazonais de inverno, os europeus envidaram esforços para incentivar a exploração em pequenos campos, que eram bem mais caros, por meio de subsídios.

Os resultados obtidos pela política de “small fields”, como ficou conhecida aquela política, foram satisfatórios no curto prazo. Na década de 90, os pequenos campos igualaram a produção de Groningen, que foi convertida a armazenador do sistema energético. Com isso, Groningen receberia injeções de gás natural no verão e produziria energia no inverno, evitando as variações sazonais de preço.

A lógica desse artifício tinha, porém, um custo muito elevado. Críticos afirmaram que Groningen tornara-se antieconômico, uma vez que os europeus preferiram subsidiar a produção mais cara nos pequenos campos, num momento em que a Europa necessitava reduzir a dependência energética do exterior.

Prevalecem, hoje, no sistema europeu de integração energética, problemas estruturais que tornam o continente dependente do gás importado, principalmente da Rússia, que não esconde o interesse em fazer uso geopolítico dessa fonte energética. Mas o continente já caminha em direção à flexibilização do sistema de preços, facilitando, assim, atingir a segurança energética almejada.

As especificidades dos regimes regulatórios dos países sul-americanos mais relevantes para o processo de integração precisam ser analisados para que, além de proporcionar uma análise comparativa entre eles e os sistemas mais evoluídos – americano e europeu –, possam também contribuir com as indicações necessárias quanto aos meios mais adequados de se harmonizar as normas regulatórias aplicáveis à atividade de transporte dutoviário de gás natural

nesses países. A integração energética da América do Sul depende dessa harmonização dos regimes regulatórios.

A segurança energética na América do Sul é, portanto, um processo equivocadamente mais centrado em países, isoladamente, buscando as respectivas seguranças energéticas nacionais. A interconexão da rede elétrica entre os países do Cone Sul, como Brasil e Argentina, ainda é inexpressiva. Mai, Santos e Maldonian (1998) sugerem que buscar uma maior integração energética na região implica, necessariamente, abrir mão da autossuficiência num setor estratégico, no intuito de obter-se uma maior independência da região como um todo em relação ao resto do mundo. A energia seria fator determinante da integração total dos países da América do Sul, a exemplo do que tem ocorrido com os países da União Européia.

A energia, no seu entendimento mais amplo, muito tem contribuído para acelerar essa integração (dos países da América do Sul). De um lado, a integração dos próprios sistemas energéticos abre o espaço para um aumento substancial das trocas comerciais entre os países. De outro lado, a disposição de uma base energética de maior dimensão e de custos mais baixos, tem grande importância para o aumento de competitividade industrial da região, vantagem essa absolutamente necessária em um mundo de economia globalizada (MAI, SANTOS, MALDONIAN, 1998:1).

Cruz (2007) aponta os diferentes estágios de maturidade institucional como desafio à integração energética entre os países da América do Sul. Nesse contexto, o conceito de segurança jurídica nas relações econômicas torna-se essencial para discutir maturidade institucional. “O princípio da segurança jurídica, além de ser um dos pilares do Estado de Direito, tem como objetivo facilitar a coordenação das interações humanas, reduzindo a incerteza que as cerca” (CRUZ, 2007:4).

Pinheiro (2005) complementa essa visão sobre o conceito de segurança jurídica afirmando que ela proporciona estabilidade, certeza, previsibilidade e calculabilidade do ordenamento jurídico não apenas no que se refere às relações entre particulares, mas todos esses fatores são tão ou mais relevantes quando envolvem a participação do Estado (PINHEIRO, 2005:3). Salienta, ainda, o autor, que as transações econômicas se tornam altamente arriscadas num ambiente em que certeza e previsibilidade estão ausentes, afinal, a ausência de segurança jurídica tende a ser compensada por maiores custos de transação, sacrificando a eficiência econômica, pois os envolvidos buscam preservar-se das incertezas. O sistema de preços como um todo tenderá a elevar-se para compensar os riscos do investimento, principalmente na área de infraestrutura.

Assim, os indivíduos tendem a comportar-se de três formas: não realizam as transações que têm alto nível de risco, abrindo mão dos ganhos que elas poderiam gerar; realizam-nas de outra forma, reduzindo apenas parcialmente o ganho obtido; ou compensam a baixa segurança com o uso mais intenso das instituições jurídicas disponíveis, consumindo mais recursos em atividades-meio (CRUZ, 2007: 5).

Levy e Spiller (1996) corroboram a visão de Pinheiro (2005) e Cruz (2007). Para eles, a credibilidade da estrutura regulatória gera incentivos para os investimentos privados e ganhos de eficiência na produção, variando de acordo com as instituições políticas e sociais de cada país. Em outras palavras, a falta de combinação de investimentos em infraestrutura e a politização das instituições tornam vulneráveis os agentes econômicos que atuam nesse setor.

Desde meados do século XX, o processo de estatização na América do Sul foi empreendido de forma a substituir o setor privado, incapacitado de financiar os investimentos em infraestrutura. A reversão desse processo se daria no final desse mesmo século, por meio de reformas liberais que permitissem a participação do setor privado, uma vez que se esgotava o modelo estatal, incapaz de manter os investimentos frente à crescente demanda na região.

Reformas institucionais nos anos 90 visaram a aperfeiçoar o sistema regulatório dos países sul-americanos, no intuito de alcançar credibilidade e atrair investimentos privados. O setor privado ressurgiu como ator relevante para o desenvolvimento da infraestrutura na América do Sul. Seguiu-se, desse modo, o modelo americano nos setores energético e elétrico, segundo as diretrizes do Consenso de Washington. Mesmo assim, Argentina, Bolívia, Venezuela, Brasil, Chile e Peru apresentaram sistemas diferentes de regulação, tendo em vista haver diferentes padrões culturais, sociais e políticos.

Hoje, há clara tendência a buscar parcerias público-privadas para levar adiante os projetos na área de infraestrutura energética, tendo em vista a necessidade de custosos investimentos de longo prazo. Analisaremos, brevemente, as regularidades dos padrões regulatórios nacionais no que concerne à promoção da concorrência, implementação de marco regulatório em relação à privatização e grau de intervenção do Estado na economia, tendo como objeto de análise o setor elétrico, conforme pesquisa realizada por Verônica Cruz (2007).

Na promoção da concorrência, há destaque para as reformas de Argentina, Brasil, Peru e, principalmente, do Chile. Neste último país, as reformas não se limitaram a passar para as mãos da iniciativa privada a propriedade das empresas de eletricidade, por exemplo, mas buscou-se

introduzir uma forte concorrência para evitar que o antigo monopólio estatal fosse substituído por novas concentrações verticais ou horizontais. “Este talvez seja o diferencial entre o primeiro momento, em que o setor privado controlou o mercado de eletricidade, e o atual” (CRUZ, 2007: 42). Na Bolívia e na Venezuela, a forte presença do Estado não permitiu uma concorrência transparente, permitindo-se controles de preços e outros mecanismos de redução da concorrência.

Sem planejamento setorial, Argentina e Brasil implementaram privatizações sem antes estabelecer claramente um marco regulatório. Chile e Bolívia se destacam no planejamento, mas o Chile se caracteriza por grande estabilidade institucional, tendo em vista que mantém o mesmo padrão de regulação desde os anos 90, ao contrário da Bolívia, que atravessou graves crises para implementar um novo padrão em 2006 (vide Capítulo II). Peru e Venezuela também planejaram antes o marco regulatório para depois realizar as privatizações. Como consequência da falta de planejamento setorial, Brasil e Argentina levaram grande incerteza ao mercado, atraindo investidores dispostos a assumir riscos mais altos ou com grande influência (lobby) nos governos.

