

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**MARCELINO TEIXEIRA LISBOA**

**ASPECTOS DA INTERDEPENDÊNCIA NAS RELAÇÕES DO BRASIL  
COM A BOLÍVIA NA QUESTÃO ENERGÉTICA (1930-2008)**

**CURITIBA  
2011**

**MARCELINO TEIXEIRA LISBOA**

**ASPECTOS DA INTERDEPENDÊNCIA NAS RELAÇÕES DO BRASIL  
COM A BOLÍVIA NA QUESTÃO ENERGÉTICA (1930-2008)**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em  
Ciência Política, Departamento de Ciências Sociais,  
Universidade Federal do Paraná, como exigência para  
obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

**CURITIBA  
2011**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Lisboa, Marcelino Teixeira

Aspectos da interdependência nas relações do Brasil com a Bolívia na questão energética (1930-2008) / Marcelino Teixeira Lisboa – Curitiba, 2011.

140 f. (algumas color.).

Orientador: Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi  
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná.

# TERMO DE APROVAÇÃO

MARCELINO TEIXEIRA LISBOA

## ASPECTOS DA INTERDEPENDÊNCIA NAS RELAÇÕES DO BRASIL COM A BOLÍVIA NA QUESTÃO ENERGÉTICA (1930-2008)

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador 

---

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi  
Departamento de Ciência Política - UFRGS

---

Prof. Dr. Shiguenoli Myamoto  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UNICAMP

---

Prof. Dr. Alessandro Eugênio Pereira  
Departamento de Ciências Sociais - UFPR

*Dedico este trabalho à minha esposa Francielle e ao meu filho Gabriel, cujo apoio e incentivo tem sido demonstrado, a cada dia, em forma de paciência e compreensão.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu orientador nesta jornada, professor Carlos Arturi, destacando a sabedoria com a qual conduziu-me com imensurável maestria, fazendo observações e alertas que me levaram a decidir os caminhos desta pesquisa. Sua grande virtude em nosso relacionamento durante este período foi a de não indicar exatamente o que deveria ser feito, mas de incitar a reflexão para que eu chegasse à conclusão de qual caminho deveria ser seguido. Ensinar a pescar e não dar o peixe é um talento que nem todas as pessoas possuem e eu tive a felicidade de ter um orientador com esta virtude.

À professora Danielly Becard, tanto por sua colaboração na parte inicial da dissertação como pelas observações que realizou na fase de qualificação.

Ao colega de curso Arnaldo e às colegas Ludmila e Andréa com os quais compartilhei dificuldades e acertos ocorridos na pesquisa, bem como alegrias e frustrações, dos quais ouvi somente palavras positivas e por isto desejo que esta amizade seja duradoura.

A todos os professores do Mestrado em Ciência Política, cujos ensinamentos foram condição essencial para o desenvolvimento de todos os alunos do curso.

À minha esposa Francielle e ao meu filho Gabriel, os quais eu amo demais e que através de suas atitudes tem deixado em mim a certeza de que sou amado por eles.

Finalmente, agradeço principalmente a Deus por ter colocado em minha vida todas estas pessoas.

## RESUMO

As relações comerciais de recursos energéticos entre o Brasil e a Bolívia iniciaram-se em 1999, quando o gás natural boliviano começou a abastecer o mercado brasileiro através do gasoduto Bolívia-Brasil. Contudo, as primeiras negociações tiveram início na década de 1930, quando os países assinaram o primeiro tratado referente à intenção de comércio de petróleo, tratado este que não se efetivou. Ao longo do século XX, outras tentativas ocorreram, destacando-se os Acordos de Roboré, assinados na década de 1950, e um tratado assinado em 1974, visando o comércio de petróleo, gás e investimentos para a industrialização da Bolívia que, assim como ocorreu na década de 1930, não foram levados adiante. O gasoduto Bolívia-Brasil significou o êxito nas negociações entre os dois países, gerando uma situação real de comércio de recursos energéticos através do gás natural e, ao mesmo tempo, uma relação interdependente entre as partes. Ao passo que a relação tornou-se interdependente, também expôs o Brasil e a Bolívia a situações em que demonstraram certa vulnerabilidade no período. Diante deste fato, esta dissertação analisa o comércio de recursos energéticos entre Brasil e Bolívia e avalia a questão da interdependência, buscando a identificação dos elementos componentes de uma relação interdependente desde o período da aproximação, ao longo do século XX, até o ano de 2008, quando o comércio estava consolidado através do gás natural. Verificou-se que a relação entre os dois países formou-se principalmente motivada por necessidades complementares de ambas as partes e, em segundo plano, por um quadro favorável nos setores econômico, político e da opinião pública. Além disso, os custos e benefícios foram gerados e distribuídos de maneira assimétrica, variando de acordo com cada período. Concluiu-se ainda que os conflitos ocorridos, principalmente por ocasião da nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos em 2006, causaram significativas alterações na distribuição dos custos e no montante de benefícios de cada um dos atores, o que não significou, entretanto, o fim da relação de interdependência. As principais fontes de pesquisa de dados históricos são livros, periódicos, artigos científicos e jornais. Os dados quantitativos foram encontrados nas publicações dos órgãos governamentais ligados aos recursos energéticos e a legislação relacionada ao tema encontra-se no Diário Oficial da União, nos tratados e acordos e atas do Senado Federal.

## **ABSTRACT**

The trade of energy resources between Brazil and Bolivia began in 1999 when the Bolivian natural gas began to supply the Brazilian market through the Bolivia-Brazil pipeline. However, the first negotiations began in the 1930s, when the parties signed the treaty on the intention to trade in oil that failed to materialize. Throughout the twentieth century, other attempts have occurred, highlighting the Roboré Accords, signed in the 1950s, and a treaty signed in 1974, aiming to trade in oil, gas and investment in the industrialization of Bolivia and as occurred in the 1930s, were not brought forward. The Bolivia-Brazil pipeline has meant success in the negotiations between the two countries, creating a real situation of trade in energy resources through natural gas and at the same time, an interdependent relationship between the parties. While the relationship has become interdependent, also expounded Brazil and Bolivia to situations in which they showed some vulnerability in the period. Given this fact, this dissertation analyzes the trade of energy resources between Brazil and Bolivia to assess the question of interdependence, seeking identification of the elements of an interdependent relationship since the period of approach throughout the twentieth century, until the year 2008 when the trade was consolidated by natural gas. It was found that the relationship between the two countries formed mainly motivated by the complementary needs of both parties and in the background, a favorable environment in the economic, political and public opinion. Moreover, the costs and benefits were generated and distributed unevenly, varying according to each period. It was also concluded that the conflicts that occurred mainly during the nationalization of Bolivian hydrocarbons in 2006, caused significant changes in the distribution of costs and benefits in the amount of each of the actors, which did not mean, however, the end of the interdependence in the relationship. The main sources of research data are historical books, periodicals, scientific papers and journals. Quantitative data were found in the publications of government agencies related to energy resources and legislation related to the theme is found in the official documents, treaties, agreements and records of the Senate.

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - FINANCIAMENTO DO GASBOL .....	74
GRÁFICO 2 - GÁS IMPORTADO EM 1999 .....	79
GRÁFICO 3 - GÁS DISPONÍVEL POR FONTE (2000-2004) .....	89
GRÁFICO 4 - RESERVAS PROVADAS DE GÁS (1965-2007) .....	90
GRÁFICO 5 - CAPACIDADE DE PROD. DE GÁS (1962-2004) .....	92
GRÁFICO 6 - VOTAÇÃO DO REFERENDO VINCULANTE .....	100
GRÁFICO 7 - PARTICIPAÇÃO DO GÁS IMPORTADO (2004-2005) .....	103
GRÁFICO 8 - UTILIZAÇÃO DO GÁS PRODUZIDO (2005) .....	107
GRÁFICO 9 - DISTRIBUIÇÃO DA RENDA DO GÁS NA BOLÍVIA .....	113
GRÁFICO 10- RESERVAS PROVADAS DE GÁS (1999-2006) .....	115
GRÁFICO 11- DISPONIBILIDADE DO GÁS NO BRASIL (2006-2008) .....	120
GRÁFICO 12- DISPONIBILIDADE DO GÁS NO BRASIL (2006-2007) .....	121
GRÁFICO 13- EVOLUÇÃO DO GÁS DISPONÍVEL (2007) .....	122
GRÁFICO 14- GÁS IMPORTADO E PRODUZIDO (2008) .....	123

## LISTA DE SIGLAS

ANP	- Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
BEI	- Banco Europeu de Investimentos
BEN	- Balanço Energético Nacional
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	- Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM	- Banco Mundial
CAF	- Cooperação Andina de Fomento
CNP	- Conselho Nacional do Petróleo
DGPM	- Departamento Geral da Produção Mineral
EPE	- Empresa de Pesquisa Energética
FMI	- Fundo Monetário Internacional
Gasbol	- Gasoduto Bolívia-Brasil
GNL	- Gás Natural Liquefeito
GTB	- Gás Transboliviano
m <sup>3</sup> /dia	- metros cúbicos por dia
MAS	- <i>Movimiento Al Socialismo</i>
MNR	- <i>Movimiento Nacionalista Revolucionário</i>
MME	- Ministério das Minas e Energia
MRE	- Ministério das Relações Exteriores
OCDE	- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OPEP	- Organização dos Países Exportadores de Petróleo
Petrobras	- Petróleo Brasileiro S/A
PIB	- Produto Interno Bruto
TBG	- Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S/A
TEP	- Tonelada equivalente de petróleo
UPGN	- Unidade processadora de gás natural
US\$	- dólar americano
UTE	- Usina termoelétrica
YPFB	- <i>Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos</i>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>1. A TEORIA DA INTERDEPENDÊNCIA</b> .....	<b>16</b>
1.1. INTERDEPENDÊNCIA COMO UM TIPO IDEAL .....	17
1.1.1. Os pressupostos básicos da interdependência .....	18
1.1.2. Elementos complementares do modelo interdependente .....	21
1.1.3. Dependência e assimetria .....	24
1.1.4. A questão da vulnerabilidade .....	28
1.1.4.1. A relação entre dependência e vulnerabilidade .....	30
1.1.5. Política e ideologia .....	32
1.1.5.1. Duas ideologias .....	35
1.2. PONDERAÇÕES ACERCA DA TEORIA .....	37
1.2.1. Críticas e mudanças .....	38
1.2.2. Um modelo analítico: o tipo ideal .....	41
<b>2. BRASIL E BOLÍVIA: DO PETRÓLEO AO GASBOL (1930-1999)</b> .....	<b>43</b>
2.1. A APROXIMAÇÃO PELO PETRÓLEO (1930-1958) .....	44
2.1.1. Os tratados de 1938 .....	46
2.1.2. Após a assinatura dos tratados .....	49
2.1.2.1. O <i>memorandum</i> Estensoro .....	52
2.2. O TEMA "GÁS NATURAL" NA AGENDA (1958-1993) .....	55
2.2.1. Dos Acordos de Roboré ao resfriamento das relações bilaterais .....	56
2.2.2. Um novo acordo na década de 1970 .....	60
2.2.3. Em busca de alternativas .....	65
2.2.4. Discussões políticas nos anos 1990 .....	69
2.3. BRASIL, BOLÍVIA E O GÁS (1993-1999) .....	72
2.3.1. Estrutura societária e ações na política interna (1993-1996) .....	73
2.3.2. A construção do Gasbol (1997-1999) .....	76
2.3.3. Interdependência com a chegada do gás .....	80
<b>3. FLUXO DE GÁS E INTERDEPENDÊNCIA (2000-2008)</b> .....	<b>85</b>
3.1. DEPENDÊNCIA E INSTABILIDADE (2000-2004) .....	87
3.1.1. A opção do gás nacional .....	90
3.1.2. A possibilidade de mudanças .....	93
3.2. O REFERENDO VINCULANTE (2004-2006) .....	96
3.2.1. O conteúdo do referendo .....	99
3.2.2. Demandas não atendidas e aumento da pressão política .....	102
3.3. NACIONALIZAÇÃO E MUDANÇAS NA RELAÇÃO (2006-2008) .....	104
3.3.1. O cenário do gás até 2006 .....	105
3.3.2. O Decreto Supremo 28701 .....	110
3.3.3. As possibilidades para o Brasil além da Bolívia .....	115
3.3.4. Variações no volume das importações .....	119
3.3.5. Questões políticas e ideológicas .....	124
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>128</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>132</b>

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação trata da relação entre Brasil e Bolívia no campo energético. Engloba o período de 1930 a 2008, com o intuito de contextualizar a relação Brasil-Bolívia ao longo deste período, identificando e compreendendo como se concretizou o vínculo entre os países através do comércio do gás natural. A análise desenvolvida tem como marco condutor a teoria da interdependência complexa, com base nos pressupostos teóricos desenvolvidos por Joseph Nye e Robert Keohane.

O objetivo principal desta dissertação é identificar os elementos de uma relação interdependente que estão presentes no caso Brasil-Bolívia, destacando a questão da vulnerabilidade, a qual o Brasil e Bolívia ficaram expostos a partir do momento em que se concretizou o comércio do gás natural entre os dois países. Para chegar a tal constatação, a pesquisa tem como objetivos específicos a busca de dados quantitativos que demonstrem a importância desta relação comercial para a economia dos dois países, a análise do quadro político do período e a verificação das mudanças ocorridas nesta relação de interdependência ao longo do tempo. Analisa-se também a forma como as partes responderam às mudanças ocorridas.

Apresentado o recorte temporal da pesquisa e os objetivos, cabe então destacar a questão que motivou o desenvolvimento deste trabalho e que se procura responder, a saber: no comércio de recursos energéticos entre o Brasil e a Bolívia, no período compreendido entre 1930 e 2008, de que forma moldou-se uma relação interdependente? Como se deu a distribuição dos custos e benefícios envolvidos na relação? De que forma as mudanças impostas e as respostas das partes afetaram a interdependência entre os dois países?

Com base em trabalhos anteriores realizados acerca do mesmo tema, bem como no acompanhamento do desenrolar da relação Brasil-Bolívia, disponível pela cobertura de canais de mídia, além das opiniões de estudiosos do tema, chegou-se às seguintes hipóteses que são aqui descritas: a relação entre os dois países formou-se de maneira interdependente, principalmente motivada por necessidades complementares de ambas as partes e, em segundo plano, por um quadro favorável nos setores econômico, político e da opinião pública. Além disso, os custos e benefícios foram gerados e distribuídos de maneira assimétrica, variando de acordo com cada período. Destaca-se ainda como hipótese que os conflitos ocorridos desde

que a relação interdependente foi estabelecida, em 1999, causaram significativas alterações na distribuição dos custos e no montante de benefícios de cada um dos atores. Porém, mesmo com tal conflito, a relação de interdependência não deixou de existir, o que ocorreria somente se o fluxo de transações fosse interrompido. A base para a elaboração das hipóteses foi constituída no decorrer da revisão bibliográfica sobre o tema, encontrando maior relevância em alguns trabalhos mais específicos, que serão comentados mais adiante no trabalho.<sup>1</sup>

A importância que o gás natural adquiriu para as relações internacionais durante o século XX é uma das justificativas para a realização desta pesquisa. Na medida em que se intensificaram as atividades de exploração do gás natural, após a década de 1970, como parte da busca de uma alternativa pertinente para substituir o petróleo na geração de energia, houve uma expansão geográfica das reservas provadas, tornando mais viável a utilização deste hidrocarboneto pelos centros industrializados da Europa e dos Estados Unidos. Entre 1973 e 2006, a produção mundial dobrou, levando o gás a ter uma participação de 20,5% na oferta de energia primária no mundo em 2006. A partir da década de 1980 o gás natural tornou-se a fonte de combustível fóssil com maior nível de crescimento de sua produção mundial.

No Brasil, o gás natural passou a existir nas estatísticas do consumo de energia primária em 1957, sendo responsável por 0,1% da matriz energética brasileira. Estes números se referem ao gás explorado na região do Recôncavo baiano que abastecia somente algumas indústrias locais (CALABI *et al*, 1983, p. 36-40). No início da década de 1980, a região nordeste possuía três Unidades Processadoras de Gás Natural (UPGN) e a participação do gás era de 0,95% na oferta interna bruta de energia. Com a instalação de unidades processadoras em Macaé e em Duque de Caxias, no Rio de Janeiro, para exploração da então recém descoberta Bacia de Campos, o percentual de participação do gás natural na energia bruta nacional chegou a 3,1% no final da década de 1980, subindo para 3,8% em 1998, último ano antes do início da importação do gás boliviano. Em 2006, sob os efeitos do aumento da disponibilidade do gás, devido à importação, a oferta deste insumo representava 9,5% da oferta interna de energia bruta (BRASIL, 2009b). Assim, o gás natural tem aumentado a sua importância na matriz energética

---

<sup>1</sup> Ver PAULO NETO (2007), CARRA (2008), HAGE (2008).

brasileira e a importação de parte significativa do gás consumido torna este assunto da mais alta relevância para o estudo das relações internacionais e bilaterais do Brasil.

A dissertação está organizada em três capítulos. No primeiro, é apresentado o aporte teórico que serve como diretriz para a análise desenvolvida ao longo do texto, destacando os pontos que compõem a teoria da interdependência complexa, realçando ainda alguns conceitos considerados de maior relevância para o tema pesquisado. São abordadas ainda algumas críticas recebidas pela teoria, sem adentrar-se, no entanto, em debates entre teorias com pressupostos antagônicos, visto que, para os objetivos deste trabalho, esta atividade não se demonstra necessária. Ao final do primeiro capítulo, explicita-se claramente o enfoque teórico utilizado.

No segundo capítulo, é tratado o período de 1930 a 1993, com a análise do processo de aproximação entre o Brasil e a Bolívia no campo energético, destacando os tratados assinados durante este período e os acontecimentos provenientes dos acordos. Neste capítulo ainda identificam-se os principais elementos e fatos relativos à interdependência que marcaram os períodos de aproximação e de afastamento entre Brasil e Bolívia.

A mesma lógica de apresentar o histórico juntamente com a conformação do aporte teórico ao objeto de pesquisa, é mantida no terceiro capítulo, no qual se apresenta a relação de interdependência entre os dois países com base na concretização do comércio do gás natural. São destacados os principais acontecimentos ocorridos na Bolívia e no Brasil no período, além da demonstração através de dados numéricos da evolução do volume de gás comercializado ao longo do período.

A metodologia consiste no cruzamento das informações referentes à relação bilateral entre Brasil e Bolívia com os pressupostos da teoria da interdependência, baseada em Nye e Keohane (1977), na publicação *Power and interdependence: world politics in transition*. Na obra citada, os autores apresentam as premissas do que denominam interdependência complexa e analisam, como exemplo metodológico para a utilização da teoria, duas relações bilaterais. A primeira é a relação dos Estados Unidos com o Canadá e a segunda aborda as conexões políticas e econômicas dos Estados Unidos com a Austrália. Em ambas, os autores primeiramente demonstram como podem ser caracterizadas como relações

interdependentes pela existência dos elementos teóricos da interdependência complexa. Em segundo lugar, analisam as questões econômicas e políticas específicas sobre as quais há negociações e identificam os resultados das negociações, demonstrando quais foram os resultados de tais transações. Destacam ainda as diferenças a favor de um ou de outro país no atendimento dos seus interesses, através da mensuração dos resultados, demonstrando a assimetria nas relações interdependentes. Explanam também sobre as alternativas de cada uma das partes em possíveis mudanças nas relações, sendo estas alternativas consideradas maneiras de se aumentar os benefícios ou então conseguir resultados assimetricamente favoráveis.

A metodologia utilizada pelos autores mostra-se adequada para a análise da relação entre o Brasil e a Bolívia por ter o foco de análise nas relações bilaterais. Consideram que uma relação bilateral interdependente deve ser analisada a partir de duas dimensões: a) a existência dos elementos componentes da interdependência; b) a assimetria na distribuição destes elementos (*idem*, p. 216-217).

Nesta dissertação, a metodologia é aplicada em duas etapas, a primeira para caracterizar a relação Brasil-Bolívia no campo energético como interdependente, procurando identificar a existência dos elementos da interdependência complexa; na segunda, para verificar o grau de vulnerabilidade de cada uma das partes no decorrer da relação. Na primeira etapa, a variável dependente é a interdependência entre os dois países e as variáveis independentes são os elementos que Nye e Keohane consideram as bases da teoria e que estão descritos adiante no decorrer do primeiro capítulo, a saber, a existência de fluxos de transações, de custos e benefícios, possibilidade de ocorrência de conflitos, assimetria, não predominância do uso da força e existência de múltiplos canais de comunicação. A segunda etapa tem como variável dependente a vulnerabilidade de ambas as partes e como variáveis independentes os elementos que explicam o fenômeno da vulnerabilidade, destacando-se a posse de recursos que representam poder na relação e a capacidade de influenciar nos resultados de uma relação.

As fontes de pesquisa são compostas por livros, periódicos, jornais, fontes eletrônicas *on line*, documentos oficiais e publicações das instituições ligadas ao tema. Para o primeiro capítulo, o material pesquisado é formado principalmente por livros e artigos científicos. Para o histórico de 1930 a 1993, os dados estatísticos de

fontes oficiais são encontrados abundantemente, para o período após 1970, em fontes *on line*, sendo que antes disto os dados quantitativos estão disponíveis essencialmente em publicações impressas da época. São utilizados também documentos oficiais como tratados, acordos, atas do Senado Federal e edições do Diário Oficial da União. Para a abordagem da teoria da interdependência, são utilizados livros e artigos científicos. No segundo e terceiro capítulos, a bibliografia conta com livros, artigos científicos e boletins relativos às estatísticas do gás natural. Os dados estatísticos do período após 1999, necessários para o último capítulo, estão disponíveis na internet quase em sua totalidade, havendo ainda grande quantidade de artigos publicados.

## 1 A TEORIA DA INTERDEPENDÊNCIA

A primeira tarefa que se impõe a esta dissertação é a da exposição do aporte teórico que serve como orientação da pesquisa para responder à questão proposta: no comércio de recursos energéticos entre o Brasil e a Bolívia, no período compreendido entre 1930 e 2008, de que forma moldou-se uma relação interdependente? Como se deu a distribuição dos custos e benefícios envolvidos na relação? De que forma as mudanças impostas e as respostas das partes afetaram a interdependência entre os dois países?

Parte-se da hipótese de que a relação interdependente analisada formou-se motivada por necessidades complementares de ambas as partes e por um quadro favorável nos setores econômico, político e da opinião pública brasileira e boliviana. Além disso, os custos e benefícios foram gerados e distribuídos de maneira assimétrica, variando de acordo com cada período, porém em nenhum momento deixando de existir ao longo da relação. Destaca-se ainda, no campo das hipóteses, que as mudanças que ocorreram desde que a relação interdependente foi estabelecida foram as causas das alterações na distribuição dos custos, alterando em cada momento o montante de benefícios para cada um dos atores, o que gerou conflitos entre as partes. Porém, mesmo com tais mudanças, a relação de interdependência não deixou de existir, o que ocorreria somente se o fluxo de transações deixasse de existir.