A forte presença do Estado, sob a forma de hipertrofia do Poder Executivo, inibe a positiva participação do Legislativo no processo regulatório. Observa-se, na América do Sul, uma falta de maturidade institucional que reflete a cultura política e administrativa, baseada no centralismo do Poder Executivo. Novamente, o Chile se destaca pela menor intervenção estatal na economia do setor analisado, seguido do Peru. Venezuela é o destaque oposto, com altíssimo grau de intervenção, seguido por Bolívia, Argentina e Brasil, que mantêm padrão de alto grau de intervenção. Isso é refletido no baixo grau de independência dos órgãos reguladores nesses quatro países. Em outras palavras, apesar de haver regras claras (exceto na Venezuela) e agências reguladoras, ainda há incertezas para os investidores, reféns da possibilidade política de medidas que atendam interesses estabelecidos na área energética.

Apesar de o Chile apresentar grandes credenciais institucionais no setor de energia elétrica, não há como negar que a inexistência de fontes energéticas suficientes para suprir o próprio mercado interno torna a segurança energética do Chile dependente da cooperação com os vizinhos, principalmente Argentina. Antipatias históricas entre chilenos e bolivianos tenderiam a esmorecer diante de um quadro energético regional que facilitasse a integração energética da América do Sul, tendo o Chile o papel de investidor e importador de gás boliviano, por exemplo, enquanto caberia à Bolívia o papel de receptor de investimentos e exportador de gás natural.

Cabe afirmar que há uma grande heterogeneidade institucional na América do Sul que dificulta qualquer projeto de integração energética, como bem conclui Cruz:

Finalmente, o estudo destaca que, mesmo compartilhando muitos aspectos institucionais no setor elétrico, os países analisados ainda possuem arcabouços regulatórios bastante distintos, especialmente no que se refere a temas específicos – como novos entrantes, a questão ambiental e as regras de interconexão ou compartilhamento de infraestrutura -, o que dificulta a ação dos agentes econômicos nas operações de comercialização, importação e exportação e as decisões de investimentos em projetos. Essa interpretação do arcabouço regulatório do setor elétrico, juntamente com a de outros setores de energia, como a nuclear, de petróleo e gás e ainda a de biocombustíveis, caracteriza a heterogeneidade regulatória da região, desfavorecendo aquele que é atualmente o maior projeto regional: a integração energética sul-americana (CRUZ, 2007: 46).

Integração regional

As causas profundas da integração regional incitam grande debate entre as diferentes abordagens teóricas das relações internacionais. Para Mattli (1999), funcionalismo, neofuncionalismo e intergovernamentalismo são os principais enfoques políticos para entender a lógica da integração regional, havendo ainda enfoques econômicos que não serão analisados neste trabalho.

Tendo em vista que o processo de integração no mundo ganhou força no pós-guerra, o funcionalismo advoga que o trabalho conjunto entre as nações de uma determinada região – e não a mera coexistência entre elas – define o ideal de paz. Seguindo a lógica da “paz por pedaços”, o funcionalismo entende que a cooperação, para ser efetiva, deve iniciar-se pelos laços econômicos e sociais dos países e não pela política. Gradualmente, as relações internacionais proporcionam o fundamento sólido para uma associação política mais consistente. Esse processo tende a estimular paz e prosperidade regionais, pois cada função estimula a transferência de soberania para um ente supranacional (MATTLI, 1999). Para o funcionalismo, portanto, sem a aproximação gradual dos processos produtivos e das sociedades, haverá divisões políticas que representarão uma fonte de conflito entre as nações que pretendem integrar-se.

O neofuncionalismo apresenta as mesmas premissas do funcionalismo, mas tenta refinar suas ferramentas analíticas. Os principais atores da integração regional não são os Estados-Nação, mas os órgãos supranacionais e a sociedade civil organizada (grupos de interesses e partidos políticos) de cada um dos Estados-Nação envolvidos (grupos subnacionais). O papel do governo é servir de intermediário entre os principais atores, interpretando os interesses dos grupos subnacionais e negociando sobre a maneira e a velocidade como as reformas são

efetivadas com os órgãos supranacionais. Pressupõe-se que o processo decisório é mais eficiente. Embora concorde com a linha funcionalista de que laços econômicos e sociais precedem a política na integração, o neofuncionalismo considera difícil separar essas três esferas no bojo das negociações.

O intergovernamentalismo advoga que a integração pode ser mais bem entendida como uma série de barganhas entre chefes de governos dos principais países numa região. Vêem os governos dos países mais fortes reticentes a cederem parte de suas soberanias e, por isso, exercem seu poder para vetar mudanças nas regras. A barganha só existe, portanto, sobre temas de menores denominadores comuns dos países maiores. Os pequenos contentam-se com benefícios de pequena monta oferecidas pelos maiores. Os atores principais são os chefes de Estado.

Walter Mattli (1999) coloca o pragmatismo dos países em torno do papel a ser desempenhado como ponto fundamental para a decisão de integrar-se ou não aos países da região. Por isso, a lógica por trás da integração regional vai mais além da propagada ideia de tendência mundial de regionalismo aberto. Os Estados integram suas economias se e somente se obtiverem vantagens de longo prazo no seu processo produtivo, levando adiante outros projetos caso os primeiros obtenham êxito (MATTLI, 1999).

Outra definição de integração regional aponta-a como “processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional” (HERZ; HOFFMAN, 2004:168 *apud* HOFFMAN; COUTINHO; KFURI, 2008:98).

Por meio desses três pontos de vista sobre a integração regional, pode-se inferir que a crítica funcionalista se aplica perfeitamente ao caso sul-americano, onde a política tende a vir à frente da aproximação econômica e social. Talvez a exceção seja o caso bilateral Brasil – Argentina, que construíram relações em eixo (PATRÍCIO, 2006), revertendo, ao longo de décadas, a tendência de rivalidade entre as nações. Nesse sentido, o êxito do processo de integração regional no Cone Sul perpassaria necessariamente as esferas sociais e econômico-comerciais. Mas para que essas esferas sejam desenvolvidas, faz-se mister superar os gargalos econômicos de infraestrutura, principalmente nas áreas de energia e transporte.

Estudo encomendado pelo BID apontou que

quanto aos benefícios e conseqüências da integração dos mercados energéticos, não cabe dúvida de que as interconexões internacionais, tanto de energia elétrica, como de gás natural, dão lugar a maior eficiência econômica, assim como a maior segurança de abastecimento. (BID, 2001: iv).

Uma das conclusões do estudo é de que a falta de regulação no campo de energia elétrica entre Chile e Argentina não impediu a integração gasífera entre os vizinhos ao sul, em que a Argentina fornecia, até a crise de abastecimento, gás natural para o Chile, chegando à época a abastecer os mercados uruguaio e brasileiro. O estudo também apontou que o Brasil, por falta de um plano alternativo, o “Plano B”, ficaria dependente do fornecimento boliviano e argentino. O Paraguai ainda não abriu seu mercado energético, o que dificulta a integração energética regional. Como o texto é da época da liberalização econômica, faz-se grande elogio à abertura do mercado de gás natural na Bolívia.