Este capítulo destina-se a cumprir a tarefa de apresentar o enfoque teórico da pesquisa que se fundamenta na teoria da interdependência. Primeiramente são abordados os pontos fundamentais da teoria, com ênfase para os conceitos que são mais freqüentemente utilizados ao longo do texto. Em seguida são descritas algumas críticas recebidas pelos teóricos que elaboraram a teoria, bem como as mudanças decorrentes destas críticas. O capítulo encerra-se delineando a forma como a teoria é aplicada neste trabalho, destacando os pontos de relevância para o presente objeto de pesquisa.

## 1.1 INTERDEPENDÊNCIA COMO UM TIPO IDEAL

A formulação de teorias para explicar os acontecimentos que afetam a política mundial é uma das formas de verificar o quanto um fato pode mudar uma determinada realidade (NYE; KEOHANE, 1977, p. 23). Conforme Gunnell, um modelo teórico é um veículo necessário, que fornece uma linguagem para a interpretação de uma realidade, através da definição de várias características que formam o modelo. A partir deste modelo fixo, considera-se uma variedade difusa de fenômenos que não se adéquam ao modelo e, através da investigação científica, analisa-se o quanto estes fenômenos se aproximam do modelo teórico. Gunnell aponta que, nas ciências sociais, este modelo construído nunca poderá ser encontrado na realidade, considerando toda a sua pureza conceitual. O modelo teórico é, portanto, um tipo ideal que não se presta a representar a realidade, mas a auxiliar na interpretação de uma realidade (GUNNELL, 2009, p. 7-9).

Um tipo ideal, para Max Weber, é caracterizado pela existência de um modelo no qual a “ação é orientada de maneira puramente racional pelo seu fim”. Para construção deste modelo, deve-se verificar como “se teria desenrolado a ação caso se tivesse conhecimento de todas as circunstâncias e de todas as intenções dos protagonistas e a escolha dos meios ocorresse de maneira estritamente racional orientada pelo fim”. Conforme Weber, o procedimento de análise através da identificação de desvios que ocorrem na comparação com um modelo, permite identificar mudanças e imputar a elas uma relação causal (WEBER, 1999, p. 5).

O que se procura demonstrar, com as referências acima às idéias de Weber e Gunnell, é que se faz necessário traçar um modelo teórico que sirva como guia para os fins da pesquisa, evitando assim “a retórica oca, as confusões lógicas, os equívocos e os erros perniciosos” (FREUND, 2000, p. 51). Foi justamente esta a justificativa de Nye e Keohane ao publicarem, em 1977, o livro *Power and interdependence: world politics in transition*, no qual divulgaram as bases da teoria da interdependência complexa. Os autores da teoria afirmam que, ao abordarem as relações internacionais a partir do paradigma interdependente, pretendiam “construir um outro tipo ideal, em oposição ao realismo” (NYE; KEOHANE, 1977, p. 23). Consideravam necessária a tarefa devido às mudanças que ocorriam no contexto mundial no pós-Segunda Guerra, as quais o tipo ideal da teoria realista era inadequado para analisar. Afirmam os autores que diante do contexto do pós-guerra

“a busca de novos modelos explicativos tornava-se mais urgente” (*ibidem*). Na interpretação de Mariano (1995, p. 14), a perspectiva da interdependência a partir das concepções de Nye e Keohane constitui um tipo ideal de interpretação das relações internacionais.

Para finalizar a idéia que se pretende esclarecer neste tópico, cabe citar novamente Julien Freund, que afirma que "sem rigor conceitual não existe ciência digna de nome" (2000, p. 47). A construção de um modelo analítico, baseado em conceitos definidos tem o intuito de realizar a análise científica da maneira mais precisa possível, servindo este modelo conceitual de instrumento para exploração do objeto de pesquisa. O valor de um modelo analítico conceitual, um tipo ideal, será determinado unicamente pela sua eficácia e pela fecundidade da pesquisa. Assim, não existem modelos analíticos, conceitos ou tipos ideais verdadeiros ou falsos, mas sim instrumentos que se mostrarão úteis ou inúteis (*ibidem*, p. 52).

A utilidade dos conceitos como ferramentas pode e deve ser verificada através da utilização ou da confrontação com uma situação prática e real e isto determinará a utilidade ou inutilidade de um conceito, método ou modelo. Neste sentido, busca-se construir um modelo que seja útil para a análise aqui proposta, tendo como base os pressupostos da teoria da interdependência complexa de Nye e Keohane. Não se trata de verificar se tais pressupostos enquadram-se integralmente no objeto desta pesquisa, mas de aferir a utilidade deste tipo ideal para o tema tratado nesta dissertação e a possibilidade da sua instrumentalização para um melhor entendimento da relação entre Brasil e Bolívia no comércio do gás natural.

Ademais, tal como destaca Igor Fuser (2008, p. 23), “a disputa por matérias primas está longe de constituir um tema de atenção permanente ou prioritária entre os autores no campo das relações internacionais”. Isto torna o assunto deste primeiro capítulo não uma mera descrição de uma teoria, mas um trabalho sobre por que e como tal teoria pode cumprir a necessária tarefa de linha diretriz na reflexão que se pretende apresentar com o texto.

### **1.1.1 Os pressupostos básicos da interdependência**

O modelo teórico formulado por Joseph Nye e Robert Keohane foi denominado de interdependência complexa, com as seguintes características principais: a) existência de múltiplos canais de conexão e comunicação – além do

Estado – ultrapassando as fronteiras, através das relações entre atores governamentais, atores não governamentais e organizações transnacionais, b) a inexistência de hierarquia na definição da agenda, sem dar prioridade às questões militares e de segurança, mas considerando as múltiplas questões domésticas e de política externa na definição de uma agenda clara e consistente; c) a não predominância da força militar para resolução de desacordos com outros Estados (*idem*, p. 24-25).

Sobre a existência de múltiplos canais de comunicação e conexão que ultrapassam as fronteiras, os autores citam os exemplos de que freqüentemente atores não governamentais de diversos países reúnem-se em conferências e eventos organizados por instituições privadas, sendo isto parte do curso normal de seus negócios e interesses. Além disto, empresas multinacionais e bancos afetam tanto a política interna como a política externa dos Estados e a participação de organizações não inteiramente controladas pelo governo tem se tornado, cada vez mais, parte da dinâmica das relações políticas. Afirmam ainda que o vínculo de atores privados como empresas e bancos tem limites e que estes variam consideravelmente de um Estado para outro.

Estes canais de comunicação e conexão que ultrapassam as fronteiras servem como correias de transmissão, que fazem com que as políticas governamentais de um país sejam sentidas em outro. A mudança na política interna de um país “A”, que venha a afetar a atividade de um banco ou de uma empresa nacional, mas que atua também em um país “B”, fará com que o país “B” seja afetado por tal mudança ou, pelo menos, que fique sensível à mudança. A existência de múltiplos canais de comunicação faz com que a política externa, principalmente no que concerne à economia, afete cada vez mais a política interna e vice-versa, ofuscando a linha divisória entre as duas dimensões da política e aumentando o número de questões relevantes para a política externa (*idem*, p. 25-26).

Quanto à inexistência de hierarquia na agenda governamental, os autores voltam a ponderar sobre o tipo ideal realista, que subordina a agenda à segurança militar. Para exemplificar como havia entre alguns *policymakers* e estudiosos o pensamento de que este paradigma era insuficiente para a análise das relações internacionais na década de 1970, Nye e Keohane (*idem*, p. 26) citam uma afirmação do ex-Secretário de Estado dos Estados Unidos, Henry Kissinger:

Continuar lidando com a agenda tradicional não é mais suficiente. Um novo tipo de questões sem precedentes tem emergido. Os problemas de energia, recursos, meio ambiente, população, uso do espaço e dos mares agora disputam com questões de segurança militar, ideologia e rivalidades territoriais que tradicionalmente compõem a agenda diplomática.

Quando há questões na agenda governamental que ameaçam interesses de grupos domésticos e que podem ameaçar a nação como um todo, os problemas na formulação de uma política externa consistente e coerente aumentam, principalmente se a possibilidade de ameaça à nação como um todo não puder ser identificada claramente. Nye e Keohane citam a questão da energia, que era um problema apresentado à agenda da política externa dos Estados Unidos em 1975, quando o país sofria os efeitos da crise do petróleo. A medida tomada foi o aumento dos impostos dos combustíveis, uma medida de política interna que causou insatisfação dos trabalhadores do setor automobilístico e das empresas (*idem*, p. 26-27). Assim, para os autores, não existe predominância das questões militares e de defesa nas decisões governamentais, pois a agenda é afetada por problemas domésticos e internacionais criados principalmente pelo crescimento que aumenta a interdependência entre os Estados (*idem*, p. 32-33).

Em relação ao uso da força e do poder militar, Nye e Keohane não consideram que este fator tenha que ser descartado. Afirmam que a força militar é um componente central do poder nacional, que foi extremamente necessária quando os problemas de segurança dos Estados eram bastante agudos e ameaçavam inclusive a sobrevivência de alguns países. Após conquistar a garantia de sobrevivência, os Estados utilizam a força militar para manter o *status quo* e não mais para tomar decisões de política externa. Outros problemas tornam-se mais importantes e o uso da força não é apropriado para atingir os novos objetivos, tal como conflitos econômicos entre países industrializados, situação na qual os efeitos da força militar seriam de custos onerosos e incerteza no resultado (*idem*, p. 27-29).

As três características acima destacadas são as premissas básicas da interdependência complexa. Os demais aspectos que os autores destacam, são os fatores que complementam o modelo interdependente.

### 1.1.2 Elementos complementares do modelo interdependente

O primeiro fator é a possibilidade da ocorrência de conflitos. Quando Nye e Keohane (*idem*, p. 9) abordam a interdependência como uma nova retórica das relações internacionais do pós-guerra, citam: “Nós não estamos sugerindo que os conflitos internacionais desaparecem quando a interdependência prevalece. Pelo contrário, os conflitos tomam novas formas e podem até aumentar”. Para Deutsch (1974, p. 185), entre países com alto grau de interdependência, em que há interesses opostos, existe a tendência de surgirem conflitos. Tanto Nye e Keohane, como Karl Deutsch, associam a interdependência ao crescimento econômico e relacionam os conflitos à distribuição das vantagens que o crescimento proporciona, sobre o que afirmam os autores da teoria da interdependência: “a interdependência não está criando um novo belo mundo de cooperação que subsistirá a um velho e mal mundo do conflito. O que ocorre é que o bolo aumenta e da mesma forma a luta pelas melhores fatias” (NYE; KEOHANE, 1977. p. 8).

O segundo aspecto que os autores apresentam é a mútua dependência das partes envolvidas em uma dada relação. Neste ponto, os autores enfatizam a diferença entre a dependência e a interdependência. Definem a dependência como uma situação na qual um Estado está significativamente afetado por forças externas, que determinam as suas ações, enquanto que a interdependência é uma relação onde ambos são dependentes e as ações de ambos geram efeitos recíprocos (*ibidem*). Odete Maria de Oliveira ressalta a diferença afirmando que a dependência é uma compreensão estrutural em si mesma e, embora possa ser entendida a partir de diversas dimensões, possui um enfoque unilinear no qual somente uma parte é dependente da outra. Por isto, uma relação de dependência não pode ser entendida como uma relação de interdependência (OLIVEIRA, 2007, p. 95).

O terceiro elemento apontado é a existência de fluxos entre os países envolvidos, podendo estes fluxos ser financeiros, de bens, pessoas ou informações que ultrapassam os limites territoriais dos Estados (NYE; KEOHANE, 1977, p. 9). Os efeitos recíprocos e a mútua dependência são resultados diretos dos fluxos e intercâmbios, que se sustentam por meio de vínculos estruturais, sendo a interdependência mais forte quanto maior for o volume dos fluxos (FREITAS, 2003, p. 396). Neste sentido, Marcel Merle também afirma que a existência de fluxos pelas fronteiras é uma condição imprescindível para a interdependência, abordando que a

aceleração e intensificação dos intercâmbios e fluxos aumentam o fenômeno da interdependência e são os responsáveis pelo aumento das tensões e possibilidades de conflitos (MERLE, 1981, p. 348). Conforme Deutsch, estes conflitos podem ser reduzidos ou mitigados através do controle dos fluxos das transações. A diminuição dos fluxos reduz a possibilidade de conflito, mas diminui também o grau de interdependência (DEUTSCH, 1974, p. 185).

A quarta perspectiva é a existência de benefícios para as partes envolvidas na relação de interdependência. Karl Deutsch, analisando a interdependência como um dos fatores necessários para os processos de integração, afirma que unidades mutuamente interdependentes podem gerar benefícios ou propriedades que não teriam se agissem isoladamente (*idem*, p. 189). Apesar disto, a interdependência não se limita às relações onde haja constantemente benefícios mútuos, pois a relação pode gerar maior benefício a uma das partes em um determinado momento, podendo alterar-se esta situação de acordo com a variação nos elementos presentes, ou seja, a relação não é simétrica (NYE; KEOHANE; 1977, p. 9).

Isto demonstra o quinto aspecto de uma relação interdependente, a assimetria no grau de dependência em uma relação, que é definida de acordo com as fontes de poder de cada uma das partes. Os autores definem o poder nas condições de interdependência em duas dimensões: a) potencial de controle que um ator possui sobre os recursos envolvidos em uma relação; b) capacidade que um ator possui de influenciar os resultados de uma relação com outro. Afirmam que a assimetria nestas fontes de poder é o que define qual das partes está mais dependente na relação, ou seja, um ator que possui maior controle sobre os recursos e sobre os resultados estará menos dependente na relação e a situação lhe será assimetricamente favorável (*idem*, p. 10-11). Para os autores, tanto uma condição de pura dependência na qual os recursos de poder estão sob a égide de somente uma das partes, como a dependência mútua puramente simétrica em que os recursos de poder são igualmente distribuídos, são duas situações muito raras de serem encontradas. Consideram estas condições os dois extremos, entre os quais se encontram os casos de interdependência assimétrica.

A sexta característica apresentada é a existência de dois fatores relacionados ao papel exercido pelas duas dimensões de poder: a sensibilidade e a vulnerabilidade. Ambos estão relacionados com a forma como um ator responde a mudanças ocorridas na relação de interdependência, sejam elas impostas pela outra

parte envolvida ou por fatores externos ao relacionamento. A sensibilidade refere-se ao grau de capacidade de resposta rápida às mudanças, evitando que a estrutura da relação seja alterada, mesmo que a ação tomada gere custos. A capacidade de resposta evita que haja mudanças que imporão custos onerosos posteriores. A vulnerabilidade ocorre quando o ator, não conseguindo responder imediatamente às mudanças impostas, tem que arcar com os custos impostos pela mudança, ainda que por um período limitado de tempo (*ibidem*, p. 11-13). Estes dois conceitos são diretamente relacionados pelos autores com a ação política do Estado, quando destacam que no âmbito da sensibilidade o governo age através da alteração e do ajuste de políticas existentes, enquanto que na vulnerabilidade as ações governamentais consistem na busca de novas políticas para uma nova situação em vigência (*ibidem*, p. 16-17).

O sétimo aspecto fundamental de uma relação interdependente é a existência de custos, pois quando não há custos, há apenas uma interconexão, sendo esta diferenciação fundamental para entender uma relação interdependente, conforme afirmam os autores:

Interconexão não é o mesmo que interdependência. Os efeitos das transações de interdependência dependerão das restrições e custos associados a ela [...] onde as interações não têm custos significativos, há simplesmente interconexão. Esta distinção é vital se nós quisermos compreender a política da interdependência. (*ibidem*, p. 9).

Os custos impostos pela interdependência não precisam ser necessariamente simétricos, mas sempre existirão. A distribuição dos custos, assim como dos benefícios, pode variar com o decorrer da relação, podendo ser maiores para uma das partes em um dado momento e posteriormente para a outra. Nye e Keohane apontam dois tipos de custos: financeiros e de cessão de autonomia. Destacam que relativamente aos custos financeiros, na interdependência não predomina o jogo de soma zero, no qual quando uma parte ganha, a outra perde na mesma medida. A relação de distribuição de custos e benefícios em uma relação interdependente é freqüentemente assimétrica e varia de acordo com a continuidade das transações (*idem*, p. 9-11). Sobre a autonomia, enfatizam que quando a interdependência aumenta, diminui a autonomia. Na abordagem de Soares (2005), a autonomia é o inverso da dependência, ou seja, um Estado autônomo não está sujeito em nenhum momento às imposições de atores externos, enquanto que um

Estado totalmente dependente está o tempo todo vulnerável aos custos que lhe são infligidos. A interdependência encontra-se entre estes dois extremos e o custo relacionado à autonomia é maior quanto mais o ator tiver que ceder sua autonomia para que a relação interdependente não se desfaça.

A partir destas características apontadas, pode-se definir o tipo ideal interdependente, na relação entre dois Estados, como uma relação na qual há múltiplos canais de comunicação além do Estado, sem haver uma hierarquia definida dos assuntos a serem tratados e sem a predominância da força, com o uso do elemento militar, para a resolução das questões em negociação. Esta relação deve ser de dependência mútua entre as partes, sendo esta dependência causada pela existência de fluxos de transações de bens, capitais, pessoas ou informações que ultrapassam as fronteiras dos Estados envolvidos. A relação deve necessariamente gerar custos para os Estados, podendo também produzir benefícios, sendo que estes dois elementos não são igualmente distribuídos e podem variar de acordo com o tempo e as circunstâncias. A relação interdependente não está livre de conflitos, pois a disputa por maiores benefícios e menores custos ou outros interesses antagônicos pode gerar litígios entre as partes, que podem ser mitigados através da negociação ou da diminuição dos fluxos. Nas negociações em uma relação interdependente, as partes utilizam a sua capacidade de poder, que é determinada pelo domínio dos recursos que fazem parte das transações ou da capacidade de influenciar nos resultados da relação. Mudanças na relação podem impor maiores custos ou redução dos benefícios, o que leva as partes a responderem de maneira a evitar que a relação seja mudada ou então arcar com os custos da mudança.

Expostos os conceitos que servem de linha guia nesta pesquisa, faz-se necessário aprofundar o debate sobre alguns deles, mais especificamente, pela importância que estes adquirem ao longo do texto, sendo estes os conceitos de dependência, assimetria e vulnerabilidade, discutidos a seguir.

### **1.1.3 Dependência e assimetria**

Nye e Keohane (*idem*, p. 8) definem a dependência como uma situação na qual um Estado está significativamente afetado por forças externas, que determinam as suas ações, enquanto que Oliveira (2007, p. 95) ressalta que a dependência é um

elemento unilinear, no qual somente uma parte é dependente da outra. A antítese da dependência é a independência, constituindo os dois extremos entre os quais se enquadram as relações de interdependência. Isto por que a interdependência, sendo definida como uma dependência mútua, necessariamente não abrange nenhuma situação de independência nem de dependência pura.

Porém, esta definição – quase matemática e relativamente simplista – não abarca alguns aspectos relativos às prerrogativas dos Estados nas relações internacionais, assunto sobre o qual se deve discorrer.

De acordo com as condições de exercício de suas competências externas, ou seja, nas relações internacionais, os estados gozam de um *status* de igualdade e independência (MERLE, 1970, p. 45). A independência não significa que o Estado esteja livre das obrigações impostas pelo direito internacional, mas que este tem liberdade de ação dentro de uma zona de competência reservada (*ibidem*, p. 47). A definição de Marcel Merle aproxima-se da abordagem de Nye e Keohane, que afirmam que um Estado é dependente quando está significativamente e não totalmente afetado por forças externas.

Mas se todos os Estados estão em condições de igualdade e independência diante dos demais, qual a origem da dependência?

Neste ponto deve-se diferenciar o âmbito jurídico da situação real, pois ao mesmo tempo em que os Estados são iguais perante o direito internacional, são desiguais de fato e neste ponto é proveitoso citar o raciocínio de Marcel Merle, que afirma que a dependência é uma consequência das desigualdades de fato.

Afirma o autor que a igualdade jurídica não abole as desigualdades de fato, nem as situações de dependência dela resultantes. O momento no qual estas desigualdades geram a dependência está localizado no ato da efetivação de acordos entre os Estados, quando as desigualdades são evidenciadas (MERLE, 1970, p. 47-48). Isto ocorre devido a uma das partes possuir maior poder de negociação no ato do acordo.

Para Nye e Keohane (1977, p. 11-13), a posse dos recursos envolvidos em uma negociação e a habilidade na utilização de tais recursos é um elemento de poder em um processo de barganha. Merle (1970, p. 119) destaca que o poder de um Estado envolve um conjunto de condições adquiridas através das tradições, costumes e instituições, mas depende fundamentalmente de seus recursos naturais.

Contudo, devem ser observados alguns critérios para que as riquezas tornem-se poder. O principal critério, conforme Merle, é a capacidade de exploração e aproveitamento destes recursos (*ibidem*, p. 127). Se o Estado possui os recursos materiais, mas não dispõe de tecnologia para explorá-lo, nem de um mercado que estimule a exploração, não poderá converter estes recursos em poder. O autor realça que os recursos minerais energéticos são os que dependem de maior investimento em equipamento tecnológico e caso o Estado não possua capacidade de exploração, tem a opção de conceder a empresas ou outros atores a exploração dos recursos.

Neste sentido, o Estado cede parte de sua autonomia na exploração de seus recursos e deixa evidente que, para que seus recursos naturais tornem-se um fator real de geração de maior riqueza nacional, depende da ação de outros atores. Aqui, fecha-se o raciocínio de Marcel Merle sobre a origem da dependência entre os Estados, do qual se pode apreender que a posse de recursos é um fator de poder, assim como é o desenvolvimento tecnológico. Os Estados são juridicamente iguais, porém a distribuição desigual de recursos naturais e a desigualdade no desenvolvimento tecnológico, bem como o processo de negociação de acordos, geram situações de dependência.

O termo "desigualdade" utilizado por Merle mostrou-se adequado para abordar a gênese das situações de dependência em um sistema de Estados<sup>2</sup>, porém deste ponto em diante, utilizar-se-á a expressão "assimetria", para designar a distribuição desigual das fontes de poder de cada ator em uma negociação.

A assimetria na distribuição das fontes de poder, juntamente com os demais fatores políticos, econômicos, culturais e ideológicos que influenciam uma negociação, determinam as condições finais da negociação, gerando – em condições de interdependência – dependência de ambas as partes. Além disto, estabelecem a distribuição dos custos e benefícios decorrentes da relação estabelecida, que na maioria dos casos apresenta um quadro assimétrico.

Entretanto, de acordo com o progresso da relação, os custos e benefícios podem ter alterações quanto à sua distribuição, e a assimetria pode ser em alguns momentos favorável a uma parte e, em outro momento, favorecer outro ator. As

---

<sup>2</sup> Utiliza-se o conceito de Hedley Bull (1995, *apud* JACKSON; SORENSEN, 2007, p. 200) no qual um sistema de Estados é formado quando dois ou mais Estados têm contato entre si e impacto suficiente sobre as decisões do outro para tornar o comportamento de cada um necessário aos cálculos do outro.

mudanças nas condições de assimetria na questão da absorção de custos e no desfrute dos benefícios serão determinadas pelas fontes de poder, tal como nas negociações para estabelecimento da relação.

A partir destas considerações, nota-se a ligação entre a assimetria e a dependência, pois um ator envolvido que seja mais dependente na relação aceitará arcar com maiores custos e obter menores benefícios do que outro menos dependente, ou seja, quanto menor o grau de dependência, menor a necessidade de aceitar custos onerosos ou benefícios menores. Cabe ressaltar que mesmo a parte mais dependente, somente aceitará tal condição se houver um custo benefício vantajoso.

De acordo com Merle (1970, p. 129), a riqueza da nação não pode ser confundida com os recursos que ela dispõe, mas em função dos rendimentos efetivos que o aparelho econômico proporciona através destes recursos. Neste sentido, o controle sobre matérias primas contribui para converter os recursos naturais, como os insumos energéticos, em riqueza nacional utilizável, ao passo que a falta de tecnologia e a necessidade de utilização de tecnologia de outros Estados para realizar esta conversão significam a entrega de parte da riqueza proveniente dos recursos.

Contudo, se o Estado que possui a tecnologia para extrair o recurso natural é dependente deste insumo, há um grau de dependência recíproco, pois cada parte possui um tipo de recurso e necessita de outro, que não possui. Esta é a situação que caracteriza, para Nye e Keohane, o cerne do processo de barganha em uma relação de mútua dependência: a assimetria no grau de dependência.

Os processos de barganha ocorrem primeiramente por ocasião do estabelecimento de uma relação interdependente e, posteriormente, todas as vezes que uma das partes propuser mudanças na relação que gerem alteração na distribuição dos custos e dos benefícios, o que necessariamente é influenciado e também influencia as condições de assimetria.

Nas ocasiões em que os atores agem de forma racional para realizar negociações que gerarão mudanças assimétricas, tratando-se de uma relação interestatal na qual ambas as partes buscam o aumento da riqueza nacional, quando um dos atores é levado ao limite das condições que pode aceitar sem que a relação seja rompida, este ator demonstra o quanto está vulnerável na relação. Suas

decisões determinam como a relação se molda de maneira assimétrica em cada período.

Mas o que caracteriza a vulnerabilidade em uma relação interdependente?

#### 1.1.4 A questão da vulnerabilidade

A vulnerabilidade, para Nye e Keohane, está diretamente ligada ao exercício do poder. O conceito de poder tem sido abordado por uma grande quantidade de autores que, de maneira geral, consideram que poder é a capacidade de um ator em fazer com que outro realize algo que não realizaria por sua própria vontade<sup>3</sup>. Vale citar uma definição de Karl Deutsch, baseada em Lasswell, cuja variável é o valor de base do recurso de poder envolvido:

*Es decir, el actor A controla algún incremento o decrecimiento posible del poder, bienestar o respeto que goza B. Puesto que B desea obtener más de ese valor que A controla, debe tratar de agradar A para que le permita tener más de ese valor (DEUSTCH, 1974, p. 39).*

É pertinente citar a abordagem de Silviu Brucan, que aborda não somente a questão do poder, mas as relações internacionais, não somente pela imposição da vontade de um ator sobre os demais, mas considera que o exercício do poder nas relações entre os Estados é limitado, mesmo em condições assimétricas. De acordo com Brucan (1976, p. 13), existem três dimensões possíveis nas relações internacionais baseadas em condições de assimetria entre os atores. A primeira ocorre através da coerção, a segunda da cooperação e a terceira é a dimensão da integração.

A segunda dimensão da abordagem de Brucan, de que as relações internacionais em condições de assimetria podem ocorrer através da cooperação entre os Estados, corrobora a definição de Nye e Keohane acerca da cooperação, poder e assimetria. Para os autores, em uma relação interdependente, quando há interesse dos atores em aumentar os benefícios e reduzir os custos através da cooperação, as fontes de poder estão ligadas ao controle sobre os recursos que fazem parte da relação e à capacidade de um ator em controlar os resultados. Afirmam que a posse dos recursos concede um poder inicial a um agente, mas não

---

<sup>3</sup> Ver LUKES (1976, p. 9), DAHL (1957, p. 202-203) e LEBRUN (1981, p. 12).

significa necessariamente que tal agente consiga comandar os padrões dos resultados da relação a seu favor, ou seja, a posse do recurso não garante controle sobre os resultados (NYE, KEOHANE, 1977, p. 11).

É neste ponto que Nye e Keohane consideram que para entender o papel do poder nas relações interdependentes, deve-se distinguir entre duas dimensões: a sensibilidade e a vulnerabilidade. A sensibilidade é a capacidade de um Estado em alterar suas políticas antes que uma alteração imposta em uma relação possa lhe causar custos ou reduzir benefícios. Porém, se o Estado tem uma alta sensibilidade, percebe rapidamente que determinada mudança na relação lhe será onerosa, mas não consegue realizar mudanças que evitem que tenha que arcar com os custos, então este Estado está vulnerável na relação. Em situações de interdependência assimétrica, a menor vulnerabilidade pode ser usada como recurso de poder (*ibidem*, p. 225). Porém, mesmo quando as relações internacionais são pautadas pela cooperação e pelo intercâmbio de bens, serviços ou capitais, a assimetria subsistirá, pelo menos por um longo tempo (BRUCAN, 1976, p. 13).

A vulnerabilidade é, portanto, inversamente proporcional à capacidade de um Estado em responder a situações que serão onerosas a ele, ou seja, quanto menor a capacidade de evitar a imposição de custos, mais vulnerável está o Estado na relação interdependente. Mas por que um Estado aceita arcar com os custos de uma mudança, para manter uma determinada relação com outro Estado? Neste ponto reside a ligação entre a vulnerabilidade, a dependência e a assimetria (NYE; KEOHANE, 1977, p. 15).

Para chegar a uma definição de vulnerabilidade em uma relação interdependente, é necessário destacar o papel de três situações relativas ao exercício do poder: a dependência, a independência e a simetria. Embora estes conceitos tenham sido tratados nas páginas anteriores, neste ponto é bastante profícuo citar uma breve definição de Jean-Claude Colliard, que se mostra adequada para auxiliar na definição do conceito de vulnerabilidade. Para este autor, a independência é uma condição na qual um Estado não está em nenhuma circunstância subordinado a outro agente em uma determinada situação, enquanto que a simetria refere-se a uma situação na qual a distribuição dos custos e dos benefícios, a posse dos recursos e a capacidade de influenciar nos resultados são exatamente iguais para todos os atores envolvidos em uma relação (COLLIARD, 1978, p. 310).

A abordagem de Colliard sobre a independência é antagônica a um dos preceitos básicos da interdependência, a dependência mútua. Para o próprio Colliard (*idem*, p. 90-91), o Estado que cede parte de sua autonomia em uma dada situação, o faz por que é soberano e independente em suas decisões, mas isto não evita que passe a ser dependente de outro. Assim, o conceito de independência passa a ser nulo em situações de interdependência.

Desta forma, a dependência e a simetria podem ser entendidas como os dois extremos de uma escala, com um dos extremos caracterizado pela pura dependência e o outro composto pela pura simetria, sendo estas duas situações muito raras de serem encontradas em relações interestatais. A maioria – se não a totalidade – dos casos situam-se entre estes dois extremos (NYE; KEOHANE, 1977, p. 11). Por isto, a interdependência é caracterizada, por Nye e Keohane, como sendo necessariamente uma relação de mútua dependência e de assimetria. A posse de recursos de poder e a capacidade de influenciar nos resultados de uma relação, distribuída entre estes extremos, determinarão a distribuição dos custos e dos benefícios.

#### **1.1.4.1 A relação entre dependência e vulnerabilidade**

Para analisar a relação entre a vulnerabilidade e a dependência, deve-se recordar a pergunta feita anteriormente neste capítulo: por que um Estado aceita arcar com os custos de uma mudança, para manter uma determinada relação com outro Estado? Considerando a afirmativa de Nye e Keohane (*ibidem*) de que um ator menos dependente em uma relação tem custos sempre menos onerosos diante de mudanças nesta relação, pode-se concluir que a recíproca também é verdadeira: um ator mais dependente terá sempre maiores custos a arcar diante de mudanças na relação de interdependência. Para os autores, a resposta à pergunta está na disponibilidade de alternativas (*idem*, p. 13).

Para exemplificar, considere-se uma situação na qual dois Estados, X e Y, possuam uma relação que gera custos e benefícios para ambos e que o Estado X imponha uma mudança na relação que implicará em maiores custos e menores benefícios a Y. Diante desta situação, o Estado Y supostamente tem as seguintes opções: a) aceitar a mudança e arcar com os custos; b) procurar outros parceiros, que não o Estado X; c) romper em definitivo a relação. Nesta situação, caso Y

realize uma escolha racional, otimizando a relação custo/benefício, se o Estado Y não tiver outros parceiros além de X e se o custo de romper definitivamente a relação for maior do que aceitar a mudança imposta, então Y aceitará as imposições de X.

O exemplo citado caracteriza uma situação de vulnerabilidade e dependência. O Estado que aceitou a mudança na relação interdependente, mesmo sendo prejudicado e tendo que arcar com os custos, depende da manutenção da relação, mesmo em condições menos favoráveis. Exatamente nesta condição, Nye e Keohane consideram que o ator mais dependente em uma relação é também mais vulnerável, ressaltando ainda que a dependência está diretamente ligada às alternativas disponíveis (*idem*, p. 11-12; 225).

Na relação entre a vulnerabilidade e a assimetria, os pontos centrais da teoria de Nye e Keohane são, como citado anteriormente: a) a posse dos recursos envolvidos na relação; b) o potencial de influenciar os resultados, visando minimizar os custos e aumentar os benefícios. Nas palavras dos autores: “quando nós dizemos que a interdependência assimétrica pode ser uma fonte de poder, nós estamos pensando em poder [assimétrico] como controle sobre recursos ou como potencial para afetar resultados” (*idem*, p. 11). A assimetria reside na maior ou menor posse de recursos e/ou capacidade de influenciar resultados.

Porém, a distribuição destas duas condições da assimetria em uma relação interdependente é difusa e não há uma correlação direta entre a posse dos recursos e a influência real nos resultados da relação. Apesar da posse dos recursos normalmente conceder uma vantagem no início da relação, para Nye e Keohane “esta vantagem não garante, entretanto, que o recurso político fornecido pela interdependência assimétrica favorável conduzirá a um padrão similar sobre o controle dos resultados” (*ibidem*). A forma de traduzir o poder potencial concedido pela posse do recurso em resultado real na relação é a negociação que, no caso de relações entre Estados, tem na barganha política seu meio mais usual.

Um dos artifícios utilizados na barganha política em condições de interdependência é o que Nye e Keohane denominam “manipulação dos padrões de vulnerabilidade”, que consiste em estratégias com o objetivo de tirar proveito de uma condição assimetricamente favorável, bem como melhorar o *status* dentro da relação (*ibidem*, p. 16). Todavia, mencionam que manipular vulnerabilidades econômicas é uma tarefa que envolve riscos, pois toda estratégia de manipulação gera uma

contra-estratégia que pode gerar custos. Por isso, a estratégia de manipulação deve considerar o padrão de vulnerabilidade atual e o potencial, sem o que a estratégia torna-se potencialmente falha. Em outras palavras, a adoção de determinada estratégia deve levar em conta as suas possíveis conseqüências, vistas por todos os ângulos possíveis, com o intento de evitar potenciais prejuízos na relação.

Deutsch (1974, p. 43-44) trata também dos perigos inseridos nas estratégias que visam aumentar a probabilidade de resultados positivos, destacando que quanto maior a intensidade do uso do poder e o grau de esforços realizados na tarefa, maiores também são os riscos, pois o peso do poder pode, com o tempo, tornar-se um elemento de derrota ou mesmo de autodestruição da estratégia.

Com estes elementos conceituais e teóricos, pode-se então definir a vulnerabilidade nas relações de interdependência como um fenômeno cuja intensidade é diretamente proporcional à dependência e à assimetria. A dependência está diretamente relacionada à disponibilidade de alternativas e a assimetria está vinculada à posse de recursos e à capacidade de influenciar nos resultados. Esta definição serve como guia para a análise deste trabalho e para a busca da resposta à questão proposta.

Tratou-se até este ponto a questão da vulnerabilidade, da assimetria e da dependência a partir de uma perspectiva racionalista, o que está de acordo com o aspecto econômico-liberal empreendido por Nye e Keohane no desenvolvimento de seu tipo ideal. Entretanto, tal como alerta Fred Halliday (2007, p. 101), mudanças dentro de um Estado podem causar impacto sobre a política do governo e causar influência sobre as atividades internacionais deste Estado. Para o autor, mudanças de ideologia podem causar tais fatos. Sendo as relações entre os Estados essencialmente políticas, e a ideologia um dos fatores determinantes das ações estatais, tanto internas como em suas relações externas, abre-se outra questão: qual o papel da política e da ideologia nas relações de interdependência?

### **1.1.5 Política e ideologia**

Para sair do enfoque até então desenvolvido e adentrar ao campo da política, pode-se empregar o pensamento de Nye e Keohane que afirmam que a economia tem aumentado sua importância na política internacional, entretanto a ciência econômica ocidental abstrai a política em seus cálculos para obter maior

precisão nas explicações econômicas. Porém, para os cientistas políticos isto não é suficiente, pois devem considerar os elementos não apreciados pelos economistas (NYE; KEOHANE, 1977, p. 38-39).

Tal como versam Jackson e Sorensen (2007, p. 325), a política é o mapa guia das ações governamentais, um curso ou método de ação selecionado entre alternativas pra orientar e determinar decisões. É parte da conduta e da administração racional do governo no gerenciamento das questões do país. Desta forma, deve-se procurar elementos, além dos anteriormente estudados nas relações de interdependência, que possam explicar tal dimensão política.

Nye e Keohane (*idem*, p. 37; 127) consideram que os processos políticos em condições de interdependência podem ser analisados a partir de cinco elementos: a) objetivos dos atores; b) instrumentos da política de Estado; c) formação da agenda; d) articulação das questões; e) papel das organizações internacionais.

Sobre os objetivos dos atores, estes podem variar de acordo com cada questão em pauta, sendo que objetivos transgovernamentais, tratados exclusivamente pelos agentes dos Estados, são mais difíceis de serem alcançados, ao passo que os objetivos perseguidos pelos atores transnacionais não governamentais podem não ser os mesmos do governo e, por vezes, são alcançados com menores percalços.

Quanto aos instrumentos de política do Estado, os autores destacam os recursos de poder, que variam de acordo com a questão a ser tratada. Destacam igualmente a manipulação da interdependência como um importante instrumento, pois está diretamente ligado à posse de recursos de poder e de capacidade de utilizá-los.

A formação da agenda pode ser influenciada pela mudança na distribuição dos recursos de poder e pela politização de questões que ganham maior importância. Grupos internos podem levantar uma questão latente e politizá-la; havendo agitação e controvérsia, tal questão pode chegar ao topo da agenda governamental (*ibidem*, p. 33).

Para a articulação de questões entre Estados, a abordagem de Nye e Keohane restringe-se, neste ponto, a destacar que entre Estados fortes ou com mais recursos de poder, a articulação não será efetiva devido à disputa pelo poder, enquanto que Estados fracos tendem a articular-se através da aproximação com organizações internacionais.

Por último, cabe citar o papel das organizações internacionais, sobre as quais os autores salientam que seu papel no processo político concentra-se em induzir coalizões e assumir o papel como arena de ação política de Estados fracos, participando de fóruns internacionais, procurando influenciar nas votações e tornando assim a mobilização um importante recurso político.

Esta breve descrição tem o intuito de demonstrar que destes elementos, os três primeiros encontram no objeto de estudo desta pesquisa um terreno fecundo para compor uma análise política, enquanto que os dois últimos têm papel secundário. Sendo assim, os objetivos dos atores, os instrumentos da política de Estado e a formação da agenda são os elementos utilizados na abordagem política desenvolvida, considerando-se a definição de Jackson e Sorensen para eleger os conceitos que aqui se tornaram úteis.

Desta forma, observada a questão a que esta pesquisa se propõe a responder, a análise dos fatores políticos terá como base o pressuposto de que os governos dos Estados buscam objetivos definidos, priorizados de acordo com a formação da agenda do governo e executados utilizando os instrumentos disponíveis para a política estatal, sendo o principal destes instrumentos a posse de recursos de poder<sup>4</sup>.

Para o presente objeto de estudo, pode-se qualificar o objetivo como a busca da efetivação e manutenção do comércio do recurso energético entre as partes com menores custos e maiores benefícios possíveis e os recursos de poder como a posse dos recursos físicos e tecnológicos envolvidos na relação, bem como o grau de vulnerabilidade e dependência.

Porém, há outro elemento de suprema importância para o processo político. Em condições de interdependência, as questões políticas internas e externas são difíceis de serem separadas e os fatores internos freqüentemente influenciam nas decisões da política externa (*ibidem*, p. 8). Assim, quando um Estado realiza negociações com outro, deve conhecer sua realidade interna e as suas intenções de política externa (JACKSON; SORENSEN, 2007, p. 326). Nesta ligação entre política interna e externa e na influência de uma sobre a outra, reside este outro fator que pode determinar a escolha de uma opção política em detrimento de outra: a ideologia.

---

<sup>4</sup> Recursos de poder tal como tratado no item 1.1.3 desta dissertação.

Sendo o termo ideologia de um amplo espectro de interpretações, com diferentes definições e enfoques, faz-se necessário antes de prosseguir com a construção da idéia deste capítulo fazer um breve esclarecimento de ordem conceitual. A utilização do termo ideologia neste texto é a mesma empregada por Monica Hirst (1996, p. 232-233) na análise que realiza da dimensão política do Mercosul, na qual ela mesma denomina *sentido débil del término*. Para a autora, que baseia sua definição em Norberto Bobbio, a ideologia pode ser definida como um sistema de crenças políticas, um conjunto de idéias e valores diversamente definidos que tem como função orientar comportamentos políticos.

De certa forma, este conceito aproxima-se da abordagem de Jackson e Sorensen sobre política citada neste capítulo e também da definição de Karl Deutsch, que relaciona política e governo, entendendo que a primeira refere-se ao processo de tomada de decisões enquanto que o segundo relaciona-se com a arte de dirigir, o processo de controlar uma comunidade (DEUTSCH, 1983, p. 23).

Voltando à asseveração de Nye e Keohane de que nas relações interdependentes entre os Estados a política interna e as questões externas se confundem e uma influencia a outra, pode-se entender que a ideologia que orienta as decisões políticas de determinado grupo que se encontra no governo de um Estado pode definir a tomada de decisão nas questões externas. Assente com esta questão, a opinião de Shapiro (2002, p. 602) que define uma ideologia como um modelo guia para que um grupo mantenha a coalizão e a coerência.

#### **1.1.5.1 Duas ideologias**

Para encerrar o que é necessário discorrer sobre política e ideologia, que é útil a esta pesquisa, e delimitar a forma como estes elementos serão trabalhados ao longo da análise, é importante destacar as duas ideologias que mais se identificam com o objeto de estudo, as quais são aqui denominadas neoliberalismo e socialismo. Tal como o termo ideologia, também os termos neoliberalismo e socialismo são de difícil definição por conta das difusas ligações entre política, ideologia e economia que, por vezes, confundem-se ao se tentar delimitar com precisão o significado destes conceitos. Destarte, da mesma forma como foram tratados os demais conceitos, descrever-se-á aqui, na medida da necessidade da pesquisa, a forma como tais termos são aplicados neste trabalho.

O liberalismo no estudo das relações internacionais, de acordo com Jackson e Sorensen (2007, p. 151-152), está associado ao surgimento do Estado moderno e baseia-se na premissa de que a prosperidade de um Estado e o progresso da sociedade dependem da garantia da liberdade individual, livre do arbítrio do governo, em um regime econômico baseado no capitalismo. Destacam ainda que o liberalismo baseado na interdependência implica em ligações econômicas de intercâmbio e dependência mútua entre povos e governos.

O modelo moderno do liberalismo, alcunhado de neoliberalismo, está relacionado ao advento das relações de interdependência e passou a ter uma formulação teórica a partir da década de 1960, quando os avanços no processo de integração da Europa "estimularam a imaginação dos liberais" (*ibidem*, p. 78-79).

Seus pressupostos encontram em Moniz Bandeira uma descrição adequada para esta pesquisa, no estudo que o autor realiza sobre os países sul-americanos. Conforme Bandeira (2002, p. 135-136), o neoliberalismo era um receituário cujas medidas visavam à estabilização monetária e ao estabelecimento das leis de mercado. Tais medidas eram as seguintes: a) disciplina fiscal; b) mudanças das prioridades no gasto público; c) reforma tributária; d) taxas de juros positivas; e) taxas de câmbio de acordo com as leis do mercado; f) liberalização do comércio; g) fim de restrições aos investimentos externos; h) privatização de empresas estatais; i) desregulamentação das atividades econômicas; j) garantia dos direitos de propriedade.

O receituário dos antigos liberais preconizava que o Estado se retirasse da economia, seja como empresário, seja como regulador das transações comerciais domésticas e internacionais, deixando que o comércio se submetesse unicamente às forças do mercado. O neoliberalismo, por sua vez, mantém o mesmo molde do liberalismo clássico, com a ressalva de que deve haver uma estrutura construída politicamente, através da qual o Estado estabelece apoios para que o mercado funcione adequadamente. Os neoliberais admitem um grau maior de interferência política nas questões econômicas (JACKSON; SORENSEN, 2007, p. 251).

Desta forma, pode-se resumir a ideologia neoliberal como um conjunto de idéias que defende uma menor ação política nas questões econômicas, deixando que o mercado regule as transações comerciais. A ação do governo e do Estado não é nula, mas está limitada ao papel de interferir somente com o objetivo de manter o bom funcionamento do livre mercado.

A segunda ideologia que se relaciona ao estudo deste texto é o socialismo, cujo termo é tanto ou mais difícil de ser cingido do que os demais conceitos até aqui apresentados. Jackson e Sorensen (*idem*, p. 253-263) apontam o surgimento do socialismo como um contraponto ao liberalismo econômico, a partir das críticas e propostas de Karl Marx. A economia política marxista, entretanto, não oferece os elementos necessários à definição de socialismo que se procura neste trabalho.