Além disso, o estudo do BID indica que a transformação dos setores energéticos estimula uma nova dinâmica no processo de integração, com a participação de setores privados das áreas elétrica e gasífera, que terão melhores condições de arbitrar, barganhar, negociar, pois haverá um mercado competitivo na região. “É por isso que uma regulação estável e adequada relativa aos países interconectados começa a ser importante, especialmente naquelas interconexões nas quais as diferenças dos preços marginais não são tão notáveis” (BID, 2001: vi).

A maioria dos estudiosos da área corrobora a visão do BID de que a participação da iniciativa privada é condição necessária para a implementação de um mercado eficiente de gás natural no longo prazo (CERVO, 2008; CARRA, 2008; FRANCIOSI, 2004). Outros atores consideram a integração energética como o caminho mais seguro para a consolidação do Mercosul (ALVAREZ, 2007). Não por acaso, os projetos de infraestrutura impulsionados pelo BNDES e pela Iirsa, como vimos no Capítulo II, podem consolidar a hegemonia brasileira com a integração dos mercados sul-americanos no futuro próximo.

A criação da Unasul segue o mesmo raciocínio: tem exatamente o objetivo de estimular a coordenação política, econômica e social, no intuito de levar adiante os projetos de integração regional. Para tanto, prevê em seu tratado constitutivo, como objetivos específicos: a integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região e o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e dos povos latino-americanos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis, além de prever, em seu bojo, que o Conselho Energético Sul-americano, criado na Declaração de Margarita (17 de abril de 2007), é parte da Unasul.

O ex-vice-presidente da Argentina no governo Fernando de La Rúa, Carlos Chacho Alvarez, acredita que “um dos grandes pilares sobre os quais se sustentará a integração sul-americana – e porá à prova a viabilidade e a funcionalidade da UNASUL – é o energético” (ALVAREZ, 2007). As razões dessa assertiva do político argentino são encontradas no contexto internacional de escassez de recursos energéticos baratos, seguros e limpos no mundo, em razão

da recente oscilação dos preços do petróleo e a crescente defasagem entre as regiões com grande oferta de energia e as de grande demanda energética.

Nesse contexto, países desenvolvidos tendem a formular estratégias para garantir o abastecimento energético, o que coloca a América do Sul em lugar de destaque na geopolítica do poder mundial, tendo em vista suas potencialidades energéticas – petróleo, gás natural, biocombustíveis etc. Se unida e coesa, a região terá espaço não só para garantir o abastecimento sustentável de energia para o Cone Sul, mas também para suprir as demandas externas ao subcontinente. É exatamente num contexto de insegurança energética mundial que a América do Sul poderá aumentar sua relevância na política internacional contemporânea.

Vejamos, então, as principais propostas de integração gasífera da América do Sul, para podermos entender os principais desafios e as principais dificuldades para levar adiante o projeto de integração física no subcontinente.

3.2 Anel Energético x Gasoduto do Sul: desafios e possibilidades para a Integração Gasífera da América do Sul

Como já afirmado em capítulos anteriores, o Projeto do Anel Energético do Cone Sul e o Projeto do Gasoduto do Sul apresentam propostas diferentes para o mesmo problema: a inexplicável distância política entre produtores e consumidores de gás natural e petróleo no subcontinente. Enquanto o primeiro projeto foi tratado na cúpula do Mercosul, em julho de 2005, e busca sua viabilização por meio de um marco regulatório bem definido, abrindo espaço para a iniciativa privada atuar, com a inserção do Brasil no projeto, o segundo faz parte da lógica centrada no Estado, preconizada por Hugo Chávez, presidente do país detentor de 70% do gás natural da região, que calca a integração energética na participação de empresas estatais, unidas numa grande estatal regional, a Gas del Sur.

A primeira proposta tem apoio do BID e de alguns países da região, como Brasil e Chile, eminentes importadores de gás, dispostos a financiar tal projeto. O segundo encontra respaldo nos países fornecedores, como Venezuela, Equador e Bolívia. Por isso, a discussão ainda não encontrou um meio-termo que coloque em andamento a estratégia de interligação energética sul-americana. Na visão de Marcos Carra (2008), nenhum projeto de integração gasífera na América do Sul será possível sem o auxílio econômico e tecnológico das EMN, o que é corroborado por estudos técnicos realizados pela CTGAS. Por sua vez, há também opiniões de que o anel

energético do Cone Sul é inviável, mas ainda faltam estudos mais profundos para caracterizar tanto um quanto outro como viável ou não.

O projeto do Anel Energético suscita polêmicas, pois sua implementação parece duvidosa para a maioria dos analistas pesquisados. A idéia central é interligar o campo de gás natural de Camisea, no Peru, aos mercados de gás natural mais ao sul do subcontinente, por meio de gasodutos já existentes e prolongamentos previstos da rede atual. Há, inclusive, o plano de ligação direta entre Camisea e a rede chilena de gasodutos. Com mais de 1.200 km de extensão e custando cerca de US\$ 1 bilhão, ao projeto faltaria a construção de gasodutos para a Argentina, para o Uruguai e para o sul do Brasil. Embora a proposta original excluísse a Bolívia, por causa da incerteza criada pelo novo marco regulatório para a área de hidrocarbonetos após a eleição de Evo Morales, percebeu-se que, sem a Bolívia, os custos seriam dobrados, tendo em vista a existência de certa infraestrutura com as principais economias da região e o baixo custo de seu gás natural.

O projeto tem, apesar da polêmica, a vantagem de facilitar a futura integração do Cone Sul e poderia ajudar a aumentar a segurança tanto fornecimento quanto na demanda de gás natural na região (PRADO, 2008:410). Mas as dificuldades logísticas dos campos de Camisea parecem superar a projeção para o projeto, tendo em vista que essas reservas são insuficientes para atender às demandas regionais, uma vez que o Peru comprometeu-se a exportar sua produção de GNL para os EUA e para o México, além de atender à demanda interna peruana. “Essas incertezas – somadas à questão dos custos e à complexidade política de negociar uma proposta como essa – levaram muitos observadores a concluir que o projeto do anel energético dificilmente se materializará num futuro previsível.” (PRADO, 2008:410).

O projeto do Gasoduto do Sul, por sua vez, foi lançado numa reunião em dezembro de 2005, quando os chefes de Estado de Argentina, Brasil e Venezuela firmaram o compromisso de construir um grande gasoduto que atravessaria toda a América do Sul, desde o norte da Venezuela até a Patagônia. Com extensão de 9.000 km, alcançando o Paraguai, o Uruguai e o Chile, o projeto teria custo de US\$ 20 bilhões, previsto para ficar pronto em cinco anos.

Se for bem-sucedido, o projeto poderia oferecer gás natural a alguns de seus clientes em países importadores a preços mais baixos do que os que se pagam aos fornecedores atuais. Além disso, diversificaria as fontes de suprimento para esses países e contribuiria para impedir futuras crises de energia, como a que atingiu a Argentina em anos recentes. A Venezuela tem motivações adicionais, especialmente o desejo do presidente Hugo Chávez de empregar os recursos energéticos de seu país para aumentar a influência venezuelana na América do Sul e reduzir a dependência da região em relação aos Estados Unidos (PRADO, 2008:410).

A falta de marco regulatório, as limitações das fontes de Camisea, no Peru, e a instabilidade política regional são os principais obstáculos das negociações. Diante do cenário apresentado, ainda falta muito para o projeto Gasoduto do Sul atender à demanda regional a médio e longo prazo, mas serve de base para impulsionar a ampliação, atraindo outros países do subcontinente.