Adota-se aqui o conceito que se aproxima mais da definição de Schumpeter (1961) de socialismo centralista, que propõe a exclusão de uma pluralidade de unidades de controle da sociedade, centralizando tal controle. A abordagem de Schumpeter indica que tal ação buscaria mitigar as lutas classistas, porém utiliza-se aqui somente a idéia de centralização, entendida como atribuição de poderes ao Estado.

Não obstante, não se trata de um Estado socialista, no sentido marxista de um Estado dominado pela classe trabalhadora, mas de um Estado cujo governo possui poderes amplos para interferência política nas questões econômicas, tanto internas como nas relações internacionais. Neste ponto reside o antagonismo entre a ideologia socialista, que aqui se descreve, e a ideologia neoliberal anteriormente descrita: o grau de ação política do Estado nas questões econômicas.

Shapiro afirma que ideologias servem como modelos para manter um grupo coeso, porém avança mais em seu conceito ao aludir que facilita a demonização dos outros grupos (SHAPIRO, 2002, p. 603). Ideologias assumem deste modo um caráter competitivo, sendo que esta "competição entre ideologias" pode torná-las cegas para alguns aspectos da dinâmica política que podem tanto retardar como permitir a realização de seus próprios objetivos (BREINER, 2004, p. 136).

Com esta exposição, define-se a política como a forma pela qual o governo, utilizando seus recursos de poder, busca o alcance de objetivos específicos e a ideologia como o conjunto de idéias do grupo que se encontra no governo e que determina qual alternativa o governo elegerá entre as disponíveis.

## **1.2 PONDERAÇÕES ACERCA DA TEORIA**

Como visto, as ideologias dominantes no debate político no período que serão utilizadas nesta dissertação eram o neoliberalismo e o socialismo. A teoria da interdependência surgiu a partir de idéias liberais, que defendiam a diminuição da

ação estatal na economia e a maior atividade de atores transnacionais não estatais. Sua antítese, ou pelo menos o contraponto a esse enfoque, era o realismo, que apregoava a relativa importância de atores não estatais nas relações internacionais e que o Estado continuava a preponderar como o agente principal.

Para mencionar como se desenvolveu o debate entre estes dois enfoques no campo teórico, cabe citar que o papel do Estado tornou-se na década de 1970 o principal componente das discussões das relações internacionais, conforme destaca Fred Halliday (2007, p. 87). De acordo com o autor:

O realismo Estado-cêntrico reafirmou posições tradicionais sobre o Estado e tem [...] afirmado novas idéias, especialmente no campo das relações econômicas internacionais. Outros paradigmas desafiaram a primazia do Estado, seja pela afirmação do papel de atores não estatais, como as teorias da interdependência e do transnacionalismo, seja pela afirmação da primazia dos sistemas globais e das estruturas sobre atores específicos, estatais ou não estatais (*ibidem*).

Antes de *Power and Interdependence: world politics in transition*, cuja primeira edição data do ano de 1977, Nye e Keohane publicaram, em 1971, a obra *Transnational Relations and World Politics*, na qual apresentam argumentos que Jackson e Sorensen denominam de "liberalismo forte". Defendiam a idéia de que a política mundial estava mudando de um sistema estatal para um modelo político transnacional, com destaque para o papel significativo de atores não governamentais (JACKSON; SORENSEN, 2007, p. 179).

A obra de 1971 recebeu críticas, o que levou os autores a relativizarem algumas de suas convicções, dando origem à obra de 1977. Torna-se então necessário apresentar essas contestações, haja vista a importância que o papel do Estado adquire nesta pesquisa.

### 1.2.1 Críticas e mudanças

A primeira crítica que a abordagem interdependente recebeu foi de que se intitulava uma interpretação adequada para uma situação inédita nas relações internacionais, o que foi contestado por estudiosos como Janice Thompson e Stephen Krasner<sup>5</sup> que demonstram que atividades bancárias internacionais são

---

<sup>5</sup> Ver E. Czempiel e J. Rosenau (1989, p. 195-221).

desenvolvidas desde o século XVIII e que a interdependência econômica teve números relativos mais significantes na segunda metade do século XIX e início do século XX do que no período alegado por Nye e Keohane (*ibidem*, p. 177).

Outra questão rebatida pelos críticos foi a afirmação de que o liberalismo e a interdependência inevitavelmente conduziram a uma condição de cooperação, ao invés do conflito. Alegavam os liberais que a atuação de organismos internacionais seria capaz de formar um palco de cooperação, porém seus críticos afirmavam que os Estados cooperam através dos organismos internacionais, mas somente em função de seus próprios interesses. As instituições seriam somente a arena das negociações, onde a disputa se daria entre os Estados e sempre prevaleceria o mais forte (WALTZ, 1989, p. 108; JACKSON; SORENSEN, 2007, p. 178).

Retorna-se aqui à discussão da maior ou menor preponderância do Estado nas relações internacionais, que Fred Halliday (2007, p. 91) considera extremamente necessária e pouco explorada. Sobre as colocações de Nye e Keohane em 1971 acerca do papel do Estado na nova realidade que se apresentava, as críticas davam conta de que havia uma nova tendência teórica que relativizava sua importância e introduzia uma variedade de atividades transnacionais privadas e uma rede transgovernamental de relações entre fragmentos da burocracia do Estado, além de não ser mais o Estado o único ator de relevância internacional (COX, 1989, p. 205; WALTZ, 1989, p. 89).

Acrescenta Robert Cox que deveria se olhar para os problemas de ordem mundial como um todo, sem reificar um sistema mundial (COX, 1989, p. 206). Alertava o autor, em forma de crítica direta ao liberalismo da interdependência: "cuidado ao subestimar o poder do Estado e adicionalmente conceda atenção apropriada às forças sociais e processos e veja como eles se relacionam com o desenvolvimento dos Estados e da ordem mundial" (*ibidem*, p. 205).

Também sobre os custos e benefícios envolvidos na relação de interdependência houve crítica ao modelo liberal de Nye e Keohane, que adotaram inicialmente uma perspectiva institucionalista, afirmando que as organizações internacionais, como palco das negociações, facilitariam o processo de distribuição de custos e benefícios, evitando que um Estado utilizasse meios escusos para levar algum tipo de vantagem (JACKSON; SORENSEN, 2007, p. 180). A distribuição dos ganhos ou benefícios da relação, para Nye e Keohane, se daria de forma

cooperativa, pois um ator não se preocuparia com o fato de outro estar ganhando mais na relação, desde que ele também ganhasse a sua parte.

Todavia, para Waltz (1989, p. 102-103) "um Estado preocupa-se com a divisão de possíveis ganhos que podem favorecer outros mais do que a ele mesmo e este é o limite político da cooperação dos Estados". Jackson e Sorensen (2007, p. 182) descrevem o pensamento de Nye e Keohane da seguinte maneira: "enquanto o nosso resultado for bom, não importa que o do outro seja melhor". Para a abordagem de Waltz, Jackson e Sorensen ilustram desta forma: "faremos o melhor, mas a prioridade número um é que os outros não passem a nossa frente" (*idem*). Percebe-se novamente o caráter cooperativo da visão liberal antagônica ao pensamento conflitivo de seus críticos.

Sem embargo, após tais críticas, os pensadores liberais reagiram de duas formas diferentes. Alguns deles, os liberais convictos, mantiveram suas opiniões argumentando que o mundo muda em sincronia com as expectativas liberais. O outro grupo, os liberais menos convictos, revisou suas posições e aceitou algumas críticas, alterando algumas de suas colocações. Entre os liberais menos convictos estava Robert Keohane, que realizou algumas mudanças no ideário de 1971 elaborado juntamente com Joseph Nye, tendo como resultado a teoria da interdependência complexa (JACKSON; SORENSEN, 2007, p. 179).

Sobre a cooperação entre os Estados, Nye e Keohane declaram, na obra de 1977, que a política da interdependência envolve competição, mesmo quando a cooperação gera uma grande rede de benefícios. Afirmam que o conflito não desaparece na interdependência, mas toma outras formas e pode até aumentar quando a questão em pauta é a distribuição dos custos e benefícios (1977, p. 8; 10).

Na distribuição dos benefícios, Nye e Keohane admitiram que pode haver tanto conflito como competição, porém ressaltam que os Estados realizam concessões e aumentam a cooperação quando há interesses comuns, ou seja, quando concessões geram benefícios mútuos sem prejuízo para o benefício relativo daquele que concede (NYE; KEOHANE, 1977, p. 10; KEOHANE, 1989, p. 3).

Relativamente à participação dos Estados e sua importância no cenário internacional, Nye e Keohane afastaram-se da idéia de preponderância de outros atores e da declinante significância estatal, adotando uma postura de reconhecimento da importância do Estado nas relações transnacionais. Segundo Jackson e Sorensen (2007, p. 180), o ponto de partida analítico de Keohane passou

a ser o Estado, desviando-se do exame da ordem mundial a partir das instituições internacionais. Não significa dizer que quando o Estado prevalece os demais atores inexistem ou vice-versa, mas que Estado e demais coexistem e se relacionam dentro de uma estrutura, que pode ser diferente em cada tempo e lugar. Assim, a visão dos teóricos da interdependência aproximou-se da visão de Waltz que afirma: "Estados não são e nunca foram os únicos atores internacionais. As estruturas não são definidas por todos os atores que florescem dentro dela, mas pelos mais importantes" (WALTZ, 1989, p. 88).

As críticas e mudanças da teoria da interdependência expostas neste tópico referem-se à gênese das idéias do liberalismo interdependente desenvolvidas por Nye e Keohane e ao estado da arte das idéias dos autores até o ano da publicação dos preceitos que servem como base para o aporte teórico desta dissertação. Tais mudanças são abordadas por serem essenciais para o tema aqui trabalhado, pois os pressupostos liberais tal como inicialmente publicados não serviriam para os propósitos desta pesquisa.

Na década de 1980, Robert Keohane publicou *After Hegemony* e *Achieving Cooperation under Anarchy* e a teoria da interdependência se aproximou da idéia Estado-cêntrica e anárquica do realismo, ressaltando a possibilidade de interação e cooperação entre os Estados (VALDEZ, 2010). Esta informação, contudo, fica somente a título de constatação, pois não é necessário discorrer sobre seu conteúdo, posto que a idéia desenvolvida até este ponto é suficiente para enquadrar teoricamente o objeto da pesquisa.

### **1.2.2 Um modelo analítico: o tipo ideal**

A primeira ponderação sobre a teoria demonstrou como Nye e Keohane realizaram reflexões que os levaram a rever alguns de seus preceitos e justificou-se por que a versão de 1977 da teoria adéqua-se a esta dissertação. Como não se busca aferir a interdependência complexa como um tipo ideal, mas utilizá-la como base para construção de um padrão de análise, cabe aqui uma segunda ponderação: o que compõem o modelo para este trabalho?

Com base no arcabouço teórico descrito, delineia-se neste tópico da dissertação o modelo analítico, o tipo ideal, que é a diretriz balizadora para a

interpretação da realidade da relação entre Brasil e Bolívia no comércio do gás natural.

Com base na questão a ser respondida, são quatorze os pontos da teoria da interdependência de Nye e Keohane e da explanação acerca da política e da ideologia que se mostram eficazes para o presente objeto de estudo: a) **não predominância da força militar** para resolução de questões que geram interesses ou pretensões antagônicas entre as partes; b) **múltiplos canais de comunicação** além do Estado nos assuntos relativos às relações internacionais; c) **fluxos de transações** de bens e capitais que ultrapassem as fronteiras e gerem algum tipo de influência em ambos os países; d) **custos pela perda de autonomia** sem perda de soberania, utilizando a prerrogativa de permitir que outros atores gerenciem o que pertence ao Estado; e) **benefícios** que necessariamente devem existir, seja no início ou no decorrer das transações, para que se justifique a relação; f) **política interna** afetada pelas ações da política externa e vice-versa, tornando interdependentes politicamente todos os elementos envolvidos; g) **custos financeiros** que devem o tempo todo existir a ambas as partes, diferente dos benefícios que em momentos (mas não sempre) podem ser unilaterais; h) **mútua dependência** que gera a necessidade de que a relação se mantenha por vontade própria de ambas as partes envolvidas; i) **conflitos** que não deixam de existir, mas tomam outras formas e se evidenciam em momentos de mudanças nas características da relação; j) **mudanças na relação** tanto por imposição ou proposição de uma das partes como por efeito de eventos externos à relação; k) **vulnerabilidade** evidenciada em momentos de mudança quando demonstra a relação de poder entre os atores; l) **disputa ideológica** baseada nos pressupostos liberais ou socialistas, com base na intensidade e profundidade da ação do Estado na economia; m) **embate político** nas negociações das mudanças na relação, que podem extrapolar as opções racionais baseadas somente na economia; n) **assimetria** no grau de dependência, bem como na distribuição dos recursos de poder, dos custos e dos benefícios.

No próximo capítulo, inicia-se a apresentação do objeto de pesquisa e procura-se realizar uma análise balizada pela teoria no decorrer da explanação.

## **2 BRASIL E BOLÍVIA: DO PETRÓLEO AO GASBOL (1930-1999)**

Este capítulo apresenta um histórico da relação entre o Brasil e a Bolívia no campo energético ao longo do século XX. Entretanto, é interessante iniciar com uma breve explicação do motivo de ser a década de 1930 o início do recorte temporal.

Conforme aborda Moniz Bandeira (1998), as relações internacionais entre Brasil e Bolívia se intensificaram desde o fim da Guerra da Tríplice Aliança, ocorrida entre 1865 e 1870, na qual uma coalizão formada por Brasil, Argentina e Uruguai lutou contra o Paraguai. Uma das conseqüências da guerra foi o aumento da influência da Argentina sobre o Paraguai e a aproximação diplomática do Brasil com a Bolívia como forma de conter o avanço argentino. No início do século XX, o acontecimento mais relevante na relação entre Brasil e Bolívia foi a resolução do litígio envolvendo a posse do território do Acre, que ambas as partes desejavam anexar definitivamente a seus territórios, solucionado com a assinatura do Tratado de Petrópolis em 1903. Até este período, os recursos energéticos não faziam parte da agenda das relações internacionais entre os países, ao passo que o gás natural e o petróleo não faziam parte das exportações bolivianas (BOLÍVIA, 2007, p. 29).

Na década de 1930, o Brasil tinha uma economia baseada na exportação de produtos primários, essencialmente agrícolas, tendo o café como seu principal produto de exportação. Como conseqüência da crise econômica mundial de 1929, o preço do café entrou em queda no mercado internacional e o volume das exportações diminuiu nos anos 1930, levando o governo brasileiro a mudar o direcionamento da economia nacional, iniciando um período de industrialização (BELUZZO, 2009, p. 4). Esta mudança no eixo da economia levou o país a voltar suas atenções para a necessidade de suprimento de recursos energéticos necessários à industrialização. Em 1938, o Brasil firmou um acordo com a Bolívia para exploração de petróleo no território do país vizinho e, pela primeira vez, os recursos energéticos surgiram nos assuntos da política externa brasileira, nas relações com a Bolívia.

A década de 1930 foi o marco inicial da aproximação entre os dois países na negociação de recursos energéticos, adequando-se, desta forma, como período histórico que marca o início do recorte temporal desta pesquisa.

## 2.1 A APROXIMAÇÃO PELO PETRÓLEO (1930-1958)

A década de 1930 foi um período de mudanças tanto no Brasil como na Bolívia. No Brasil, devido aos efeitos da depressão econômica mundial, a base econômica que era o setor agro-exportador entrou em crise. O governo brasileiro adotou então uma política econômica que ficou conhecida como substituição de importações, que consistiu no incremento da produção interna de produtos manufaturados e industrializados com a conseqüente diminuição da necessidade de importação destes produtos de outros mercados. Assim, no período pós-1930, o processo de industrialização avançou deslocando o centro dinâmico da economia brasileira do setor primário-exportador para a indústria.

Como a industrialização implica necessariamente em aumento do consumo de energia, o setor energético adquiriu importância crescente no planejamento da economia nacional, levando à criação de órgãos governamentais ligados ao setor energético como a Diretoria Geral de Produção Mineral (DGPM) em 1933 e o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), em 1938, deixando mais nítida a política brasileira para o petróleo naquele período (CALABI *et al*, 1983, p. 123-124). Desta forma, desde o início da década de 1930, a alteração da matriz econômica brasileira indicou que a disponibilidade dos recursos energéticos necessários à industrialização deveria ser tratada com maior atenção no planejamento do governo. O Estado brasileiro passou a agir de forma centralizada para articular o processo de desenvolvimento, haja vista que o setor industrial incipiente e o setor agrário decadente não tinham capacidade de promover de forma autônoma o desenvolvimento, sendo necessário o investimento estatal nos setores de infraestrutura, inclusive o energético (*ibidem*, p. 95-97).

Neste mesmo período, a Bolívia enfrentou o Paraguai em um conflito pela disputa da região do Chaco. O desentendimento entre os dois países teve origem no século XIX quando a Argentina e o Paraguai assinaram o Tratado da Navegação, Comércio e Limites, em 1858, que teve como uma de suas conseqüências o fechamento do Rio Paraguai para a Bolívia. A disputa pela posse do território do Chaco passou por diversas fases de negociações, sem sucesso, até que, na década de 1930, a questão se exacerbou, sobretudo em razão da perspectiva de exploração de petróleo na área (CERVO; BUENO, 2008, p. 243) e, em 1932, teve início um conflito armado entre os dois países.

Porém, a questão do petróleo na Guerra do Chaco não estava diretamente ligada à existência do hidrocarboneto em grande quantidade na região disputada pelos países em litígio, pois os estudos da empresa norte americana *Standard Oil*, que atuava na Bolívia, não indicavam a existência do insumo em quantidade que compensasse realizar investimentos financeiros na região. A importância da região do Chaco para a Bolívia, no início da década de 1930, consistia no fato de que a *Standard Oil* havia iniciado a exploração de petróleo, em 1925, em uma região fora do Chaco e o transporte pelos portos do Pacífico era difícil e custoso devido aos acíves dos Andes. O escoamento do petróleo dependia de que a Bolívia obtivesse acesso ao Atlântico através da Bacia do Prata. O conflito armado cessou em 1935 e, em 1938, os países beligerantes assinaram o Tratado de Paz, Limites e Amizade que colocou fim definitivo à guerra sem que nenhuma das partes tivesse alcançado totalmente seus objetivos (BANDEIRA, 1998, p. 175-176; 189).

Observa-se que a Bolívia possuía petróleo e necessitava escoar a sua produção no mesmo período em que o Brasil alterava o rumo de sua economia para um modelo que demandava maior disponibilidade de recursos energéticos. Este contexto permite abordar um dos aspectos da teoria da interdependência, o de que uma relação interdependente implica a existência de fluxos entre os países envolvidos, podendo estes fluxos ser financeiros, de bens, pessoas ou informações que ultrapassam os limites territoriais dos Estados. Sendo assim, a utilização do petróleo boliviano pelo Brasil poderia ser a oportunidade para que o Brasil e a Bolívia resolvessem suas questões internas através de uma relação interdependente, caso houvesse o fluxo do petróleo ultrapassando as fronteiras dos os países.

Em 1937, o Brasil e a Bolívia se inclinaram para esta possibilidade ao criarem a Comissão Mista Brasileiro-Boliviana, encarregada de elaborar entre junho e dezembro daquele ano, os esboços de dois tratados de cooperação. O Tratado sobre Vinculação Ferroviária entre Corumbá e Santa Cruz de la Sierra e o Tratado sobre Saída e Aproveitamento do Petróleo Boliviano, elaborados pela comissão e assinados em fevereiro de 1938, representaram o primeiro passo da aproximação econômica que, após os desdobramentos ao longo do século XX, levou Brasil e Bolívia a concretizarem na década de 1990 a comercialização do gás natural, conforme afirma Paulo Neto (2007, p. 5). A aproximação diplomática com a Bolívia na década de 1930 foi também uma estratégia econômica e política, motivada pela

redefinição da economia brasileira através da utilização da política externa como instrumento para lograr a industrialização, buscando parcerias com países vizinhos potencialmente capazes de fornecer matéria prima para aprofundar o desenvolvimento brasileiro (VIZENTINI, 1999, p. 142; PAULO NETO, 2007, p. 11).

### **2.1.1 Os tratados de 1938**

O conteúdo do tratado de vinculação ferroviária expressava que o governo brasileiro e o boliviano comprometiam-se em construir uma ferrovia ligando um ponto convenientemente escolhido entre Porto Esperança e Corumbá, no Brasil, a Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia. A Bolívia comprometeu-se a disponibilizar inicialmente um milhão de libras esterlinas para a construção da ferrovia e o Brasil assumiu no tratado o compromisso de disponibilizar ao governo boliviano a quantia suplementar necessária para a consecução da obra, devido ao valor disponibilizado pela Bolívia ser insuficiente para a execução integral da empreitada. Este valor deveria ser reembolsado ao Brasil que teria como “garantia ao adiantamento efetuado pelo Governo do Brasil para a terminação da estrada de ferro [...] o produto da exploração das zonas petrolíferas que atravesse ou a que chegue a referida estrada de ferro”, de acordo com o artigo 4º do tratado (BRASIL, 1938b).

O outro tratado, de aproveitamento do petróleo, consistia na definição de uma parceria entre o Brasil e a Bolívia para estudos e exploração das jazidas petrolíferas localizadas “do rio Parapeti para o norte”, conforme consta no texto do artigo primeiro. Previa ainda, no artigo 7º, que tanto o Brasil como a Bolívia assumiam a obrigação de conceder o direito de construção de oleodutos, permitindo que o petróleo passasse livremente por seus territórios (BRASIL, 1938). Conforme Delfim Netto (2006), o objetivo era primeiramente abastecer o Brasil e a Bolívia e, posteriormente, permitir que o país andino utilizasse uma saída para o Atlântico para escoar sua produção petrolífera. Outra motivação para que o Brasil buscasse a promulgação do tratado do petróleo foi o estudo realizado pelos estrategistas políticos do governo, que anteviram a Segunda Guerra Mundial e alertaram para a possibilidade de perturbações mundiais no fornecimento do petróleo, o que causou manifestações dos setores militares para que o governo adotasse medidas com o intuito de buscar a segurança energética (CALABI *et al*, p. 124). Na interpretação de Moniz Bandeira (1998, p. 184), a efetivação do tratado para construção da ferrovia

foi uma consequência das promessas de concessões para exploração do petróleo que a Bolívia fez ao Brasil, ou seja, embora no texto de cada um dos tratados não haja menção ao outro, para o autor os dois documentos estavam vinculados.

Pode-se identificar outra questão chave de uma relação interdependente presente nos tratados de 1938: os custos que seriam infligidos a cada uma das partes. Para que uma relação seja interdependente deve haver custos recíprocos para as partes, sendo que custos não precisam ser necessariamente iguais para cada ator envolvido. O que se verifica nos tratados assinados entre o Brasil e a Bolívia é a previsão de que os custos financeiros seriam inicialmente cobertos pelo Brasil, ou seja, o custo seria proporcionalmente maior a uma das partes do que à outra no momento inicial da construção da ferrovia.

Além da questão financeira, outra perspectiva que envolve os custos de uma relação interdependente é a redução da autonomia. No caso de uma relação entre Estados, como nos tratados de 1938, o fato da Bolívia ceder a região ao norte do rio Parapeti para que o Brasil explorasse seus recursos petrolíferos e, por sua vez, o do Brasil concordar com a construção de um oleoduto para que a Bolívia escoasse e comercializasse o seu petróleo pela costa do Atlântico, demonstram que os países consentiriam em ceder parte de sua autonomia ao outro para que a relação se concretizasse. Observa-se no texto do artigo 7º do tratado a condição aceita pela Bolívia:

Quando a produção dos campos petrolíferos o justificar, o Governo da Bolívia consentirá, em assumir a obrigação de conceder necessariamente a empresas brasileiro-bolivianas o privilégio da construção e exploração de oleodutos que, partindo dos centros de produção de petróleo na faixa sub-andina boliviana, se dirijam à fronteira brasileira. (BRASIL, 1938, p. 2).

O artigo 10 aponta as condições estabelecidas pelo tratado nas quais o Brasil deveria aceitar o fluxo do petróleo em seu território livre de ônus fiscais:

O petróleo e os derivados de procedência boliviana, que se exportem através do território do Brasil, gozarão as mais amplas facilidades de livre trânsito, de acordo com a doutrina internacional e os Tratados vigentes entre ambos os países. Nesse sentido, não estarão sujeitos a espécie alguma de imposto fiscal, quer nacional, estadual ou municipal, a título de trânsito. (*ibidem*, p. 3).

O fato de um Estado ceder parte de sua autonomia não quer dizer que tenha deixado de ser um Estado soberano, na interpretação de Marcel Merle. Para o autor, soberania é a liberdade que o Estado tem para realizar as suas ações e obrigações de acordo com as prerrogativas definidas e delimitadas pelo sistema internacional (MERLE, 1970, p. 26). Estas prerrogativas concedem aos Estados a competência para agir na esfera das relações internacionais, e ceder na autonomia é uma das formas de exercer este direito (*ibidem*, p. 29). Colliard afirma que nos tratados internacionais referentes à exploração de recursos energéticos, freqüentemente os Estados cedem o direito de exploração dos recursos em seu território (COLLIARD, 1978, p. 741), sendo de competência do Estado franquear-se a uma regra de acordo com a sua vontade, cedendo em sua autonomia, sem perder a soberania (*ibidem*, p. 90-91).

O tratado referente à exploração do petróleo e construção dos oleodutos possibilita versar ainda sobre mais um atributo de uma relação de interdependência, que é a possibilidade de que esta relação produza benefícios. Nye e Keohane (1977, p. 10; 184) alegam que nada garante que uma relação designada como interdependente seja caracterizada por benefícios mútuos, porém a continuidade da relação deve beneficiar a ambos. Karl Deutsch (1974, p. 189) também trata a questão dos benefícios de uma relação interdependente, como probabilidade e não como certeza, porém sem a relação interdependente os benefícios poderiam nunca existir, pois afirma o autor que unidades mutuamente interdependentes podem gerar benefícios ou propriedades que não teriam se agissem isoladamente.

Neste sentido, o texto do Tratado sobre Saída e Aproveitamento do Petróleo Boliviano em sua parte inicial declara que o Brasil e a Bolívia buscavam estabelecer uma relação de “mútua cooperação com recíproco benefício” e esta afirmação demonstra que as partes assinantes tinham o intuito de firmar um relacionamento com continuidade suficiente para beneficiar a ambos. Os benefícios que esta parceria poderia produzir estavam inscritos no título do documento, visto que na hipótese de realização do que estava previsto nos seus onze artigos, a Bolívia seria favorecida com a possibilidade da saída do petróleo pelo território brasileiro até o Atlântico e o Brasil teria como benefício o aproveitamento do petróleo boliviano para o abastecimento energético necessário para consolidar o seu novo modelo de desenvolvimento econômico, pois naquele momento as reservas nacionais de

petróleo eram insuficientes para a consecução do projeto de industrialização do país (PAULO NETO, 2007, p. 11; CALABI *et al*, 1978, p. 97).

A aproximação com a Bolívia estava na pauta dos objetivos do governo federal, conforme se observa na declaração do presidente Getúlio Vargas, em 1938:

Se conseguirmos, dentro dos três anos próximos, duplicar a nossa produção [...] e iniciar a exploração de petróleo na Bolívia, na conformidade do tratado ratificado com esse país amigo, teremos conquistado a independência em matéria de combustíveis, problema que assume o mais alto relevo [...] pelo que representa para a segurança e defesa nacional. (VARGAS<sup>6</sup>, 1938, *apud* CALABI *et al*, 1978, p. 126-127).

Verifica-se, então, que a relação entre Brasil e Bolívia na década de 1930 foi marcada por entendimentos que levaram à assinatura dos tratados de 1938, que visavam uma cooperação que produziria uma relação tipicamente interdependente, com fluxos de bens e capitais ultrapassando os limites territoriais dos países, ônus financeiros para as partes, custos relacionados à cessão de autonomia e benefícios recíprocos. Contudo, para que o acordo se consumasse era preciso que o conteúdo dos tratados fosse cumprido, pois mesmo que um tratado tenha sido negociado, assinado e ratificado entre dois Estados, este documento não exerce o efeito de obrigar nenhuma das partes a cumprirem as disposições nele inscritas (MERLE, 1970, p. 37-38). Assim, torna-se útil analisar a seqüência dos acontecimentos após a ratificação dos acordos.

### 2.1.2 Após a assinatura dos tratados

Quanto ao Tratado de Saída e Aproveitamento do Petróleo Boliviano, em 1950, doze anos após a assinatura do acordo, os estudos previstos permaneciam praticamente paralisados devido à falta de recursos financeiros, tanto por parte do Brasil como da Bolívia, para executar os empreendimentos necessários para a exploração petrolífera. Esta tarefa demandava grandes inversões de capitais que os dois países não dispunham e não haviam levado em conta suficientemente quando assinaram o tratado em 1938 (QUINTANILLA GONZALEZ<sup>7</sup>, 1977 *apud* PAULO NETO, 2007, p. 50).

---

<sup>6</sup> VARGAS, Getúlio D. A nova política do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

<sup>7</sup> QUINTANILLA GONZALEZ, L. La cuestion del petróleo en Bolívia, La Paz: Juventud, 1977.

Outro episódio que colaborou para o não cumprimento das disposições do acordo foi o tratado assinado em 1941 entre a Bolívia e a Argentina para a construção de uma ferrovia ligando Yacuiba a Santa Cruz de la Sierra, no qual a Argentina teria o direito de exploração de petróleo nas áreas que fossem atravessadas pela ferrovia. Porém, parte do traçado previsto adentrava na região anteriormente reservada ao Brasil, caracterizando uma sobreposição das áreas reservadas para a exploração por parte do Brasil e da Argentina, o que levou o governo brasileiro a suspender os fundos requeridos para a exploração do petróleo (PAULO NETO, 2007, p. 36-38). O governo boliviano, visando solucionar a questão, esclareceu que nas zonas onde houvesse a sobreposição de competências seriam respeitados os compromissos preliminarmente assumidos com o Brasil.

Contudo, em 1945, a Bolívia e a Argentina ampliaram o tratado de 1941, sem prestar nenhum esclarecimento ao Brasil, o que levou o governo brasileiro a solicitar ao governo boliviano que fossem explicados os termos do acordo para verificar se não havia incompatibilidade nos tratados. Como até 1950 a Bolívia não havia atendido ao pleito do Brasil, a chancelaria brasileira, através da embaixada em Buenos Aires, obteve junto ao governo argentino a elucidação das questões referentes aos tratados. O Brasil manteve o direito de explorar o petróleo da área ao norte do Rio Parapeti, enquanto que a Argentina ficou com a região ao sul do referido rio (*idem*, p. 40). Junto à Bolívia, a situação foi resolvida em 1952, quando os governos assinaram notas reversais definindo que a área destinada ao Brasil se estenderia do rio Parapeti ao rio Ichilo e que teriam seus limites laterais estabelecidos posteriormente pela Comissão Mista que tratava do assunto. Quando as notas reversais foram assinadas, a exploração do petróleo pelo Brasil ainda não havia iniciado.

A despeito dos impasses quanto à exploração do petróleo, prosseguiram os trabalhos de construção da ferrovia Corumbá-Santa Cruz de la Sierra. Na medida em que a obra avançou, surgiram na Bolívia críticas de grupos nacionalistas que acusavam o Brasil de adotar uma política imperialista em relação à Bolívia, alegando que a ferrovia somente permitiria a penetração brasileira no território boliviano, sem gerar benefícios aos povoados das regiões pelas quais a ferrovia deveria passar. Responsabilizavam também o Brasil pela alta dos preços dos produtos agrícolas, afirmando que os trabalhadores rurais foram atraídos pelas melhores remunerações no trabalho, como operários na construção ferroviária.

Além disto, havia por parte dos bolivianos uma preocupação que dizia respeito à preponderância da cidade de Corumbá como pólo econômico da região, pois declaravam que a ferrovia serviria para que a cidade brasileira abastecesse os municípios bolivianos da região e não para auxiliar as cidades bolivianas a desenvolverem-se e terem na ferrovia uma forma de escoamento de sua produção. No Brasil, uma comissão parlamentar, formada em 1942, para averiguar a veracidade das acusações feitas pelos bolivianos concluiu que a influência brasileira na região era bastante nítida conforme os bolivianos afirmavam. A comissão detectou que a região era desarticulada do centro do país, carente de núcleos populacionais, com atividade comercial insignificante e exposta à influência brasileira (PAULO NETO, 2007, p. 41).

Mesmo com os percalços, a obra foi concluída e inaugurada em janeiro de 1955 pelo presidente brasileiro Café Filho e pelo boliviano Víctor Paz Estensoro, em uma cerimônia na cidade de Santa Cruz de la Sierra. O trecho inaugurado tinha uma extensão de 680 quilômetros e no terminal de Corumbá ligava-se à Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, seguindo até o porto de Santos, permitindo o escoamento da produção exportável do petróleo boliviano pelo território do Brasil. O ministro de Obras Públicas da Bolívia declarou que a inauguração da ferrovia era o maior acontecimento das relações diplomáticas e comerciais entre Brasil e Bolívia. Café Filho considerou que a ferrovia seria uma importante etapa nas relações bilaterais e no desenvolvimento do Brasil, quando afirmou na data da inauguração da ferrovia:

A importância desta vinculação ferroviária já vai ser demonstrada com o transporte da gasolina boliviana, que irá abastecer o mercado de Mato Grosso. O combustível enviado ao Brasil é o prenúncio de uma nova etapa nas relações entre nossos países. A exploração conjunta do petróleo andino virá acelerar, em breve, as relações econômicas entre a Bolívia e o Brasil. (JORNAL DO BRASIL, 05 jan. 1955).

Todavia, apesar das declarações do presidente brasileiro sobre a exploração do petróleo boliviano, durante o evento de inauguração da ferrovia Corumbá-Santa Cruz de la Sierra, o presidente Estensoro em reunião reservada com o governante brasileiro apresentou uma proposta de revisão e alteração do Tratado de Saída e Aproveitamento do Petróleo Boliviano, de 1938.

### 2.1.2.1 O *memorandum Estensoro*

Alegando que após 17 anos a área permanecia inexplorada e que a Bolívia necessitava da exploração do petróleo daquela região, o presidente boliviano apresentou ao presidente brasileiro Café Filho um documento conhecido como *memorandum Estensoro*, entregue oficialmente em fevereiro de 1955 ao Itamaraty. O conteúdo asseverava que o conceito de que a ferrovia poderia viabilizar o transporte do petróleo de forma econômica era errôneo e que os negociadores que vincularam o tratado de construção da ferrovia ao da exploração e escoamento do petróleo desconheciam as características da indústria petrolífera (PAULO NETO, 2007, p. 13; 52).

Os principais pontos da proposta boliviana eram: a) a eliminação da garantia pelo investimento brasileiro na ferrovia Corumbá-Santa Cruz de la Sierra, conforme previsto em 1938; b) a abertura para exploração de petróleo para capitais de qualquer proveniência da área anteriormente cedida ao Brasil como garantia; c) o pagamento da dívida com o Brasil proveniente da construção da ferrovia com o capital recolhido pelo governo boliviano junto às companhias estrangeiras que explorassem o petróleo (*idem*, p. 53-54). Esta iniciativa da Bolívia fazia parte da adaptação da realidade do setor petrolífero do país ao Código do Petróleo de 1955, conhecido como Código Davenport, que abria a possibilidade de investimento de capitais externos e de concessões para exploração petrolífera, oferecendo vantagens às empresas estrangeiras que investissem no país (BUENO, 2006; CÂMARA, 2007, p. 86).

Como se observa, o que estava previsto no Tratado Sobre Ligação Ferroviária foi realizado no que se refere à construção da ferrovia, enquanto que o constante nos artigos que previam o pagamento ao Brasil do valor utilizado para consecução da obra não foi executado. O Tratado Sobre Saída e Aproveitamento do Petróleo Boliviano, apesar de assinado e ratificado em 1938, não teve o seu objetivo atingido e o atraso por parte do Brasil em iniciar a exploração do petróleo levou a Bolívia a pleitear a alteração do acordo. Na ótica de Marcel Merle (1970, p. 37), esta é uma consequência de conteúdo político que faz parte da dinâmica das relações internacionais. Para o autor, um acordo entre Estados pode ser rompido na ocorrência de atrasos na execução do que está previsto no tratado, o que ocorreu no caso Brasil-Bolívia, pois nunca iniciaram sequer as sondagens sobre o petróleo.

Outra situação prevista por Merle para a quebra de um acordo entre Estados é a ocorrência de conflito entre uma disposição inscrita em um acordo internacional e um texto de ordem interna, caso que também aconteceu quando o tratado assinado em 1938 para exploração passou a colidir com o conteúdo da política boliviana para o petróleo, elaborada em 1955, o Código Davenport.

Cabe citar um importante fator da interdependência que é a dependência mútua entre as partes com efeitos recíprocos entre os países participantes, ocasionados por transações internacionais de dinheiro, bens ou pessoas que ultrapassam as fronteiras, ou seja, as conseqüências que os fluxos sobre as fronteiras geram em cada país. Freitas (2003, p. 396) aponta que, além dos efeitos recíprocos serem resultado direto dos fluxos e intercâmbios, eles se sustentam por meio de vínculos estruturais, sendo a interdependência mais forte quanto maior for o volume dos fluxos. Desta forma, a estrada de ferro Corumbá-Santa Cruz de la Sierra poderia cumprir a função do vínculo estrutural, enquanto que ao petróleo caberia representar o fluxo que ultrapassaria as fronteiras. Os efeitos recíprocos seriam caracterizados pelos benefícios que o petróleo traria ao Brasil como matéria prima para geração de energia e, para a Bolívia, como um gerador de divisas ao país, tornando-se ao longo do tempo uma relação que implicaria em benefícios para ambas as partes.

Entretanto, como a exploração do petróleo não havia iniciado até a conclusão da ferrovia, não havia a possibilidade de que isto pudesse ocorrer em um período breve de tempo e a ferrovia tornou-se obsoleta para o abastecimento energético do Brasil, sem contribuir para que se consolidasse uma relação de interdependência entre o Brasil e a Bolívia na questão energética naquele momento. Quando as interações entre os países não comportam fluxos e não geram efeitos recíprocos, o que há é somente uma interconexão e não interdependência. Por isto, a existência da ferrovia sem o fluxo do petróleo caracteriza somente uma interconexão e para o comércio do petróleo não representava uma relação de interdependência.

Ressalve-se aqui que a teoria da interdependência não se resume a recursos energéticos e capitais e, desta forma, a ferrovia tinha o potencial de gerar uma relação interdependente pelo fluxo de pessoas ou outros bens, além dos recursos energéticos, mas para a questão analisada nesta dissertação, a interdependência não existiu com a ferrovia.

Diante da imposição boliviana, em 1955, para a revisão do tratado de 1938 e do fato de que o Brasil não dispunha do capital e da tecnologia para a exploração do petróleo, o governo brasileiro não ficou em condições de reagir à proposta da Bolívia e admitiu rever o acordo (CERVO; BUENO, 2008, p. 302). Como a Bolívia somente aceitava ratificar o acordo com a revisão, o Brasil poderia ficar sem nenhum acordo válido, pois mesmo um tratado assinado não tem valor jurídico se não for ratificado pelos Estados (COLLIARD, 1978, p. 251).

Entre a década de 1930 e meados dos anos 1950, o que se verifica é que houve momentos de aproximação e de afastamento nos ensaios brasileiros e bolivianos para o estabelecimento de uma relação de interdependência e para a concretização do comércio do petróleo, porém a relação não se consolidou. Sobre o tratado assinado em 1938, afirma Olympio Guilherme (1960, p. 6) que “durante vinte anos criaram-se, à volta daquele ajuste, mil e um embaraços para a sua não realização. E a verdade é que o Tratado não foi cumprido”.

Para Cervo e Bueno (2008, p. 302-303) ainda perdurava a preocupação do Brasil em atrair a Bolívia para a sua área de influência, intenção que perdurava desde meados do século XIX e da Guerra da Tríplice Aliança. Contudo, a situação não evoluiu apesar das visitas que o embaixador brasileiro Teixeira Soares realizou a La Paz para tratar da questão entre 1953 e 1955. Os recursos que o Brasil se comprometera a investir não haviam sido destinados para obras de exploração do petróleo até 1955, ou seja, apesar dos tratados assinados, os custos financeiros da interdependência potencial, ao não serem revertidos para a obra, foram um dos fatores que inviabilizaram a consolidação da relação.

Depois do arrefecimento da relação bilateral em 1955, os países voltaram a tratar do tema em 1958 e, desde então, o gás natural passou a ser assunto recorrente na agenda das relações internacionais do Brasil e da Bolívia. A próxima parte deste capítulo destina-se a discorrer acerca dos acontecimentos que, a partir de 1958, envolveram o gás natural na relação entre os dois países, destacando também outros aspectos da teoria da interdependência que podem ser verificados no contexto.

## 2.2 O TEMA “GÁS NATURAL” NA AGENDA (1958-1993)

Em 1958, reuniram-se os Ministros das Relações Exteriores do Brasil, José Carlos de Macedo Soares, e da Bolívia, Manuel Barran Peláez, com o intuito de discutir diversos temas além da exploração do petróleo, tais como delimitação de fronteiras, cooperação econômica e técnica, livre trânsito, comércio entre os países, ligações ferroviárias e intercâmbio cultural. O resultado destas negociações foi a assinatura de trinta e dois instrumentos diplomáticos, as notas reversais conhecidas como Acordos de Roboré, em alusão à cidade de Roboré, na Bolívia, onde foram firmados os acordos.

Sobre a questão teórica discutida nesta dissertação, cabe lembrar que uma ação coletiva de países que tomam as medidas necessárias para evitar o desastre de uma aliança, ainda que isto implique em custos para as partes, é um dos fatores da interdependência. No caso do Brasil e da Bolívia, como não existia uma relação interdependente, pela inexistência do fluxo do petróleo, os trabalhos diplomáticos que resultaram nos Acordos de Roboré significaram uma ação coletiva que visava produzir tal relação.

Todavia, apesar das negociações em 1958, a exploração e o comércio do petróleo boliviano não obtiveram resultados práticos, ou seja, o Brasil não chegou a importar o petróleo da Bolívia conforme pretendido desde o início do século XX<sup>8</sup> e a relação de interdependência através do petróleo jamais ocorreu. Apesar disto, os Acordos de Roboré marcaram um importante momento da relação entre Brasil e Bolívia no campo energético, buscada por meio do petróleo, mas efetivada posteriormente com o gás natural. Trata-se do conteúdo da Nota Reversal nº 6, cujo conteúdo previa, além da exploração do petróleo boliviano, também o abastecimento de hidrocarbonetos ao Brasil, sendo o primeiro documento oficial assinado por Brasil e Bolívia no qual é feita referência expressa ao gás natural boliviano (CERVO; BUENO, 2008, p. 303; GUILHERME, 1960, p. 51; PAULO NETO, 2007, p. 79).

---

<sup>8</sup> Conforme dados da Agência Nacional do Petróleo (ANP), somente em 2000 o petróleo boliviano passou a abastecer o mercado brasileiro, com um total de 502 mil barris, o que correspondeu a 0,35% das importações e 0,08% do total de petróleo disponível com importações e produção no Brasil naquele ano (BRASIL, 2007, p. 78; 96).

### 2.2.1 Dos Acordos de Roboré ao resfriamento das relações bilaterais

A citada nota reversal nº6 possuía 17 artigos, dos quais três merecem atenção diferenciada por fazerem referência ao gás. Primeiramente, o artigo 1º alterava a área disponível para exploração pelas empresas mistas brasileiro-bolivianas, fracionando o espaço em duas partes, “A” e “B”. A área “A”, composta por 60% do total anteriormente destinado ao Brasil seria destinada para exploração por parte da Bolívia, enquanto que a área “B”, composta pelos 40% restantes, ficaria disponível para exploração por empresas privadas brasileiras. Em segundo lugar destaca-se o artigo 7º, que trazia o gás explicitamente em seu texto: “a Bolívia compromete-se a vender e o Brasil a comprar, nas condições e preços do mercado internacional, todo o gás natural produzido pelas empresas privadas de capitais brasileiros, na área “B” (BRASIL, 1966, p. 60). Finalmente, o artigo 13 referia-se à construção de um gasoduto, conforme o texto de seu primeiro parágrafo:

Quando na área “B” houver produção e reservas suficientes de gás natural que justifiquem economicamente a construção de um gasoduto, o Brasil e a Bolívia comprometem-se a construir a referida obra, tendo em conta as necessidades efetivas do mercado brasileiro e a obrigação assumida pelos dois países no artigo 7º desta nota. (*ibidem*).