Inicialmente orçado em US\$ 2 bilhões, o projeto inclui a construção de um gasoduto de 1,2 mil km ligando Pisco, no Peru, à região chilena de Tocopilla. Prevê-se, ainda, a complementação da rede argentina e a construção de 500 km de gasoduto entre as cidades de Uruguaina e Porto Alegre, no Brasil. Isso permitirá que, num prazo de dois anos, cerca de 30 milhões de m³ diários (MMCD) de gás natural peruano sejam levados aos demais países (ALEXANDRE; PINHEIRO: 2005).

Os dois projetos de integração gasífera apresentados visam a superar os baixos investimentos em infraestrutura, gargalo tradicional ao desenvolvimento sul-americano. As constantes crises energéticas na Argentina, no Brasil e no Chile refletem essa situação. Como iniciativas, ambos também visam a superar a restrição de iniciativas unicamente bilaterais para superar esse gargalo. Há vários projetos bilaterais, mas ainda falta impulsionar a interdependência energética entre os países da América do Sul.

Para o Brasil, há pontos favoráveis e desfavoráveis aos projetos de integração energética que surgem ao mesmo tempo da tão propalada autossuficiência energética brasileira, após as descobertas do pré-sal nos campos de Tupi. A comparação entre a visão geoestratégica presente nas relações sul-americanas (vide Capítulo I) e a nova visão geoestratégica de poder no subcontinente poderá esclarecer que não vige mais nas relações internacionais concepções isolacionistas de poder. Em outras palavras, o Brasil só poderá afirmar seu poder como nação emergente se, e somente se, esse poder puder ser irradiado para a América do Sul, a plataforma da estratégia política internacional do Brasil, sua circunstância imediata para fins de política externa.

Para a Bolívia, surge grande oportunidade de tornar-se a reserva energética por excelência do desenvolvimento regional, por meio da recepção e bom uso dos investimentos tecnológicos voltados a projetar as reservas energéticas bolivianas, impulsionando a melhoria do padrão de vida de sua população e o dinamismo regional. Em consequência disso, haveria maior tendência à estabilização política do país, uma vez que o crescimento econômico é ainda grande

legitimador de governos e excelente antídoto contra crises políticas. Nesse contexto, a relevância crescente do gás natural como fonte eficaz, limpa e barata pode ser um trunfo para a Bolívia.

Para a América do Sul, surge grande oportunidade de colocar os interesses dos países produtores – Bolívia, Venezuela, Peru e Equador – em rota de convergência com os dos países consumidores – Brasil, Chile, Argentina, Uruguai, Paraguai e Colômbia. Embora haja alguns gasodutos interligando Chile e Argentina, Brasil e Bolívia e Venezuela e Colômbia, falta ainda uma distribuição mais dinâmica que possibilite a interconexão entre todos os consumidores e todos os produtores, facilitando o fortalecimento de um mercado energético que pode contribuir para não só reduzir a irrelevância relativa da América do Sul no contexto da política internacional do século XXI, mas principalmente promover o desenvolvimento das nações sul-americanas, favorecendo o combate à miséria e às desigualdades na região.

Integrar energia e política externa torna-se necessidade diante da realidade dos países do Cone Sul. Enquanto a política externa venezuelana é fortemente baseada no uso dos recursos energéticos para desenvolver uma política de poder na América do Sul, em contraposição aos EUA, a política externa boliviana tenta promover o desenvolvimento interno da nação, promovendo a autonomia nacional por meio do gás natural. Para o Brasil, a segurança energética pode ser conseguida por vias exclusivamente nacionais, principalmente após as descobertas do pré-sal, mas a via da integração parece-lhe mais construtiva e mais alinhada com o projeto maior de protagonismo regional, porque sem infraestrutura energética, haverá grande obstáculo ao crescimento sustentável da economia nacional. Para a Argentina, país mais integrado ao Cone Sul na área de energia, as recentes crises energéticas nacionais demonstram que não haverá segurança energética sem o apoio na vizinhança, principalmente Brasil, Bolívia e Chile.

Partindo desse pressuposto de necessidade de integração de energia e política externa, os países do Cone Sul buscam integrar suas cadeias de infraestrutura para que possam promover a segurança energética regional. Esse seria o primeiro passo para mudar o perfil de irrelevância internacional do subcontinente. O modelo de integração energética a ser seguido seria o da América do Norte, onde EUA, Canadá e México apresentam linhas de transporte e comercialização tão interligadas que o sentido da interdependência de Keohane fica bastante patente.

Fazendo uma análise do caso Bolívia – Brasil à luz da interpretação do Professor da Universidade de Columbia, Walter Mattli (1999), inferimos que a integração regional no Cone Sul atende em parte às condições a serem satisfeitas para a integração entre duas economias: os ganhos de escala com a venda de gás natural da Bolívia para o Brasil (condições de demanda) e um vasto mercado consumidor ávido por consumir energia (condições de oferta).

Mas a análise da integração gasífera da América do Sul requer muito mais da região do que a participação de apenas Brasil e Bolívia nesse processo. Embora as relações bilaterais entre um país importador (Brasil) e um produtor (Bolívia) de gás natural possam esclarecer alguns pontos das dificuldades de integração, faz-se necessário avaliar como os países produtores (Bolívia, Venezuela e Peru, principalmente) podem aliar-se aos importadores (Brasil, Argentina e Chile, principalmente) para atender às condições de demanda e de oferta que possibilitarão o fortalecimento da infraestrutura de transporte e armazenamento de gás natural, tornando possível a produção, em escala industrial, do gás natural liquefeito (GNL).

Na opinião de Moreira e Regra (2007), a recente expansão observada na infraestrutura regional ainda é insuficiente para viabilizar a formação de um mercado único de gás natural na América do Sul. Se compararmos as infraestruturas de escoamento do Cone Sul com as redes de mercados mais desenvolvidos, como o americano e canadense, percebemos que a aplicação de vultosos investimentos faz-se necessária. Por sua vez, para atrair esses investimentos, há certas condições que precisam ser alcançadas: a criação de um ambiente seguro, com marco regulatório de regras claras, respeito aos contratos, atuando para reduzir os riscos do empreendimento. Somente assim será possível angariar capital suficiente à consolidação da infraestrutura na América do Sul.

Como bem percebemos ao longo de nossa dissertação, mormente nos capítulos I e II, a América do Sul ainda está longe de ser uma região onde todos os países apresentem economia estável e marco regulatório bem definido para receber investimentos. Outra observação a ser feita é que os países com maior estabilidade são exatamente os importadores de gás natural, enquanto os menos estáveis são os exportadores. Seria isso uma mera coincidência? Definitivamente, não.

O exemplo boliviano revela-se ilustrativo para compreender a instabilidade institucional do país, que não está muito longe das dificuldades encontradas por Peru e Venezuela em colocar as riquezas naturais em favor do desenvolvimento nacional. Percebe-se que o paradoxo da abundância, apontado por Stiglitz (2007), predomina na realidade desses países, mais acentuadamente na Bolívia e na Venezuela.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na Introdução, lançamos alguns questionamentos que orientaram o desenvolvimento de nossa pesquisa. O primeiro, mais abrangente, foi o questionamento sobre as razões pelas quais Brasil e Bolívia não conseguiram promover aproximação energética de forma sistemática desde meados do século XX até a década de 1990, o que condicionou a mudança de rumos nessas relações bilaterais. O segundo questionamento referiu-se à incapacidade da Bolívia, apesar de deter grandes reservas de hidrocarbonetos, em conseguir transformar os bens energéticos em desenvolvimento econômico. O terceiro, mais específico, questionava se o peso histórico dos hidrocarbonetos nas relações Brasil – Bolívia poderia contribuir para a integração energética na América do Sul, questionando, afinal, qual o melhor caminho para impulsionar uma integração que promova a segurança energética da América do Sul.