A questão da construção do gasoduto permite destacar a importância de uma obra de infraestrutura para uma relação interdependente. Uma obra que interliga dois Estados, construída em um local fixo e que se presta exclusivamente a realizar um tipo de transação entre um comprador e um vendedor – que era exatamente o caso do gasoduto ao qual se referia a nota reversal nº 6 – possui como vantagem o potencial de reduzir o custo final do produto comercializado, desde que opere por longos períodos sem interrupção (GHIRARDI, 2008, p. 3; FREITAS, 2003, p. 396). O problema deste tipo de obra é o risco associado, pois, conforme alerta Ghirardi, “caso ocorra inadimplência por qualquer das partes, de maneira que leve à interrupção da transação, há grandes perdas, pois o ativo permanece ocioso e não gera o fluxo de receitas necessário para recuperar o investimento” (*idem*). É flagrante o fato de que o gasoduto poderia gerar uma relação interdependente entre o Brasil e a Bolívia, mas seria imprescindível a transação de fluxos pelas fronteiras, o que somente seria possível caso houvesse demanda no Brasil e oferta na Bolívia. Do lado brasileiro, uma das motivações para

levar adiante a pesquisa sobre disponibilidade de gás natural na área “B” e a construção do gasoduto seria a necessidade e a importância do gás natural para a matriz energética do país.

Por outro lado, o contexto mundial à época certamente contribuiu para inserir o gás natural na agenda das relações com a Bolívia na ocasião dos Acordos de Roboré, devido à importância que este hidrocarboneto adquiriu no decorrer do século XX, principalmente após a década de 1930, com o desenvolvimento da tecnologia de construção de gasodutos que possibilitou o transporte do gás a longas distâncias, levando os países mais desenvolvidos a construir malhas de gasodutos bastante ramificadas, capazes de atender satisfatoriamente suas demandas internas de gás (GÓIS, 2005, p. 1).

Olympio Guilherme, defensor dos Acordos de Roboré, destaca a importância que o gás adquiriu na época, citando dados de outros países. Aborda o autor que, em 1958, os Estados Unidos possuíam centenas de milhares de quilômetros de gasodutos, a França explorava o gás na região dos Pirineus e em Lacq, a Argélia descobriu depósitos de importância internacional, o Canadá construiu um gasoduto de 2.500 milhas e a União Soviética expandiu sua malha de gasodutos que contava com 1.800 milhas (GUILHERME, 1960, p. 51). A utilização em larga escala do gás começou nos Estados Unidos pouco antes da Segunda Guerra Mundial e, na Europa, no pós-guerra, com a exploração e comercialização do insumo da União Soviética para abastecimento do mercado europeu.

Assim, em 1958, o gás natural era um hidrocarboneto que tinha uma importância muito maior do que em 1938. Assim, a intenção do Brasil em atrair para a sua esfera de influência as possíveis reservas de gás bolivianas era justificável pela possibilidade de que o gás viesse, futuramente, a compor uma parte mais significativa da matriz energética nacional. Mas, a questão a se resolver ainda era a oferta e demanda, ou seja, a necessidade brasileira e a disponibilidade boliviana.

Na década de 1950, o insumo não tinha um papel relevante na produção de energia no Brasil. A utilização do gás na produção de energia primária até 1956 era irrisória, com um total de oito mil toneladas equivalentes de petróleo (TEP), o que correspondia a menos de 0,1% do total da energia consumida no país. Somente em 1957, o gás passou a constar nas estatísticas do Balanço Energético Nacional (BEN), com 0,1% de participação na matriz energética nacional, referente ao gás extraído na região do recôncavo baiano e que abastecia somente o mercado local.

De acordo com a metodologia utilizada para elaboração do BEN, a quantidade de gás consumida no país no período anterior a 1957 era classificada como "valor negligenciável" (CALABI *et al*, 1983, p. 36-40).

A situação evoluiu na década de 1960, quando foi inaugurada em 1962 a primeira Unidade de Processamento de Gás Natural brasileira, a UPGN Catu, localizada na cidade de Pojuca, na Bahia, elevando a participação do gás para 0,2% do total da energia primária no país (CALABI *et al*, 1983, p. 36). Embora quantitativamente a mudança não tenha representado algo significativo, a importância da década de 1960 é que o Brasil passou a explorar e refinar o gás proveniente de seu próprio território. Em 1956, o gás natural utilizado pelo Brasil para produção de energia totalizou oito mil TEP, em 1968, o volume de gás consumido para este fim aumentou para 108 mil TEP, demonstrando que o Brasil buscava incrementar o uso do gás, o que já vinha ocorrendo em outros países do mundo e, neste sentido, o insumo proveniente da Bolívia teria importante papel no caso de *deficit* de abastecimento. A situação anteriormente ocorrida com o petróleo, durante meados do século XX, repetiu-se com o gás nos anos 1960, pois, caso o comércio do gás se consolidasse, estaria estabelecida uma relação de interdependência.

Destacam-se aqui três fatores que arrefeceram as negociações do Brasil com a Bolívia para o comércio do gás natural, dificultando o caminho para que a relação interdependente se tornasse realidade nos anos 1960: a) o acordo da Bolívia com a Argentina para fornecimento de gás natural em 1968; b) a nacionalização da empresa Gulf Oil em 1969; c) a política econômica adotada pelo governo brasileiro após 1968.

Sobre o acordo da Bolívia com a Argentina, o principal motivo foi o fato de que as negociações do Brasil com a Bolívia não progrediram e neste período de tentativas frustradas com o Brasil, a Bolívia passou a exportar gás para a Argentina (PASSOS, 1998). Com a assinatura do acordo entre a Argentina e a Bolívia, em junho de 1968, para o fornecimento de mais de quatro milhões de metros cúbicos por dia ( $m^3$ /dia) de gás natural, previsto para um período de 20 anos, o governo brasileiro passou a ter dúvidas quanto à capacidade das reservas bolivianas para abastecerem os dois países, haja vista que a Bolívia intentava explorar o gás do campo de Caranda e exportá-lo ao Brasil e à Argentina (PAULO NETO, 2007, p. 81) e, na época, era incerta a capacidade deste campo para o abastecimento de ambos.

Quanto à nacionalização da Gulf Oil em 1969, foi um acontecimento que gerou desconfiança dos setores políticos brasileiros, que temiam em realizar um investimento que deixaria o Brasil dependente de um país com um histórico de instabilidade política. O agravante foi que justamente os hidrocarbonetos, entre eles o gás, eram os principais instrumentos de pressão utilizados pelos grupos políticos bolivianos, o que tornava duvidosa a viabilidade do projeto. No mesmo ano da nacionalização, o então Secretário do Conselho de Segurança Nacional (CSN), Ernesto Geisel, que também era presidente da Petrobras, suspendeu o projeto do gasoduto após concluir através de estudos que não se justificava que o Brasil se ligasse desta forma à Bolívia, por que a instabilidade boliviana era um fator de risco excessivo (LAMPREIA, 2007, p. 68).

Relativamente à política econômica brasileira após 1968, tratou-se de um projeto desenvolvimentista que visava robustecer a economia, ampliar a autonomia industrial e tecnológica e promover avanços nos setores estratégicos da economia (CERVO; BUENO, 2008, p. 383). A economia mundial e os fatores internos contribuíram para a realização da política econômica daquele período. Em primeiro lugar, por que a abundante disponibilidade de mão de obra de baixo custo atraiu o capital estrangeiro e impulsionou a industrialização com a tecnologia internacional, que passou a estar disponível no país. Em segundo lugar, as aspirações dos potenciais consumidores brasileiros, que desejavam obter os padrões de consumo da sociedade norte-americana e da européia, criavam boas perspectivas para os investidores, que viam o mercado brasileiro como garantia de lucros para seu capital. Esta política gerou um acelerado crescimento econômico entre 1968 e 1973, aumentando a demanda por recursos energéticos de uma maneira que jamais havia ocorrido anteriormente no Brasil, o que Luis Felipe Lampreia denominou como “fome de energia e de matérias primas” (LAMPREIA, 2007, p. 69).

Agrupando-se estes três fatores, verifica-se que o Brasil necessitava de insumos para geração de energia para que pudesse levar adiante seu projeto de desenvolvimento. Por sua vez, a Bolívia não se caracterizava como um fornecedor confiável, por que não havia a certeza de que sua oferta cobriria a demanda brasileira e pela desconfiança que o uso político dos hidrocarbonetos no país andino causava no governo do Brasil. Sobre este ponto, Conant e Gold (1981, p. 20) alertam que o suprimento de energia importada deve ser suficiente, contínuo e limitado, pois a insuficiência e a descontinuidade no fornecimento podem causar

problemas econômicos no país comprador e a importação em grande volume pode gerar dependência do receptor, além de conceder ao fornecedor uma poderosa moeda de troca, o que não era o desejo dos setores políticos brasileiros. Desta forma, os objetivos traçados pelo governo brasileiro, ao final da década de 1960, e a realidade boliviana não permitiram a concretização de uma relação interdependente. Para Cervo e Bueno (2008, p. 383), foi justamente a política econômica daquele período que “sacrificou todos os conceitos de interdependência”.

### **2.2.2 Um novo acordo na década de 1970**

No início da década de 1970, alguns fatores fizeram com que voltassem a existir conversações entre Brasil e Bolívia acerca da venda dos hidrocarbonetos. Do lado brasileiro, pode-se destacar que o consumo do gás seguia em escala crescente, chegando, em 1972, a compor 0,87% do total da oferta interna bruta de energia nacional (BRASIL, 2009b). Neste mesmo ano, entrou em funcionamento a segunda unidade brasileira de processamento de gás, a UPGN-Candeias, na Bahia, que aumentou a disponibilidade do insumo (BRASIL, 2008, p. 91) e, na iminência do crescimento do consumo do gás, a Bolívia voltou a ser um fornecedor do interesse brasileiro.

Enquanto isto na Bolívia, em 1972, o gás começou a aparecer em trajetória ascendente na pauta de exportações, ao mesmo tempo em que o petróleo deixou de ser um item de destaque no comércio exterior do país (MULLER; PEREDO<sup>9</sup>, 1992; *apud* PAULO NETO 2007, p. 86). Neste mesmo período, a Argentina descobriu reservas de gás em seu território, tornando-se um importador menos provável para a Bolívia. Na hipótese de que a Argentina suspendesse a importação do gás da Bolívia, o Brasil se tornaria o parceiro mais provável para o país andino.

Em 1973, ocorreu um aumento abrupto nos preços do petróleo imposto pelos países do Oriente Médio, que embargaram o fornecimento do produto pelos países árabes aos países desenvolvidos, principalmente os Estados Unidos e as nações européias, causando imenso impacto sobre o sistema internacional. Este fato, que ficou conhecido como choque do petróleo, não chegou a causar falta significativa de petróleo nos países industrializados, porém o preço do produto

---

<sup>9</sup>MULLER, Herbert; PEREDO, Hugo. La política de hidrocarburos. La Paz: ILDIS, 1992.

quadruplicou e expôs o nível de vulnerabilidade dos países ocidentais em relação a uma interrupção do fornecimento dos suprimentos petrolíferos dos países do Oriente Médio (FUSER, 2008, p. 123-125). Assim como a assinatura dos tratados de 1938 teve como um dos fatores motivadores a possibilidade de falta de petróleo por ocasião da iminente Segunda Guerra Mundial, em 1973, novamente a ameaça de desabastecimento levou o Brasil a considerar a parceria com a Bolívia como uma necessidade. Naquele período, o governo levou adiante o Plano Nacional de Desenvolvimento, no qual havia grande ênfase para a questão energética, com o propósito de alcançar a autonomia nos insumos e na produção, pois o contexto era de crise energética (ALMEIDA, 2006, p. 213).

Antes de prosseguir com os desdobramentos das negociações sobre o gás natural entre Brasil e Bolívia, cabe aqui destacar que o choque do petróleo de 1973 nos remete a outro aspecto da interdependência: a vulnerabilidade. Uma relação interdependente gera necessariamente este elemento e a definição de qual das partes de uma relação de mútua dependência é mais vulnerável, ocorre pela análise dos fluxos de transações, pelo controle dos recursos materiais ou financeiros que compõem as negociações e pela forma como a estrutura política de cada Estado responde às mudanças impostas na relação. Nye e Keohane (1977, p. 11-13) instrumentalizam o conceito de vulnerabilidade com o exemplo de dois países hipotéticos que importam 35% do petróleo que utilizam, porém o primeiro possui reservas próprias com preços moderados e o segundo não possui esta alternativa. Na ocorrência de uma alta nos preços do petróleo importado, como ocorreu no choque do petróleo de 1973, o segundo estará mais vulnerável que o primeiro. O caso brasileiro à época indicava alta vulnerabilidade na questão energética, pois o Brasil importava cerca de dois terços do combustível consumido, correspondendo este produto a 48% da energia utilizada, deixando o país em uma condição de fragilidade no período da crise do petróleo (ALMEIDA, 2006, p. 215).

Retornando à relação Brasil-Bolívia, no que concerne ao gás natural, como se verificou, a menor demanda da Argentina que havia encontrado gás em seu território, o aumento da importância do gás para o comércio exterior da Bolívia em detrimento do petróleo, o desenvolvimento econômico do Brasil, que buscava suprir sua demanda energética, e o choque do petróleo de 1973 contribuíram para levar o Brasil e a Bolívia a retomarem as negociações sobre o comércio do gás natural. Em 1974, reuniram-se representantes dos dois países para negociar a questão, o que

culminou com o Acordo de Cooperação e Complementação Industrial, assinado em 22 de maio daquele ano em Cochabamba e que tratou, além do gás, de assuntos relativos ao financiamento de obras de infraestrutura e da aquisição pelo Brasil de ferro gusa e produtos siderúrgicos a serem produzidos na Bolívia. Na visão de Lampreia (2007, p. 70), para o Brasil o acordo significou “um extraordinário pacote [...] visto pelo governo brasileiro como tendo uma vocação essencialmente petroquímica”. Sobre as vantagens para a Bolívia, cita o autor: “não creio que haja precedentes na história do Brasil de um acordo tão atraente, tão vantajoso, para um país amigo quanto era o Tratado de Cochabamba” (*ibidem*).

O documento final do acordo tinha onze artigos e três anexos que, de maneira geral, previam a instalação de um pólo industrial no território boliviano, próximo à fronteira brasileira, que contaria com uma siderúrgica destinada a mineração de ferro, uma petroquímica voltada para a produção de fertilizantes nitrogenados e uma indústria de cimento. Indicavam ainda que deveria ser construído um gasoduto no território da Bolívia para abastecimento das necessidades de gás deste pólo industrial e a extensão do gasoduto ao Brasil, até os seus centros industriais potencialmente consumidores de gás natural. Finalmente, apontava o tratado que as obras deveriam ser financiadas pelo Brasil (BRASIL, 1974, p. 4629-4631). O aproveitamento do gás boliviano pelo Brasil estava condicionado, portanto, ao financiamento pelo governo brasileiro da construção de uma obra de infraestrutura voltada para o desenvolvimento industrial boliviano, o que justifica a afirmação de Lampreia de que o empreendimento seria extremamente vantajoso para o país andino.

No artigo 1º do tratado observam-se as condições perante as quais a Bolívia estaria disposta a vender o gás ao Brasil:

A Bolívia está disposta a concretizar a venda de gás natural ao Brasil em conjunção com a implantação de um pólo de desenvolvimento na região sudeste de seu território. O Brasil, além de adquirir gás natural boliviano, está disposto a garantir mercado para produtos industriais do pólo de desenvolvimento boliviano, a cooperar para o necessário financiamento e a proporcionar assistência técnica por solicitação do governo da Bolívia. (BRASIL, 1974, p. 4629).

Em junho de 1974, quando o acordo foi submetido à Comissão de Relações Exteriores do Brasil teve aprovação imediata e foi considerado pelo relator da comissão, Sussumu Hirata, como um tratado com “profundo significado para todos

os países da Bacia do Prata”, sendo “o maior acordo de cooperação já firmado por dois países latino-americanos” (*idem*, p. 4632). Este tratado fazia parte da estratégia do governo federal em buscar suprimento de insumos energéticos, o que estava sendo executado pelo presidente Ernesto Geisel através da diversificação das fontes de recursos energéticos (VIZENTINI, 2004, p. 50).

Incitado pela incerteza sobre o potencial das reservas de gás da Bolívia, o Brasil impôs duas condições ao acordo. A primeira era que a Bolívia comprovasse a capacidade de fornecer a quantidade de gás requerida pelo Brasil e a segunda que os dois países demonstrassem a viabilidade da compra e venda do gás natural e do abastecimento do pólo industrial boliviano. Esta solicitação foi atendida, de acordo com o texto do artigo 3º:

O governo da Bolívia apresentará ao governo do Brasil um estudo de reservas de gás certificando a existência suficiente para fornecer ao Brasil uma média de duzentos e quarenta milhões de pés cúbicos diários (240 MMPCD) de gás natural pelo prazo de 20 (vinte) anos.

£ 1º O governo da Bolívia realizará os estudos de um gasoduto com capacidade suficiente para atender às necessidades das indústrias a serem instaladas em território boliviano e ao abastecimento de 240 MMPCD de gás natural ao Brasil.

£ 2º O governo do Brasil realizará os estudos do gasoduto desde a fronteira de ambos os países até seus centros de consumo. (BRASIL, 1974, p. 4629).

Percebe-se que ao longo das tentativas de aproximação entre o Brasil e a Bolívia no século XX, o petróleo passou a ser cada vez menos o elemento central, enquanto que o gás ganhou maior importância no decorrer das negociações. Em 1938, somente o petróleo foi contemplado, porém nos Acordos de Roboré, em 1958, o gás natural apareceu explicitamente no texto do tratado, tornando-se o ator principal no Acordo de Cooperação e Complementação Industrial de 1974.

Entretanto, pouco tempo depois o acordo tornou-se apenas mais uma etapa de uma negociação que alternou momentos de aproximação com períodos de afastamento durante todo o século XX. Se, no Brasil, havia a opinião de que o acordo traria grandes vantagens aos dois países, conforme se verifica no parecer do relator Sussumu Hirata (BRASIL, 1974, p. 4632) e na análise do diplomata Luiz Felipe Lampreia (2007, p. 70), pelo lado boliviano houve resistência de grupos políticos da oposição para a execução do acordo, o que levou ao não cumprimento do conteúdo das tratativas, conforme destaca Cristina Alexandre (2006, p. 17).

Lampreia menciona que o presidente boliviano, Hugo Banzer, era favorável à aliança com o Brasil, mas sofreu forte resistência da oposição na questão do tratado de 1974, o que levou o Brasil a desacreditar na realização do acordo:

O General Banzer não conseguiu conter a minoria de extrema esquerda boliviana que obstaculizou a implementação do acordo; obstaculizou administrativa e burocraticamente; obstaculizou, impondo tais e tais resistências, que após, cerca de dois anos, o governo brasileiro se deu conta que o acordo tinha entrado em colapso e não iria ser implementado [...] não houve, propriamente, nenhuma satisfação do governo brasileiro com esse colapso. (LAMPREIA, 2007, p. 71).

Deve-se destacar que tanto Hirata como Lampreia, citados neste texto, eram do grupo ideológico alinhado às idéias liberais e é compreensível que sua aprovação ao projeto seja um pensamento oposto ao que Lampreia chama de "minoría de extrema esquerda", cujas concepções políticas eram de um viés socialista.

Desta forma, apesar da necessidade que o Brasil apresentava de recursos energéticos, a situação interna da Bolívia adiou novamente a compra do gás boliviano por parte do Brasil. Cabe aqui ressaltar outro enfoque de uma relação de interdependência: a relação entre política interna e externa que se tornam fortemente ligadas. Com a interdependência “as máximas tradicionais da política internacional – que os Estados agem em seu interesse nacional ou que tentam maximizar o seu poder – tornam-se ambíguas” (NYE; KEOHANE, 1977, p. 8). Para os autores, a política externa e a interna estão intrinsecamente ligadas, de maneira que quanto maior for o grau de interdependência, mais difícil é a separação entre as duas dimensões políticas e maior a influência de uma sobre a outra (*ibidem*).

No início da década de 1970, a oposição política boliviana era contrária ao acordo com o Brasil, alegando interesses imperialistas deste último, ao mesmo tempo em que o governo brasileiro do presidente Médici adotava a “Diplomacia do Interesse Nacional”, agindo no âmbito internacional de maneira a buscar uma parcela maior de poder ao país e exercê-lo de acordo com a dimensão da grandeza nacional (CERVO; BUENO, 2008, p. 398; SANTANA, 2006, p. 158). Assim, o interesse do grupo político boliviano que prevaleceu impedindo a seqüência das negociações era antagônico aos objetivos buscados pela política externa brasileira. A relação interdependente não progrediu, entre outras razões, devido ao conflito entre a política interna boliviana e a política externa brasileira.

### 2.2.3 Em busca de alternativas

Diante do quadro na relação com a Bolívia, o Brasil buscou outras formas de resolver a questão da dependência externa de recursos energéticos. Devido ao aumento do preço do petróleo em 1973, por ocasião do aumento unilateral nos preços do insumo imposto pelos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), e da dependência do Brasil em relação ao insumo do Oriente Médio, os esforços brasileiros voltaram-se, em parte, para incrementar as exportações de produtos manufaturados aos países árabes e desta forma reduzir o *deficit* na balança comercial com aqueles países. Em 1972, antes do aumento dos preços do petróleo, o Brasil gastava cerca de 15% de suas receitas com importação de petróleo e combustíveis, valor que aumentou para 40% em 1974 sob os efeitos da imposição do aumento. (CARVALHO, 2006, p. 159; 175).

Outra medida tomada pelo governo do Brasil foi o incentivo à produção nacional de petróleo, o que deixaria o país menos vulnerável ao alto preço do insumo no mercado internacional, fato este que na interpretação de Evandro Carvalho foi “um dos principais efeitos benéficos da crise energética” causada pelo choque do petróleo de 1973 (CARVALHO, 2006, p. 176). Cervo e Bueno destacam que além do aumento da produção interna de petróleo, o presidente Geisel, em 1975, respondeu à crise energética com medidas como a redução de importação de supérfluos, aumento do crédito, incentivo às exportações e à pesquisa de outras fontes de energia como álcool e xisto (CERVO; BUENO, 2008, p. 424). A opção boliviana e a busca do incremento do gás na matriz energética nacional neste período foram deixadas em segundo plano, voltando a ser tema da agenda das relações internacionais Brasil-Bolívia somente no final da década seguinte.

Na primeira metade da década de 1980, a crise da dívida externa e a descoberta de reservas de gás na Bacia de Campos fizeram com que se reduzisse o interesse do Brasil pelo gás boliviano. O problema da dívida externa foi uma consequência da política econômica da década de 1970 quando, após o choque do petróleo, o Brasil manteve taxas de crescimento acima da média mundial com grandes empreendimentos produtivos, financiados por capitais advindos de fontes externas. Esta situação não era exclusividade brasileira, pois todos os países latino-americanos se encontravam em dificuldades financeiras e a maioria deles com

*deficit* no desenvolvimento tecnológico (ROSA; MIELNIK, 1984, p. 159). Paulo Roberto de Almeida define desta forma o período:

O Brasil ainda manteve, a despeito da estagflação na maior parte dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), altas taxas de crescimento do PIB, a partir de um pico de 14% em 1973 e de quase 10% em 1976, mas às custas de um desequilíbrio crescente nas transações correntes e de uma multiplicação por três da dívida externa líquida entre 1974 e 1979. (ALMEIDA, 2006, p. 215).

Bresser-Pereira afirma que os grandes influxos de capital dos anos 1970 nos países latino-americanos tiveram como conseqüência a paralisação do crescimento econômico destes países na década de 1980, devido à interrupção da entrada de capitais dos quais estas nações eram dependentes (BRESSER-PEREIRA; GONZALES; LUCINDA, 2008, p. 328). A interrupção ocorreu a partir de 1982 quando o México deixou de pagar a sua dívida, gerando incerteza nos credores quanto à capacidade dos demais países da América Latina, igualmente endividados, de cumprirem os pagamentos de suas dívidas. Desta forma, reduziu-se o capital disponível para industrialização e os países devedores tiveram que rever seus planos de desenvolvimento, entre eles o Brasil que era junto com a Argentina um dos países mais afetados pelo bloqueio de capitais externos (CARVALHO, 2006, p. 108). Este quadro trouxe como conseqüência a necessidade de revisão do processo de busca de recursos energéticos no Brasil, ficando o gás da Bolívia fora da agenda.

Além da crise da dívida externa, o início da exploração do gás natural descoberto na Bacia de Campos incrementou a produção do insumo com reservas próprias. Em 1983, entrou em operação a UPGN Duque de Caxias, no Rio de Janeiro, a primeira unidade de processamento situada na região sudeste. Até 1987, outras quatro unidades passaram a compor o parque de processamento do hidrocarboneto no sudeste. Neste período, a capacidade de processamento do gás das reservas brasileiras era superior a 18,6 milhões de metros cúbicos por dia, quantidade correspondente a quase dez vezes a capacidade de 1962, quando foi inaugurada a primeira UPGN na Bahia com capacidade de processamento de 1,9 milhão de m<sup>3</sup> diários (BRASIL, 2007, p. 80). A produção das seis UPGNs do nordeste, em 1987, representava 58% do gás processado no Brasil e os 42% restantes eram produzidos no sudeste. A produção total do gás representava 2,6% da oferta interna de energia bruta. No período anterior à instalação das UPGNs na

região sudeste para a exploração da Bacia de Campos, a participação do gás era de 1,2% no total da energia disponível (BRASIL, 2009b). O aumento da produção interna de gás, no mesmo período em que o crescimento econômico foi freado pela crise da dívida externa, tirou definitivamente a questão boliviana das prioridades brasileiras na primeira metade da década de 1980. No âmbito das discussões políticas, conforme o aporte teórico desta dissertação pode se afirmar que a combinação da conjuntura externa com o contexto interno tirou a possibilidade de consolidação do comércio de hidrocarbonetos com a Bolívia da agenda do Brasil.

Somente em 1988, doze anos após o Brasil ter colocado as negociações com a Bolívia no que Luiz Felipe Lampreia denominou “congelador”, o governo brasileiro voltou a demonstrar interesse no assunto. O presidente brasileiro José Sarney e o Ministro das Minas e Energia, Aureliano Chaves, fizeram uma visita de quatro dias à La Paz e propuseram um acordo menos abrangente do que aquele assinado em 1974. A proposta elaborada pelo ministro brasileiro, que tinha dúvidas quanto à quantidade de gás existente nas reservas bolivianas, era de que fossem construídas termoelétricas na zona de fronteira movidas a gás natural e que a partir da fronteira, linhas de transmissão levariam energia elétrica ao território brasileiro. Conforme Lampreia (2007, p. 71), a idéia de comercializar energia ao invés do gás não agradou ao governo boliviano e encontrou grandes resistências na Eletrobrás. Assim, a proposta de Aureliano Chaves não passou das conversas durante a visita oficial. Mas, a disposição dos dois países nas conversações naquela ocasião, de acordo com Paulo Neto (2007, p. 90), culminou na assinatura de um compromisso de compra e venda de três milhões de metros cúbicos diários de gás pelo Brasil a partir do início da década de 1990.

Em todas as rodadas de negociações durante o século XX se detecta que havia desconfiança de ambos os lados. Da parte brasileira, os questionamentos eram quanto à capacidade das reservas de gás boliviano, enquanto que a Bolívia sempre impôs ao Brasil a obrigação de garantir mercado para o seu hidrocarboneto, receosa de que a oferta pudesse ser maior que a demanda.

Em setembro de 1990, através do decreto nº 99.503/90, o Ministério de Infraestrutura do Brasil constituiu a Comissão do Gás (Cogas) com a finalidade de reexaminar a matriz energética nacional. O trabalho da comissão gerou um relatório de 55 páginas sobre o tema, apresentado em 1992, no qual constava a recomendação do aumento da participação do gás natural na matriz energética

brasileira e apontava como diretriz para esta tarefa a utilização do gás boliviano. Conforme Maria de Fátima Passos, responsável pela Coordenação de Energia do Ministério de Orçamento e Gestão nos anos posteriores aos trabalhos da Cogas, a comissão recomendou que a Secretaria Nacional de Energia deveria, entre outras providências:

"promover as ações necessárias 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". (PASSOS, 1998).

O presidente Itamar Franco aprovou o relatório da comissão, colocando o aumento da demanda pelo gás boliviano dentro das metas de mudanças da matriz energética brasileira. Foram realizadas negociações para definição dos termos para a construção do gasoduto, para o volume de gás envolvido no negócio, bem como o preço do insumo e o tempo de vigência do contrato. A conclusão destas tratativas foi um contrato de compra e venda de gás natural entre a Petrobras e a YPFB, assinado em 1993 (BRASIL, 2002).

Diversos acontecimentos marcaram no século XX a possibilidade de que os hidrocarbonetos viessem a fazer parte da pauta do comércio exterior do Brasil e da Bolívia, dentre os quais se destacam os Tratados de 1938, os Acordos de Roboré, em 1958, e o Acordo de Cooperação e Complementação Industrial, em 1974. Os períodos compreendidos entre estas aproximações foram marcados pelo arrefecimento das relações, caracterizando o período de 1930 a 1990 por uma seqüência de tentativas de concretização das negociações alternada por períodos de desinteresse de uma das partes ou de ambas. O ano de 1993 foi um importante momento na aproximação entre Brasil e Bolívia para concretizar o comércio do gás, pois marcou o fim deste movimento pendular que se arrastou durante o século XX.

Conforme Fehlberg (2010), o presidente Itamar Franco estava relutante em assinar o acordo em 1993, mas após o empenho do Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, que conseguiu vencer a resistência do presidente, o governante brasileiro foi à Bolívia, assinou o documento e "nunca mais se falou da falta de gás nas jazidas do país vizinho". A concretização deste acordo era o caminho para a construção de uma relação de interdependência entre o Brasil e a Bolívia, conforme se verifica no texto do tratado que cita que a transação se

destinava a “gerar benefícios equitativos para as partes”, através do “espírito de cooperação que nos anima para construir o futuro” (BRASIL, 2002). Para Lampreia (2007, p. 71), “este acordo era capaz de produzir uma relação duradoura, vantajosa e com um grau de dependência mútua muito difícil de romper”.

O ano de 1993 marcou, portanto, o momento em que as relações voltaram a progredir e culminaram com a concretização do gasoduto e a chegada do gás boliviano ao mercado brasileiro anos mais tarde.

#### **2.2.4 Discussões políticas nos anos 1990**

No início dos anos 1990, o Brasil passou pela fase do “impacto neoliberal retardatário”, conforme a denominação de Guimarães (2001, p. 136). Retardatário por que diversos países da América Latina como Argentina, Chile, México, Colômbia, Peru e Bolívia adotaram na década de 1980 medidas do receituário neoliberal, visando à estabilização dos quadros de crise, impulsionadas pela dívida externa, e a criação de um ambiente favorável ao crescimento e desenvolvimento econômico (BANDEIRA, 2002, p. 135). Conforme cita Juarez Guimarães:

O caráter retardatário da aplicação do programa neoliberal no Brasil tem raiz política: a crise do regime militar e a ofensiva democrática e popular nos anos 80 fecharam o espaço para o domínio neoliberal. Assim, apenas em 1994 é que se criaram as condições políticas para um programa de refundação liberal do Estado brasileiro. (GUIMARÃES, 2001, p. 136).

Como exposto anteriormente, o ideário neoliberal preconizava a menor atuação política do Estado em questões econômicas, fato que pôde ser detectado na curta administração do presidente Fernando Collor, sendo executado de forma mais avassaladora no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (*ibidem*).

Na Bolívia, por sua vez, este período teve o governo de Jaime Paz Zamora entre 1989 e 1993, Gonzalo Sanchez de Lozada, de 1993 a 1997, e Hugo Banzer, que governou até 2001. Todos tinham como diretriz a adoção das idéias neoliberais de menor atuação do Estado na economia, abertura do mercado aos investimentos estrangeiros e privatização de empresas estatais. Conforme destaca Hage (2008, p. 159), nos governos Zamora, Lozada e Banzer, a Bolívia tencionava estabelecer as regras de um Estado Normal, utilizando a definição de Amado Cervo. Segundo

Hage, a respeitabilidade às regras de investimento internacional assentariam no setor de infraestrutura e de serviços, como prospecção de petróleo e gás natural.

Percebe-se que no período da consolidação das negociações para a concretização do comércio do gás, havia uma semelhança no ideário que os governantes dos dois países defendiam como a melhor opção para resolução dos problemas econômicos, que afetavam as condições tanto sociais como políticas no Brasil e na Bolívia. Tanto o governo brasileiro, como o boliviano, defendiam o receituário neoliberal, ou seja, havia um alinhamento ideológico entre os governos, no período.

Se na abordagem teórica apresentada afirma-se que devem ser analisados os objetivos dos atores e os instrumentos de política de Estado, para entender as relações políticas e as tomadas de decisão, cabe agora examinar esta situação no período da consolidação dos contratos entre Brasil e Bolívia, considerando que o ideário neoliberal era predominante.

Com efeito, o contexto da época era favorável aos neoliberais, pois a população da maioria dos países latino-americanos desejava estabilidade econômica e política, bem como a possibilidade de melhoria de suas condições sócio-econômicas. A opinião pública estava favorável às mudanças, acreditando que tais objetivos poderiam ser alcançados com medidas neoliberais, visto que o desenvolvimentismo e as substituições de importações não lograram êxito nesta tarefa. Veja-se a abordagem de Hage (2008, p. 158):

Isso era o grande desejo dos países latino-americanos após a queda da mensagem socialista e nacionalista dos anos anteriores à queda do Muro de Berlim e da ascensão globalizante. Adotando os imperativos cosmopolitas, aqueles governos davam a entender que implicariam uma espécie de soma-zero em que a admissão das boas novas da economia internacional resultaria no desprezo pelas antigas políticas de desenvolvimento.

Os objetivos dos atores políticos representados pelos governos do Brasil e da Bolívia eram, portanto, se não iguais, ao menos bastante semelhantes. Ambos intentavam gerar estabilidade econômica, melhorias das condições e sociais e, por conseguinte, condições mais favoráveis para governar. A parceria entre Brasil e Bolívia no comércio do gás era uma das formas de gerar divisas para a Bolívia, pela exploração de recursos naturais que o país andino por si só não teria condições econômicas e tecnológicas de executar. Para o Brasil, representaria, naquele

momento, a possibilidade de abastecer com recursos energéticos um parque industrial com maior potencial de crescimento a partir da abertura do mercado para investimentos externos, através da maior participação de agentes privados.

Definidos os objetivos dos atores políticos, resta verificar quais os instrumentos que poderiam gerar um ambiente favorável para a realização das reformas. No Brasil, afirma Guimarães (2001, p. 137) que os instrumentos necessários para o que o autor denomina de “refundação neoliberal do Estado brasileiro” eram uma forte coalizão política e uma base de apoio para esta coalizão.

A coalizão, a base de apoio e o ambiente para as reformas neoliberais foi formada por empresários, políticos e setores acadêmicos que defendiam a idéia de que “o remédio para a crise estava no mercado” (*ibidem*). As fontes de apoio deste grupo eram a estabilidade econômica e a redução da inflação promovida pelo Plano Real, cujo mentor foi FHC, durante o governo de Itamar Franco. O ambiente favorável encontrava duas vertentes, sendo a primeira a popularidade da coalizão que capitalizou os votos em 1994 elegendo FHC como presidente, sob o apoio da estabilidade econômica e da opinião massificada e difundida de que os problemas do Brasil se assentavam no excesso de Estado. A segunda vertente era a crise das tradições socialistas aprofundadas no plano internacional nos anos 1980 (*ibidem*).

Assim, percebe-se que ao longo da década de 1990 havia um alinhamento ideológico entre os governos do Brasil e da Bolívia. Entretanto, não é possível imputar um caráter conclusivo e uma relação causal ao fato de que as inclinações neoliberais de ambos – e somente estas inclinações – levaram ao êxito nas negociações. Porém, é inegável que o fato de haver uma semelhança de pensamento quanto à forma de resolução política e econômica dos problemas que se apresentavam contribuiu para que as relações bilaterais avançassem.

Os acontecimentos durante e posteriormente aos entendimentos demonstram os desdobramentos das negociações e a forma como foi viabilizada a construção do Gasbol, que foi a primeira etapa do processo de integração energética entre Brasil e Bolívia por meio do gás natural.

### 2.3 BRASIL, BOLÍVIA E O GÁS (1993-1999)

No dia 9 de fevereiro de 1999, o presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso e o presidente boliviano Hugo Banzer inauguraram o primeiro trecho da construção do Gasbol, com 1.970 quilômetros, que liga a cidade de Rio Grande, na Bolívia, à Campinas, no Brasil. Na cerimônia realizada na linha de fronteira entre os dois países, o governante da Bolívia declarou que o gasoduto se tornaria uma fonte de benefícios tangíveis para o povo boliviano, enquanto que o presidente brasileiro declarou que, apesar das dificuldades que o Brasil passava no campo econômico, com turbulências na política cambial, o gasoduto representava a força da economia real do país e que o Brasil avançava rumo a “um horizonte que vai muito além das circunstâncias [então] presentes” (NASTARI, 1999).

Diversas tentativas de integração energética sem êxito foram realizadas pelo Brasil e pela Bolívia ao longo do século XX. Porém, a inauguração da primeira fase do gasoduto, em fevereiro de 1999, e, posteriormente, a chegada efetiva do gás para abastecimento da indústria brasileira, em julho de 1999, demonstram que no final da década de 1990 a comercialização do gás tornou-se realidade.

Em 1993, foi assinado pelos governos do Brasil e da Bolívia o Acordo Sobre a Venda de Gás Boliviano ao Brasil a Propósito do Contrato Definitivo Entre Petrobras e YPFB, em cujo texto constam vários aspectos de uma relação interdependente, da mesma forma que havia estes mesmos elementos nos textos do Tratado de Saída e Aproveitamento do Petróleo Boliviano de 1938, nos Acordos de Roboré de 1958 e no Acordo de Cooperação e Complementação Industrial de 1974. A diferença entre os documentos assinados em 1938, 1958 e 1974 e o acordo referente ao gás da década de 1990 é que este último foi levado adiante, enquanto que os anteriores jamais se efetivaram. Cabe, então, averiguar de que forma se consolidou a relação desde a assinatura do tratado até a chegada do gás ao Brasil.

Nos primeiros acontecimentos que sucederam a assinatura do Acordo Sobre a Venda de Gás Boliviano ao Brasil a Propósito do Contrato Definitivo Entre Petrobras e YPFB, foi dada ênfase para a viabilização da construção do Gasbol, pois a construção de um gasoduto tecnicamente viável e financeiramente rentável era uma das condições do compromisso assumido pelos dois países. A viabilidade do projeto de construção do gasoduto estava, além disso, condicionada à obtenção de financiamentos que garantissem economicamente a execução da obra (PASSOS,

1998). Desta forma, o período compreendido entre 1993 e 1999 pode ser subdividido em duas fases. A primeira fase, de 1993 a 1996, foi de busca de sócios, de recursos financeiros e de adequação das políticas internas dos países à nova situação que seria criada quando o gás passasse a abastecer o Brasil. A segunda fase, iniciada em 1997, foi a da criação das empresas responsáveis pela construção do Gasbol e pelo transporte do gás quando o gasoduto viesse a entrar em operação.

### **2.3.1 Estrutura societária e ações na política interna (1993-1996)**

Quando cresce a interdependência entre dois países, a política externa e a interna muitas vezes afetam uma à outra, podendo até mesmo existir interesses contraditórios entre estes dois âmbitos da política (DEUTSCH, 1974, p. 18). O primeiro movimento do governo federal brasileiro foi a assinatura, em 16 de março de 1993, com os estados do Mato Grosso do Sul, Paraná, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, de um protocolo de acordo para fornecimento de gás com tarifa única e com volumes definidos para cada estado. Este foi o início das negociações para o cumprimento dos parágrafos 6º, 7º e 8º do acordo de março de 1993, que previa a exclusão de impostos sobre bens e serviços envolvidos na construção do gasoduto, bem como a isenção tributária sobre o transporte do gás, tanto no território brasileiro como no boliviano. A tarefa foi concluída em 1997, com a promulgação do decreto 2142, que tratou do tema após cerca de quatro anos de negociações (REIS; LOHMANN, 2006, p. 12).

Em agosto de 1994, o Ministério das Minas e Energia (MME) do Brasil e o governo boliviano iniciaram o processo de seleção dos sócios para o empreendimento, que gerou um memorando de entendimento com a empresa australiana *Broken Hill Proprietary Company Limited* (BHP), a americana *Tenneco* e a britânica *British Gas* para desenvolver estudos e buscar recursos para a obra. Estas três empresas formaram a *BBPP Holdings*, que entrou definitivamente no projeto do gasoduto. Além da *BBPP*, entraram como sócios a britânica *Royal Dutch Shell*, a estadunidense *Enron Corporation*, a Petrobras, através de sua subsidiária *Gaspetro*, além de recursos de fundos de pensão bolivianos (PASSOS, 1998).

Com os sócios definidos, em agosto de 1995, foi assinado pelos mesmos o documento Estrutura Econômica e Comercial do Projeto, que estabeleceu as premissas para execução da obra e determinou que todos os sócios deveriam ter

participação, tanto do lado brasileiro como do lado boliviano da obra. A atuação de empresas transnacionais da Austrália, dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, além da brasileira Petrobras e dos fundos de pensão bolivianos, são indícios da formação de uma relação interdependente, através de canais de comunicação privados em relações interestatais. Estes atores agem como correias de transmissão, fazendo com que as políticas governamentais de um país, mesmo as internas, sejam sentidas no outro (NYE; KEOHANE, 1977, p. 26).

O passo seguinte foi a busca de financiamento dos dois bilhões de dólares do custo total da obra, dos quais cerca de 75% foram financiados por agências de crédito à exportação e por agências multilaterais de financiamento (PASSOS, 1998). O gráfico 1 demonstra os valores e as fontes das verbas destinadas à construção do Gasbol.

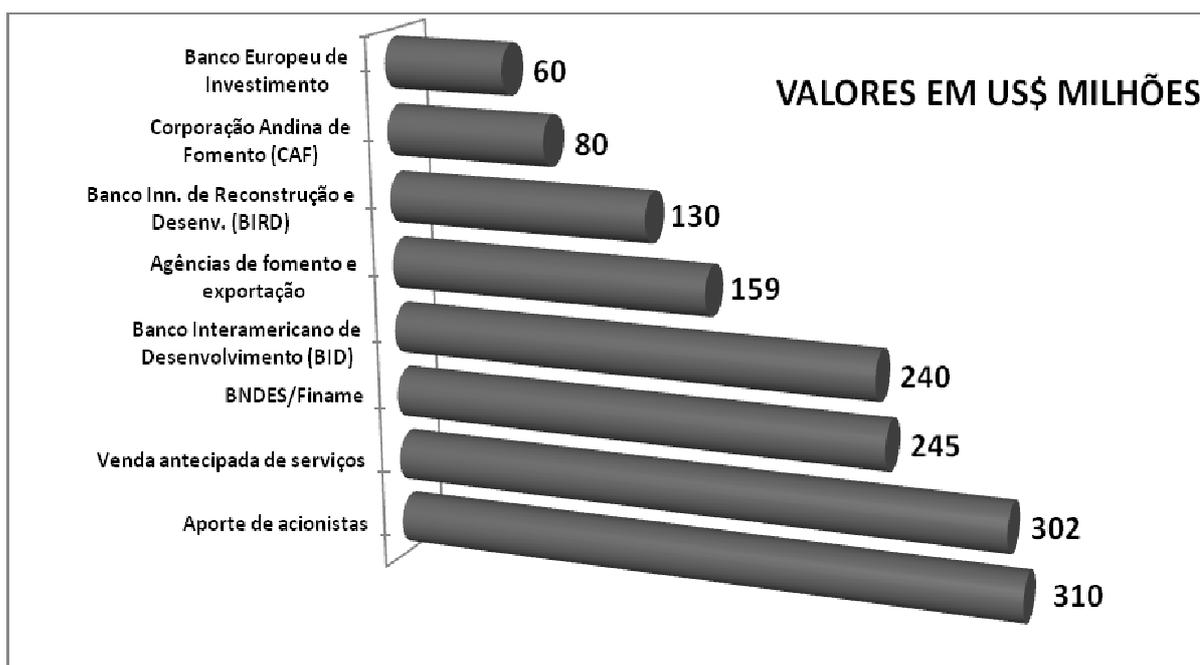


Gráfico 1: valores do financiamento para a construção do Gasbol. Elaboração própria. Fonte dos dados: TBG. Disponível em [www.tbg.com.br](http://www.tbg.com.br). Acesso em 10 de junho de 2010.

Pode-se constatar a atuação de empresas financiadoras européias e americanas, aporte de recursos advindos diretamente do Brasil, além da participação de uma instituição de atuação mundial, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). No levantamento realizado por David Mares, em 2004, avaliando a obra após a sua conclusão, o autor identifica que o valor final do Gasbol foi de US\$ 2,15 bilhões, dos quais 64,4% foram obtidos por

financiamentos externos e 35,6% investidos diretamente pela Petrobras, por financiamentos internos do Brasil, através do BNDES, e por acionistas das empresas responsáveis pela construção, que foram criadas posteriormente (MARES, 2004, p. 31).