Nestas Considerações Finais, retomaremos sucintamente os pontos abordados anteriormente, de modo que as respostas a esses questionamentos fiquem mais claras.

São quatro as razões pelas quais Brasil e Bolívia não conseguiram, no período entre 1950-1990, alcançar nível de entendimento que aproximasse os países por meio da cooperação energética: o nacionalismo exacerbado de ambos os lados, a instabilidade política da Bolívia, a percepção boliviana de subimperialismo brasileiro na América do Sul e a presença constante da Argentina como alternativa de parceria para a Bolívia. Embora a presença dos Estados Unidos da América também afetasse a aproximação Brasil – Bolívia, esta não foi determinante para o fracasso da estratégia da diplomacia brasileira.

A mudança de rumos deu-se em função do fim da Guerra Fria, que ensejou, primeiramente, a transformação dos regimes políticos na América do Sul, facilitando, por isso, a aproximação dos países ao longo da década de 90. A construção das relações em eixo Brasil – Argentina – e a consequente construção do Mercosul – arrefeceu as desconfianças dentro da Bolívia e dos demais países da região. Os ganhos de credibilidade impulsionaram os primeiros projetos de infraestrutura energética entre Brasil e Bolívia, Argentina e Chile, Argentina e Brasil, entre outros. Faltava, ainda, a interligação energética entre Bolívia e Chile, assim como entre outros produtores (Venezuela, Bolívia e Peru) e outros consumidores (Brasil, Chile e Argentina), para se construir uma ambiência que viabilize a segurança energética regional. Com isso, haverá

espaço político para o fortalecimento de um mercado energético que pode contribuir para não só reduzir a irrelevância relativa da América do Sul no contexto da política internacional do século XXI, mas principalmente para promover o desenvolvimento das nações sul-americanas, favorecendo o combate à miséria e às desigualdades na região.

Quanto à incapacidade da Bolívia de transformar os bens energéticos em desenvolvimento econômico, infere-se que esse problema boliviano seja consequência da imaturidade das instituições democráticas do país, que ainda relutam para consolidar a participação dos diversos setores sociais na tomada de decisões. A Guerra da Água, a Guerra do Gás e todos os desdobramentos políticos que culminaram com a eleição de Evo Morales traduzem a luta dos setores marginalizados do país para participar democraticamente dos destinos do país. O tempo dirá se a forma de conduzir o país escolhida por Morales pode tornar a Bolívia capaz de transformar o “paradoxo da abundância” em benefícios de longo prazo para a nação.

O peso histórico dos hidrocarbonetos nas relações Brasil – Bolívia certamente pode contribuir para a integração energética na América do Sul. Toda infraestrutura entre os países da região tende a proporcionar uma aproximação mais duradoura entre eles. No caso Brasil – Bolívia, os hidrocarbonetos estiveram – e estão – no centro das relações bilaterais. Essa interdependência gasífera entre os dois países é salutar para o incremento de uma segurança energética que não deve ser buscada no âmbito exclusivamente nacional, mas principalmente no regional. Por isso, a consciência das lideranças políticas sobre a importância da integração energética torna-se essencial para o projeto de integração regional como um todo.

Verifica-se que há pontos positivos para a integração energética na América do Sul. Além de haver fontes suficientes para isso, existe a necessidade, tanto do lado dos países produtores quanto do lado dos consumidores, de se estabelecer contatos permanentes que facilitem o comércio de gás natural e de outros bens energéticos na região. A posição geográfica da Bolívia, por exemplo, é privilegiada para a realização de um comércio regional, pois se encontra no meio da América do Sul. Não menos privilegiada é a posição do Brasil, que tem fronteiras com quase todos os países da região. O Eixo Interoceânico Central apresenta, portanto, as melhores condições de irradiar os benefícios da integração energética para a América do Sul.

Há, porém, desafios a serem superados por Brasil, Bolívia e os demais países da América do Sul para o êxito da integração energética: primeiro, a mudança de visão política sobre a participação da iniciativa privada nos projetos conjuntos da região, tendo em vista que a história trouxe exemplos de que a parceria público-privada é a forma mais segura e duradoura de promover projetos de infraestrutura para a região; segundo, o estabelecimento de marcos

regulatórios combinados que transmitam segurança jurídica para investidores privados, no intuito de constituir, no longo prazo, um mercado de gás natural na região; e, terceiro, a união das forças políticas para evitar crises de instabilidade política e democrática nos países da região, como bem pôde demonstrar a Unasul no caso boliviano.

A tão propalada autossuficiência energética brasileira revela-se uma quimera, pois o Brasil só poderá afirmar seu poder como nação emergente se, e somente se, esse poder puder ser irradiado para a América do Sul, a plataforma da estratégia política internacional do Brasil, sua circunstância imediata para fins de política externa. A segurança energética que importa é a regional, sem a qual não haverá espaço para construir uma verdadeira união de nações sul-americanas.

Há grande oportunidade para a Bolívia tornar-se a reserva energética por excelência do desenvolvimento regional, por meio da recepção e bom uso dos investimentos tecnológicos voltados a projetar as reservas energéticas bolivianas, impulsionando a melhoria do padrão de vida de sua população e o dinamismo regional. Em consequência disso, haveria maior tendência à estabilização política do país, uma vez que o crescimento econômico é ainda grande legitimador de governos e excelente antídoto contra crises políticas. Nesse contexto, a relevância crescente do gás natural como fonte eficaz, limpa e barata pode ser um trunfo para a Bolívia.

Quanto ao questionamento de qual o melhor caminho para impulsionar uma integração que promova a segurança energética da América do Sul, chegamos à conclusão de que não há resposta pronta para esse questionamento. Há, porém, algumas pistas para se chegar à melhor resposta. Uma delas é a de que a integração energética, como propusemos nesta dissertação, siga o modelo adotado entre Estados Unidos e Canadá, que tende a dar certo na América do Sul, caso sejam superados alguns impasses políticos já apontados.

A preocupação em construir fisicamente a interligação energética tem raízes numa estratégia muito mais ampla, de longo prazo, em proporcionar a segurança energética para o subcontinente. Unindo política externa e política energética, haverá maior espaço para promover uma integração dos países da América do Sul que traga benefícios à maioria da população, com transparência, estabilidade política e democrática, distribuição de renda, arrefecimento dos ódios históricos e desenvolvimento para a região.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Cristina. Bolívia: instabilidade política e dificuldade de inserção regional. In: LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos (org.). *A agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do século XXI*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 69-110.

_____; PINHEIRO, Flávio Leão. Integração energética sul-americana. In: *OPSA* [s.l.], [s.n.] 2005.

ALHAJI, A. F. What is energy security? *Middle East Economic Survey*. Nova Delhi:[s.n.], v. 2, n. 2, 2007.

ALVAREZ, Carlos Chacho. Política de energia é eixo da integração. In : *Terra Magazine*. 2007. Disponível em : <<http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI1634724-EI11358,00-Alvarez+politica+de+energia+e+eixo+da+integracao.html>>. Acesso em: 16 dez. 2008.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. Brasília: Edunb, 1995.

BARNETT, Thomas P. N. *The Pentagon's new map: war and peace in the twentieth-first century*. New York: G. P. Putnam's Sons, 2004.

BETHELL, Leslie (Ed.). The Cambridge History of Latin America. *Latin America since 1930: ideas, culture, and society*. v. X. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BID. *Integração energética no Mercosul ampliado*. Washington: BID, 2001.

BRASIL. CSN. Reunião Extraordinária. Arquivo Histórico do Itamaraty. Brasília: AHI. Secreto, 1953.

BRASIL. PETROBRAS. RELATÓRIO 2006. Disponível em: < www.petrobras.com.br>. Acesso em: 10 jul. 2007.

BOLÍVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos. *Informe de Gestión 2007*. Bolívia: [s.n.], 2007.

BURR, Robert N. The balance of power in the nineteenth-century South America: an explanatory essay. *The Hispanic American Historic Review*, [s.l.]: [s.n.]. v. 35, no. 1. feb., 1955, p. 37-60.

CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CARRA, Marcos. *A Importância da Petrobras nas Relações Bolívia-Brasil (1996-2007)* 2008. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UFRGS.

CEPIK, Marco; CARRA, Marcos. *Nacionalização boliviana e desafios da América do Sul: Análise de Conjuntura*. OPSA. N. 4, abr. 2006, ISSN 1809-8924. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Nacionalizacao_boliviana_desafios_America_do_Sul.pdf>. Acesso em: 25 jun.2008

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____ ; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: UnB, 2008.

CHILD, Jack; KELLY, Philip. *Geopolítica del Cono Sur y la Antártida*. Buenos Aires: Editorial Pleamar. 1990.

CONDURU, G. F. *The Robore Agreements (1958): a case study of foreign policy decision-making process in the Kubitschek administration*. Working Paper CBS-24-01. Oxford: University of Oxford for Brazilian Studies, 2001.

COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. *Crises institucionais e mudança política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Marcelo Coutinho, 2008.

COUTO, Leandro Freitas. *O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul (1990-2005)*. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília.

CRUZ, Verônica. Padrões regulatórios e segurança jurídica na América do Sul: uma análise do setor de energia elétrica. *Estudos e Cenários.*, ago. 2007. Disponível em: <www.iuperj.observatorio.com.br/estudosecenarios>. Acesso em: 15 nov. 2007.

CUSICANQUI, Jorge Escobari. *Historia diplomática de Bolívia*. Lima: Industrial Gráfica, 1982.

DESHAZO, Peter. Bolívia. In WEINTRAUB, Sidney; HESTER, Annette; PRADO, Veronica R. (Org.). *Cooperação energética nas américas: entraves e benefícios*. Rio de Janeiro: Elsevier (CEBRI), 2008, p. 323-351.

DONADEL, Ulisses Ferreira. *O resgate da integração energética no cone sul baseada em gás natural: novo fatores logísticos e novas visões*. 2008. Dissertação (Mestrado em Energia) – Energia (EP/FEA/IEE/IF), USP, 2008.

DONGHI, Halperin. *História da América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

EUA. EIA. *Carta de Intenções sobre o Processo de Integração Energética entre Brasil e Bolívia*. 2004. Disponível em: <www.eia.org>. Acesso em: 20 ago. 2008.

EUA. ONU. Resolução no. 1.803, de 14 de dezembro de 1962. Trata da soberania dos Estados sobre seus recursos naturais. Disponível em: < www.un.org.> Acesso em: 20 ago. 2008.

FRANCIOSI, Marcelo Ramião. Interesse Nacional e Integração Energética: a política externa do Brasil para a América do Sul. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Porto Alegre: UFRGS, 2004.

FUSER, Igor. *Petróleo e poder: o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico*. 2008a. Tese (Pós-Graduação em Relações Internacionais) – Unesp, Unicamp e PUC-SP.

_____. Os recursos energéticos e as teorias das relações internacionais. In: HAGE, José Alexandre Altahyde (organizador). *A energia, a política internacional e o Brasil: conflitos e propostas no século XXI*. Curitiba: Instituto Memória, 2008b, p. 129-148.

GÉLIO, Luiz Orlando. Memorando para o Sr. Chefe do Departamento das Américas. In: *Memorandos*. 811 (B46) (B30), Caixa H (COFRE), Secreto. Brasília: Arquivo do Itamaraty, 1973, 1973. Mimeo.

GLASS, Verena. Hidrelétricas em debate: Brasil e Bolívia abrem diálogo sobre complexo no rio Madeira. *Ambiente Acreano*. Acre, 23 no. 2005. Disponível em: <http://ambienteacreato.blogspot.com/2006_11_01_archive.html>. Acesso em: 2 jun. 2009.

_____. Complexo do Rio Madeira seria embrião de megaprojeto de infra para exportação. *Repórter Brasil*. Disponível em: <http://www.reporterbrasil.org.br/imprimir.php?escravo=1&id=739> Acesso em: 2 jun. 2009.

GUILHERME, Olympio. *Roboré: a luta pelo petróleo boliviano*. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1960.

GUMUCIO, Mariano Baptista. *História contemporânea de Bolívia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

HAGE, José Alexandre Altahyde. *Bolívia, Brasil e a Guerra do Gás*. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

HIRST, Mônica. O pragmatismo impossível: a política externa do segundo Governo Vargas (1951-1954). In: *Cena Internacional*, ano 5, n. 3, 2003. Disponível em: <<http://www.relnet.com.br>>. Acesso em: 20. jan. 2008.

HOFFMAN, Andra; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do Cone Sul. In: *RBPI*, [s.l.], [s.n], 51(2), p.98-116, 2008.

HOLANDA, Francisco Mauro Brasil de. *O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira*. Coleção Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, 2001.

JIANG, Wenran. China e Índia buscam energia na América Latina. In: WEINTRAUB, Sidney; HESTER, Annette; PRADO, Veronica R (Org.). *Cooperação energética nas américas: entraves e benefícios*. GARSCHAGEN, Donaldson (trad.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 454-471.

KALICKI, Jan; GLODWIN, David L. *Energy and Security: toward a new foreign policy strategy*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2005.

KLEIN, Herbert S. *A concise history of Bolivia*. Cambridge: University of Cambridge, 2003.

LEVY, B.; SPILLER, P. T. (Ed.) *Regulations, institutions and commitment: comparative studies of telecommunications*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

LUCE, Mathias Seibel. *O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)*. 2007. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UFRGS, Porto Alegre.

MAI, Luiz A.; SANTOS, Edmilson M. dos ; MELDONIAN, Nelson L. Integração energética no Mercosul: a dimensão nuclear. In: *Congresso Brasileiro de Planejamento Energético*, 3., 1998 São Paulo. Anais. São Paulo, SEESP/SBPE/USP/UNICAMP/COPEE-UFRJ, 1998, p. 239-243.

MAIS de 200 empresas devem trocar óleo por gás natural. *Estado de São Paulo*. 10. fev. 1999

MALAN, Pedro S. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, Boris (org.). *História geral da civilização brasileira*. 3. ed. Tomo III. *O Brasil Republicano*. Economia e Cultura (1930-1964). São Paulo: DIFEL, v. 4, p. 53-106, 1984.

MARINI, Ruy Mauro. *La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo*. 1977. Disponível em: < www.marini-escritos.unam.mx > Acesso jan. 2009.

MATTLI, Walter. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. New York: Cambridge University Press, 1999.

MEIRA, Rodrigo S. *A Cooperação Internacional para o Combate ao Crime Organizado Transnacional*. Monografia: Especialização em Relações Internacionais, 2006.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Geopolítica do Brasil: algumas considerações. In: CARVALHO, Leonardo Arquimino de (org.). *Geopolítica & Relações Internacionais*. Curitiba: Juruá, 2008, p. 59-78.

MOREIRA, Tathiany Rodrigues; REGRA, André. *Harmonização dos regimes regulatórios: desafio à integração gasífera sul-americana*. ANP: ABAR, 2007.

MORRIS, Michael. Brazil and India as third world middle powers. In: SELCHER, Wayne (org.). *Brazil in the international system: the rise of a middle power*. Boulder: Westview Press, 1981.

MOURA, Gelson. *Autonomia na Dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995.

NOGUEIRA, Danielle. *Diplomacia do gás: a Petrobras na política externa de Cardoso para a integração energética com a Bolívia (1995-2002)*. 2007. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – PUC, Rio de Janeiro.

ONU. Resolução 1803, AGNU. [s.l.]. Mimeo.

PATRÍCIO, Raquel. As relações em eixo: novo paradigma das relações internacionais? In: *RBPI*, [s.l.], [s.n.], 49 (2), p. 5-24, 2006.

PASSOS, Maria de Fátima Salles Abreu. Gasoduto Brasil-Bolívia. In: *Economia e Energia*. ano II, nº 10, set./out. 1998. Disponível em: <<http://www.ecen.com/eee10/gasp.htm>>. Acesso em: 21. out. 2008.

PINHEIRO, A. C. *Segurança jurídica, crescimento e exportações: texto para discussão*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

POSTERO, Nancy Grey. *Now we are citizens: indigenous politics in postmulticultural Bolivia*. Stanford, California: Stanford University Press, 2007.

PRADO, Veronica R. Infraestrutura energética no Hemisfério Ocidental. In: *Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008 (389-412).

QUIJANO, Aníbal. O “movimento indígena” e as questões pendentes na América Latina. In: *Política Externa*, [s.l.], v.12, n. 4, p. 77-95, mar./abr./mai., 2004.

RECCE, Juan. *La significación del gas para la construcción de la política externa boliviana*. Buenos Aires: CAEI, 2006.

RESENDE, Espedito de Freitas. Despacho ao memorando secreto DAM-II/60, de 6/06/1973. In: *Memorandos – 1973, 811 (B46) (B30), Caixa H (COFRE), SECRETO, 6/06/1973*. Mimeo.

ROCHA, Maurício Santoro. A outra volta do bumerangue: estado, movimentos sociais e recursos naturais na Bolívia (1952-2006). In: ROCHA Maurício Santoro; CÂMARA, Marcelo Argenta; SEGABINAZZI, Alessandro. *Prêmio América do Sul: Bolívia: de 1952 ao Século XXI*, Brasília: FUNAG, 2006. p. 11-61.

SEGABINAZZI, Alessandro. *A atuação da Petrobras no mercado de gás natural da Argentina e da Bolívia e possíveis convergências com a política externa brasileira*. 2007. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UFRGS. Porto Alegre.

SETORES da oposição boliviana ameaçam não reconhecer a Carta. *Estado de São Paulo, Internacional*, 22. out. 2008. Disponível em: http://www.estadao.com.br/internacional/not_int264467,0.htm. Acesso em jan. 2009

SILVA, Golbery do Couto e. *Conjuntura política nacional: o Poder Executivo e a geopolítica do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

SMITH, Peter Seaborn. Bolivian oil and brazilian nationalism. *Journal of Interamerican Studies and International Affairs*. [s.l.]. v. 13, no. 2. p. 166-181, apr. 1971.

SOUZA, Osmar Ramão Galeano de. *Do conflito à cooperação: relações Brasil-Bolívia*. Campo Grande: UNIDERP, 2004.

STIGLITZ, Joseph. *Globalização: como dar certo*. SOARES, Pedro Maia (trad.). São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

SUZIGAN, Wilson. *Industrialização e política econômica: uma interpretação histórica: pesquisa e planejamento econômico*. Rio de Janeiro, IPEA, 1975.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. O gasoduto Brasil-Bolívia: impactos econômicos e desafios de mercado. *Revista do BNDES*. [s.l.] n. 17, p. 101, v. 9, jun. 2002.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. A proposta brasileira de exploração do gás boliviano de 1973-1974: lições para o presente? In: *1º Encontro Nacional da ABRI*. [s.l.] set. 2007.

VIGEVANI, Tullo. *A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração*. Revista Internacional INTERthesis, Vol. 2, No. 1 (2005).

VILARINO, Ramon Casas. *Os Acordos de Roboré: Brasil, Bolívia e as questões do petróleo, desenvolvimento e dependência no final dos anos 1950*. 2006. São Paulo: Tese (Doutoramento em Ciências Sociais) – PUC-SP.

YERGIN, Daniel. *The Prize: the epic quest for oil, money & power*. New York: Free Press, 2003.

ZUCCO JR., Cesar. Bolívia: Política doméstica e inserção regional. In: *Estudos e Cenários*, ago. 2008. Disponível em: <www.iuperj.observatorio.com.br/estudosecenarios>. Acesso em: 15 nov. 2008.

BIBLIOGRAFIA

ALVEAL, Carmen. *Estatais Petrolíferas Latinoamericanas no século XX: um complexo heterogêneo de trajetórias de um capitalismo de intervenção estatal frágil* (1999). Disponível em: <http://econopapers.repec.org/paper/abphe_1999/029.htm>. Acesso em: 20 ago. 2008.

AYERBE, Luiz Fernando. *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo: Unesp, 2002.

BARUFI, Clara Bonomi; SANTOS, Edmilson Moutinho dos; IDE, Cristiane Reis. *Auto-suficiência energética e desenvolvimento: o comércio de gás natural entre Brasil e Bolívia*. São Paulo: USP, 2006, ano 5, v. 2. p. 183-208 (Cadernos PROLAM).

BERNAL-MEZA, Raúl. *América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (Nuevohacer), 2005.

_____. Política exterior de Argentina, Chile y Brasil: perspectiva comparada. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Ed.). *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília, IPRI, 2003, 237-276.

BRASIL. MME. *Reexame da matriz energética nacional*. 1990. Disponível em: <www.mme.gov.br>. Acesso em: 20 ago. 2008.

BUZAN, Barry e WAEVER, Ole. South America: an under-conflictual anomaly? In: *Regions and Powers: The Structure of International Security*. New York: Cambridge University Press, 2003.

CÂMARA, Marcelo Argenta. Bolívia: de 1952 ao Século XXI: Processos Sociais, Transformações Políticas. In: ROCHA Maurício Santoro; CÂMARA, Marcelo Argenta; SEGABINAZZI, Alessandro. *Prêmio América do Sul: Bolívia: de 1952 ao Século XXI*, Brasília: FUNAG, 2006. p. 11-61.

CAMARGO, Alfredo José Cavalcanti Jordão de. *Bolívia: a criação de um novo país. a ascensão do poder político autóctone das civilizações pré-colombianas a Evo Morales*. Brasília: FUNAG, 2006.

CARDOZO, Elsa. A governabilidade democrática regional e o papel (des)integrador da energia. In: *Política Externa*, [s.l.], 2006-2007. v. 15, n. 3, dez./jan./fev., p. 35-43.

CASTAÑEDA, Jorge G. Latin America's left turn. In: *Foreign Affairs*. [s.l.], mai./jun. 2006.

CHASTEEN, John Charles. *Born in blood and fire: a concise history of Latin America*. New York: WW Norton & Company, 2001.

CHRISTENSEN, Steen Fryba. The influence of nationalism in Mercosur and in South America: can the regional integration project survive? In: *RBPI*, [s.l.], 2007, 50 (1):139-158.

COLLIER, David. The Comparative Method. In: FINIFTER, Ada W (Ed). *Political science: the state of the discipline ii*. Washington, D. C.: American Political Science Association, 1993.

_____; COLLIER, Ruth B. *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime*. New York: Princeton University, 1991.

COSTA, Darc. *Estratégia nacional: a cooperação Sul-Americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Aristeu Souza, 2003.

DARLEY, Julian. *High noon for natural gas: the new energy crisis*. White River Junction, Vermont: Chelsea Green Publishing Company, 2004.

DESHAZO, Peter. Bolivia at the crossroads. In: *Foreign Service Journal*. 2006. Disponível em: < www.seguridadregional-fes.org >. Acesso em: 20 nov. 2007

FALCOFF, Mark. Bolivia: *A revolt that leads nowhere*. [s.l.]: American enterprise institute for Public Policy research, Occasional Paper [without number], December 2003.

GALVÃO, Thiago Gehre. *América do Sul: a construção de uma idéia*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, 2003.

GARRÓN BOZO, Mauricio. *El negocio del gas natural y los impactos esperados en Bolivia, Unidad de Análisis de políticas Sociales y Económicas [UDAPE]*. Documento de Trabajo Ocasional, La Paz, jun. 2003, 5-38, tab. (Economic Análisis, 18).

HAGE, José Alexandre Altahyde (Org.). *A energia, a política internacional e o Brasil: conflitos e propostas no século XXI*. Curitiba: Instituto Memória, 2008.

HIRST, Monica. *Democracia, seguridad e integración*. América Latina en un mundo en transición. Buenos Aires: Norma, 2000.

KOZULJ, Roberto. A integração gasífera latino-americana: uma prospectiva cercada de incertezas. In: *Política Externa*, [s.l.] v. 15, n.3, dez./jan/fev. 2006-2007, p. 45-54.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. Designing social inquiry: scientific inference. In: *Qualitative Research*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1994.

LINKOHR, Rolf. A política energética latino-americana: entre o Estado e o mercado. In: *Política Externa*, [s.l.] v. 15, n.3, dez./jan/fev. 2006-2007, p. 55-63.

MADRID, Raul. *Politics: social class, and indigenous identity in Bolivia*. University of Texas and Austin, Occasional Working Paper presented at The Janey Conference, New York, 15 abr. 2005.

MLADEN, Yopo, Bolivia: una política exterior de supervivencia. In: MUÑOZ, Heraldo (compilador). *Las políticas exteriores de America Latina y el caribe: un balance de esperanzas*. Buenos Aires: GEL 1987.

PAULA, Gabriel de. *El control sobre los recursos naturales, la seguridad y el conflicto en los países de América del Sur: el caso del gas natural en Bolivia y el agua potable en Argentina*. Buenos Aires: CAEI, 2006.

PAZOS, Jesús González. *Bolivia: la construcción de un país indígena*. Madrid: Icaria Antrazyt, 2007.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa brasileira no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. In: *RBPI*, [s.l.] [s.n.] 51(2):136-153, 2008.

PHILIP, George. *Oil and politics in Latin America: nationalist movements and state companies*. New York: Cambridge University Press, 1982.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. A Integração Sul-Americana: uma idéia ainda fora do lugar?. In: *Prêmio América do Sul: O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI*, p. 11-63. Brasília: FUNAG, 2006.

PRADA ALCOREZA, Raúl. Perfiles del movimiento social contemporáneo: el conflicto social y político e Bolivia. In: *OSAL*, [s.l.] año 5, n. 12, sep./dic. 2003.

REID, Michael. *Forgotten continent: the battle for Latin America's soul*. New Haven and London: Yale University Press, 2007.

RODRIGUES, A.P.; GIAMBIAGI, F. A agenda de médio prazo no Brasil e o futuro da Petrobras. *Revista de Economia Política*. vol. 18, n: 3 (71), jul./set., 1998.

SANTISO, Javier. *Latin America's political economy of the possible: beyond good revolutionaries and free-marketeers*. New York: the MIT Press, 2007.

- SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. In: *RBPI*, [s.l.], [s.n.] ano 48. n. 2, 2005.
- SANTOS, Marta Cristina S. F. *O Brasil e a exploração do petróleo na Bolívia*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UnB, 1991.
- SARTORI, Giovanni. Compare why and how: comparing, miscomparing and the comparative method. In: DOGAN, Mattei; KAZANCIGIL, Ali (eds.). *Comparing nations: concepts, strategies and substance*. Oxford, UK and Cambridge, US: Blackwell, 1994.
- SCHMIDT, Maj, Harvesting the past: the social mobilization of Bolivia's indigenous peoples, strategic insights. In: *Center for Contemporary Conflict at the Naval Postgraduate School*. Monterey, California, v. IV, Issue 5, may 2005.
- SEGABINAZZI, Alessandro. Bolívia: de 1952 ao século XXI: diversas sínteses de uma revolução. In: *Prêmio América do Sul: O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI*, p. 104-154. Brasília: FUNAG, 2006.
- SÉBILLE-LOPEZ, Philippe. *Geopolíticas do Petróleo*. FEIO, Luís Couceiro (trad.). Lisboa: Instituto Piaget, 2007.
- SEITENFUS, Ricardo. O Brasil e suas relações internacionais. In: *Carta Internacional* [s.l.], [s.n.], mar., 2007.
- SIMÕES, Antonio José Ferreira. Petróleo, gás natural e biocombustíveis: desafio estratégico no mundo e no Brasil. In: *Política Externa*, [s.l.], v. 15, n.3, p. 21-33, dez./jan./fev. 2006-2007.
- SOUZA, Osmar Ramão Galeano de. *Brasil e Bolívia: limite e desafios nas relações bilaterais*. 1998. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – UnB/FLACSO.
- STURARI, Raul. Segurança e defesa energéticas. In: *A energia, a política internacional e o Brasil: Conflitos e Propostas no Século XXI*. Curitiba: Instituto Memória, 2008, p. 282-319.
- VILLA, Rafael Duarte; URQUIDI, Vivian Dávila. Venezuela e Bolívia: legitimidade, petróleo e neopopulismo. In: *Política Externa*, [s.l.], v. 14, n.4, mar./abr./mai, p. 63-78, 2006,.
- VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. As relações Brasil-Bolívia sob o signo da cooperação energética (1930-1990). In: *Sessenta Anos de Política Externa: O Desafio Estratégico*, [s.l.], [s.n.], v.3, 2000.

_____. O gás nas relações Brasil-Bolívia (Curso de Altos Estudos). Brasília: FUNAG, 1995.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. As relações internacionais da Bolívia: os desafios da globalização e integração. In: ARAÚJO, Heloísa Vilhena de. (Org.). *Os países da comunidade andina* 1. Brasília: FUNAG- IPRI, 2004.

_____. *Política externa do período militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1998.

WEINTRAUB, Sidney; HESTER, Annette; PRADO, Verônica R (orgs.). *Cooperação energética nas américas: entraves e benefícios*. GARSCHAGEN, Donaldson (Trad.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

WIARDA, Howard. *Introduction to comparative politics: concepts and processes*. 2. ed.. Fortworth Philadelphia: Harcourt College Publishers, 2002