Com a fonte dos recursos definida, o governo brasileiro e o boliviano prosseguiram com as medidas internas para isenção dos impostos sobre a implementação do gasoduto. Em agosto de 1996, os dois países assinaram um acordo referente a esta questão, que foi posteriormente aprovado pelos respectivos poderes políticos nacionais responsáveis. No Brasil, o acordo foi aprovado pelo **Congresso Nacional** em dezembro de 1996, promulgado pelo executivo em fevereiro de 1997, através do decreto 2142, e entrou em vigor em 1º de março daquele ano. O documento composto de sete artigos tinha como principal ponto a isenção tributária para as operações contratadas pelos executores da construção do gasoduto e que compreendessem as seguintes atividades ligadas à construção da obra: a) importação de bens e serviços, b) financiamento, crédito, seguro e remessas a terceiros e c) compra, fornecimento e circulação de bens locais. O artigo 3º versa sobre o prazo de vigência das isenções: “As isenções referidas no Artigo 1º serão aplicadas exclusivamente em fase de construção do gasoduto até que se alcance a capacidade de 30 milhões de m<sup>3</sup>/dia” (BRASIL, 1997).

Na Bolívia, o acordo foi ratificado pelo Congresso Nacional em janeiro de 1997 e promulgado pelo poder executivo, através do DS 24488, de 31 de janeiro de 1997, após ser analisado e aprovado por um conselho de ministros de Estado. O texto do decreto boliviano tinha dez artigos e era semelhante ao decreto brasileiro no teor das isenções de impostos sobre a construção do gasoduto. Continha de maneira mais detalhada algumas questões sobre as mudanças na legislação tributária da Bolívia. Destaca-se o artigo 9º, no qual consta a obrigação da Petrobras em criar uma subsidiária na Bolívia para administrar a execução do projeto do gasoduto no território boliviano (BOLÍVIA, 1997). Foi criada, então, a Petrogasbol, empresa encarregada da execução dos serviços engenharia, aquisição de material e construção do gasoduto por um contrato do tipo *turn-key*, no qual a obra é entregue ao contratante pronta para entrar em operação (PETROBRAS, 2007b; BID, 1997, p. 17).

Em abril de 1997, foram constituídas duas empresas para serem as operadoras do Gasbol, a Gás Transboliviano S.A. (GTB), operadora do gasoduto em

território boliviano e a Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG), responsável pelas operações no trecho brasileiro (LIMA, 2009, p. 205). As ações de ambas as empresas deveriam seguir as normas previstas na Estrutura Econômica e Comercial do Projeto, de 1995, de que os sócios deveriam ter participação acionária na empresa brasileira e na boliviana. Conforme consta na proposta de empréstimo elaborada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), *“el principio general sería que los socios de la empresa de transporte del lado brasileño tendrían una participación minoritaria en la empresa de transporte en Bolivia, y vice versa”* (BID, 1997, p. 6).

Desta forma, todas as empresas envolvidas passaram a ter participação societária nas duas empresas, sendo que no lado brasileiro a Gaspetro manteve o controle de mais da metade das ações, enquanto que na GTB o sócio majoritário era o Consórcio Transredes. A tabela 1 demonstra como ficou a distribuição acionária nas empresas na época de sua constituição.

<b>EMPRESAS</b>	<b>TBG</b>	<b>GTB</b>
GASPETRO	51%	9%
BBPP HOLDINGS LTDA	29%	6%
ENRON	4%	17%
SHELL	4%	17%
TRANSREDES*	12%	51%

\*Participação de 25% da Shell, 25% da Enron e 50% dos Fundos de Pensão Bolivianos

Tabela 1: estrutura das participações societárias do Gasbol. Fonte dos dados: Mares (2004, p. 23).

### 2.3.2 A construção do Gasbol (1997-1999)

Em 1997, iniciaram-se as obras da construção do Gasbol, com previsão para ter uma extensão total de 3146 quilômetros, sendo 557 quilômetros em território boliviano e 2589 quilômetros no Brasil. O custo total estimado da obra era de US\$ 2,15 bilhões, dos quais cerca de US\$ 1,7 bilhão seria destinado à construção do lado brasileiro e em torno de US\$ 450 milhões para o trecho boliviano (BID, 1997, p. 12). A previsão para a conclusão da construção do trecho ligando Rio Grande, na Bolívia, a Campinas, no Brasil, era dezembro de 1998.

Sendo assim, a Petrobrás, que era a responsável pela construção do gasoduto e pelas garantias do financiamento do projeto, emitiu ainda em 1996, as primeiras ordens de compra para os tubos, que posteriormente seriam utilizados, e

negociou contratos de compra e venda com os estados do Mato Grosso do Sul, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Conforme informações do BID, a urgência da estatal brasileira na realização da obra estava ligada às garantias que a estatal apresentou às instituições financeiras para garantir o financiamento. Estas instituições percebiam como maior risco deste projeto a possibilidade de que o Brasil não conseguisse criar um mercado consumidor interno para o gás boliviano, conforme consta no resumo executivo da proposta de financiamento apresentada:

*El principal riesgo de la operación está relacionado con el cumplimiento del objetivo de crear en Brasil las condiciones para un mercado de combustibles competitivo, y para el desarrollo autosostenido del mercado del gas natural en el largo plazo.*(BID, 1997, p. 2).

Para diminuir a incerteza, o BID cita que o governo brasileiro tomou algumas medidas como a regulação dos preços dos combustíveis de acordo com o mercado, a assinatura de contratos de fornecimento de gás com empresas distribuidoras estaduais e o estabelecimento de fortes multas contra a Petrobras, caso o gasoduto não viesse a operar até dezembro de 1998 (*idem*, p. 6). Esta foi, portanto, uma das motivações da Petrobras em acelerar e iniciar o mais rápido possível as obras do Gasbol.

Seguindo a ordem cronológica da apresentação dos fatos, é importante retornar ao tema das mudanças na política externa para destacar um fato de suma importância ocorrido em 1997. Trata-se do DS 24806, de 04 de agosto de 1997, formalizado pelo presidente boliviano Gonzalo Sanchez de Lozada, que tratava da exploração e comercialização dos hidrocarbonetos. O decreto teve grande importância nos acontecimentos políticos na Bolívia desde a sua promulgação até o ano de 2006, principalmente pelo conteúdo do artigo 3º, o qual decretava que “[...] *el Titular adquiere el derecho de propiedad de la producción que obtenga en Boca de Pozo y de la disposición de la misma conforme a las previsiones de la Ley de Hidrocarburos [...]*” (BOLÍVIA, 1997).

Na definição da YPF, o gás na boca do poço não é um termo abstrato, mas definido tecnicamente. *Boca de Pozo* é a denominação de um equipamento colocado sobre um poço produtivo destinado a regular e contabilizar a saída do fluxo do hidrocarboneto (BOLÍVIA, 2007, p. 154).

Com o decreto 24806, as empresas operadoras do processo de exploração do gás natural e do petróleo tornaram-se proprietárias dos hidrocarbonetos extraídos com liberdade para definir a sua destinação, restando ao Estado boliviano a captação de 18% do valor dos recursos minerais extraídos a título de impostos legais pelas operações e 32% de participações e direitos (ZANELLA; MARQUES; SEINTENFUS, 2007, p. 9). O decreto atraiu o capital privado estrangeiro à Bolívia, que chegou ao final do século XX com 82 contratos de exploração com diversas empresas, inclusive a Petrobras. No limiar do século XXI, o Brasil tinha nos recursos energéticos bolivianos o núcleo estratégico de seu abastecimento de gás natural e a Petrobras era a empresa estrangeira com atuação mais expressiva na Bolívia (DUARTE; SARAIVA; BONE, 2008, p. 88).

A inauguração do primeiro trecho apto a entrar em operação do gasoduto ocorreu em fevereiro de 1999, na fronteira dos dois países, ocasião na qual o presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso afirmou que a inauguração do gasoduto indicava o caminho que o país buscava para superar seus problemas econômicos (CORRÊA, 1999). As declarações do presidente ocorreram em virtude da solenidade de inauguração do Gasbol ter ocorrido em um momento no qual o país passava por uma diminuição da atividade econômico-industrial e, conseqüentemente, de menor necessidade de energia. Segundo o professor e especialista em energia Roberto Hukai, “depois de tantos anos defendendo o gasoduto, a obra finalmente ficou pronta em um momento em que não havia espaço no mercado para a entrada do gás” (SCHOLZ, 1999).

Conforme se verifica, o impulso inicial para a efetivação do comércio do gás, no início da década de 1990, que era a demanda brasileira por recursos energéticos, não era tão evidente ao final da década, quando a obra do gasoduto teve a sua primeira parte concluída. Não somente as instituições financeiras que realizaram empréstimos para a obra, mas também especialistas e estudiosos na área, perceberam que o ponto principal para o sucesso da relação bilateral entre Brasil e Bolívia, em 1999, quando o gasoduto foi inaugurado, era a criação de um mercado brasileiro para o gás boliviano.

Não menos importante era a deficiência tecnológica boliviana, que foi um dos fatores motivadores da relação e uma das justificativas para que o Brasil explorasse os recursos no território andino. Isto contribuiu para o desenvolvimento da interdependência, na visão de Rosa e Mienilk (1984, p. 158), que afirmam que os

países que necessitam de potencial tecnológico imediato para exploração de seus recursos, mas são desprovidos deste potencial, tem como alternativa de curto prazo a transferência de tecnologia estrangeira em troca dos recursos. Para os autores, este é um dos meios de geração de interdependência no campo energético. Para Conant e Gold (1980, p. 18) as fontes primárias de geração de energia dependem da aplicação da tecnologia na estrutura de processamento e transporte para se tornarem úteis.

Cabe ressaltar que a inauguração no mês de fevereiro de 1999 teve um caráter muito mais formal do que operacional, pois o trabalho das estações de gaseificação iniciou somente em março daquele ano, com a entrada em operação do trecho entre Rio Grande, na Bolívia e Paulínia, no Brasil (PRATES *et al*, 2006, p. 44). A chegada da primeira remessa de gás boliviano para comercialização na estação de compressão de Guararema ocorreu em 1º de julho de 1999 e representou o início do fluxo do gás natural boliviano ao mercado brasileiro, fluxo este que seguiu aumentando nos anos seguintes. Ao final de 1999, o Brasil havia importado 400 milhões de m<sup>3</sup> de gás da Bolívia, com um volume crescente a cada mês, conforme se verifica no gráfico 2, consolidando a relação bilateral.

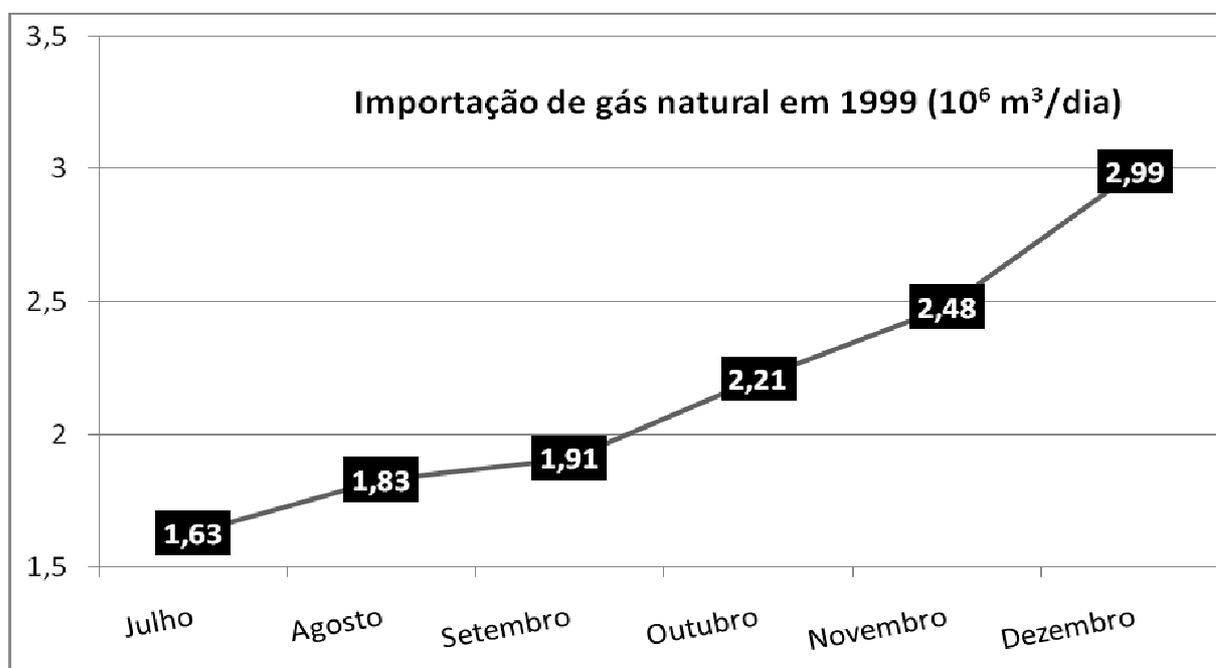


Gráfico 2: volume de gás natural importado da Bolívia em 1999. Elaboração própria. Fonte dos dados: Agência Nacional do Petróleo (ANP, 2009, p. 28). Disponível em [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br). Acesso em 06 de junho de 2009.

A partir deste histórico, faz-se conveniente analisar como o comércio do gás natural entre o Brasil e a Bolívia tornou-se uma relação interdependente a partir de 1999.

### **2.3.3 Interdependência com a chegada do gás**

No período que antecedeu a década de 1990, no decorrer do século XX, as conversações entre o Brasil e a Bolívia para o comércio de recursos energéticos ocorreu unicamente através de canais representados pelos atores estatais, tanto nos tratados de 1938, como nos Acordos de Roboré de 1958 e no acordo de cooperação industrial em 1974. No caso da década de 1990, para a construção do Gasbol, novos atores passaram a atuar como canais de comunicação: as empresas e as instituições financeiras. No caso das empresas, pode-se ainda ressaltar que houve dois tipos: as estatais representadas pela YPFB e pela Petrobras e o grupo das empresas privadas composto pela Shell, Enron e pelas companhias que formaram o consórcio *BBPP Holdings*. As estatais formaram o canal de comunicação entre os países, ao passo que as empresas privadas viabilizaram economicamente a construção do gasoduto.

Quanto às instituições que financiaram a obra do Gasbol, também podem ser consideradas duas categorias de instituição: as de atuação regional e as de âmbito mundial. Conforme David Mares (2004, p. 2; 16), as instituições internacionais de alcance mundial, como o Banco Mundial (BM), o Banco Europeu de Investimentos (BEI) e o BIRD, tiveram maior importância para resolver as questões que travavam as negociações entre as partes, enquanto que as instituições financeiras regionais, como o BID, a Cooperação Andina de Fomento (CAF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tiveram apenas um papel marginal na resolução dos impasses. De acordo com os argumentos de Mares, além de terem financiado juntos cerca de 36,3% do projeto do Gasbol, as instituições não pertencentes a região sul-americana ganharam importância nas negociações por considerarem que o projeto tinha um potencial que alcançaria mais do que o simples comércio de gás. Consideraram estas instituições que era necessário criar um mercado para o gás boliviano, como alternativa ao decadente mercado argentino, incrementar a participação de capital privado em

obras de infraestrutura e renovar as instituições dos países sul-americanos, através da criação de agências reguladoras.

Para Mares, as motivações das instituições como BM, BIRD e BEI foram mais decisivas do que a atuação do BID e do BNDES, que trataram do assunto do Gasbol como política de governo e não como um projeto de alcance regional (*idem*, p. 17-25). Assim, a construção do Gasbol, desde o período de busca e viabilização do financiamento, teve a participação de empresas estatais e privadas, de instituições de financiamento regionais e extra-regionais. Tanto empresas, como instituições de fomento, buscavam atender seus interesses específicos e atuaram de forma a influenciar no processo final, ou seja, os canais de comunicação não estatais, baseados na negociação e não no uso da força, interferiram no resultado final de uma relação. A existência de múltiplos canais de comunicação além do Estado constitui, portanto, uma característica da relação Brasil-Bolívia no comércio do gás.

A atuação de organismos internacionais em processos que envolvem o fluxo de capitais tem sido mais perceptível desde a década de 1970, conforme Nye e Keohane (1977, p. 125), que afirmam que os países do Terceiro Mundo adquiriram um importante papel na questão da movimentação de capitais, devido aos montantes que lhes foram enviados após a década de 1970. Apesar disto, os atores de tais Estados não tiveram um papel importante nos processos decisórios, ficando estas prerrogativas a cargo de entidades como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O que Nye e Keohane enfatizam é que o surgimento dos países não desenvolvidos de maneira mais constante nas questões debatidas pelos organismos internacionais foi no sentido da possibilidade de maiores aportes financeiros disponibilizados a tais países, mas não na maior participação política destes Estados (*idem*, p. 124-126).

Durante todo o processo de negociação, também não foi necessário a nenhuma das partes recorrerem ao uso da força. Desde o acordo assinado em 1993 entre a Petrobras e a YPF, as intenções das partes eram de cooperação e não de conflito. Os dois países não desejavam lutar pela posse do gás, mas encontrar através de negociações uma alternativa viável às necessidades e potencialidades de ambos, sem o predomínio da força ou de ações militares tal qual o modelo teórico realista. Além do uso da força em determinados casos ter custos onerosos e efeitos incertos (*idem*, p. 28), no caso do gás natural boliviano não haveria possibilidade de

apropriação deste recurso pelo Brasil pelo uso da força, sem invadir o território da Bolívia, e este tipo de ação expansionista havia sido superado pelos processos de cooperação e negociação. Se na década de 1970 Joseph Nye e Robert Keohane afirmaram que o mundo vivia uma era de interdependência, com a redução do uso da força entre os Estados, na década de 1990, esta situação havia evoluído e a ingerência de um país no território alheio geraria custos políticos muito consideráveis. A não predominância do uso da força na política externa brasileira não se resume ao caso boliviano, mas remonta ao pós Segunda Guerra Mundial, quando o país orientou sua política para a cooperação, que seguiu de forma crescente e intensificou-se na década de 1990, orientada principalmente para os países latino americanos, consolidando-se a cooperação como um instrumento fundamental da política exterior brasileira (VIDIGAL, 2010, p. 41).

A questão dos custos que uma relação interdependente impõe às partes é bastante evidente no período das negociações e da construção do gasoduto, de 1993 a 1999. São duas as situações que podem ser caracterizadas como custos da interdependência na relação Brasil-Bolívia. A primeira refere-se aos custos financeiros infligidos aos países, haja vista os financiamentos realizados em um montante de cerca de US\$ 1,4 bilhão e o capital aplicado pelo BNDES, pela Petrobras e por acionistas da TBG e da GTB, em torno de US\$ 767 milhões, valor este disponibilizado na fase de construção da obra, ou seja, no período em que não existiam ainda os benefícios da chegada do gás ao Brasil. A segunda situação que se caracteriza como custo da relação é a mudança nas políticas fiscais internas, como imposição das agências financiadoras. Este fato pode ser entendido como uma situação na qual o Brasil e a Bolívia cederam parte de sua autonomia na formulação da política interna para atender exigências externas, visando possibilitar a execução da obra. Conforme visto anteriormente, a redução da autonomia é um dos custos inerentes à interdependência.

A assimetria é um dos fatores da interdependência que também pode ser identificado na distribuição dos custos financeiros na construção do Gasbol. A distribuição destes custos foi proporcional à extensão do Gasbol e à quantidade de equipamentos, estações de gaseificação e outros elementos componentes do gasoduto, de acordo com a distribuição no território de cada país, ou seja, o Brasil ficou responsável pelo pagamento dos custos financeiros do trecho localizado em seu território e a Bolívia da mesma forma. Porém, a Petrobras, estatal brasileira,

ficou responsável pelas garantias de pagamento dos valores financiados, inclusive do lado boliviano, devido à incapacidade da YPFB em conceder às instituições financeiras as garantias solicitadas.

Sobre a dependência mútua, no período de 1993 a 1999, esta foi gerada a partir do momento em que o Brasil e a Bolívia optaram por transportar o gás através de um gasoduto. Conforme Ghirardi (2008), quando se organiza uma transação entre agentes que comercializam um determinado produto por um meio físico fixo – neste caso o gás natural transportado pelo Gasbol – o gasoduto é caracterizado economicamente como um ativo específico, ou seja, servirá exclusivamente para esta transação. Aponta o autor que uma operação rentável de comércio de gás através de um gasoduto requer que a transação ocorra de maneira contínua, por longos períodos e com a certeza da continuidade da operação. A dependência mútua, portanto, surgiu a partir do momento em que se optou pela construção do gasoduto, o que implicou na necessidade de que todos os passos seguintes fossem concluídos, visando engendrar uma relação duradoura e contínua. O fracasso no comércio do gás implicaria grandes prejuízos, pois o gasoduto não poderia ser removido para ser reinstalado em outro local por que o custo de tal operação é altamente oneroso e tecnicamente inviável (*ibidem*).

O fluxo de transações sobre as fronteiras foi um dos elementos essenciais que faltou nas negociações sobre o comércio do petróleo. No caso do gás, com a primeira remessa que chegou ao Brasil em 1º de julho de 1999, estabeleceu-se o fluxo de bens, condição fundamental de uma relação interdependente. A quantidade de gás importado pelo Brasil passou a ser crescente desde seu início, consolidando o resultado das negociações através da realidade de uma obra de infraestrutura operante, o Gasbol, e do comércio real de um bem, o gás natural.

Com isto, entre 1993 e 1999, Brasil e Bolívia construíram uma relação na qual prevaleceu a cooperação e a negociação em detrimento do uso da força. Houve neste processo a participação de agentes estatais, não estatais e atores tanto dos países envolvidos como de outros países. Houve custos assimétricos para as partes desde o início da construção do gasoduto, tanto financeiros como de sujeição às imposições externas para adequação das políticas internas. Pode-se considerar também que houve fluxo de capitais, pois as instituições financeiras disponibilizaram os recursos ao Brasil e à Bolívia. Finalmente, houve o início de fluxo de bens pelas

fronteiras e também a formação de uma condição de mútua dependência entre as partes. Estas características permitem caracterizar a relação como interdependente.

Neste capítulo apresentou-se um histórico da relação entre o Brasil e a Bolívia no campo energético ao longo do século XX, destacando os pontos nos quais identificam-se elementos de uma relação interdependente. O próximo capítulo segue a mesma lógica, abordando o histórico a partir da realidade de uma relação consolidada no comércio do gás natural entre os dois países, apontando seus desdobramentos entre os anos de 2000 e 2008, bem como a questão da interdependência.

### 3 FLUXO DE GÁS E INTERDEPENDÊNCIA (2000-2008)

Este capítulo discorre sobre o comércio do gás natural entre o Brasil e a Bolívia a partir do ano 2000, a partir da premissa de que havia uma relação interdependente estabelecida. Não é discutida neste capítulo, portanto, a construção de um vínculo de mútua dependência entre os dois países, mas estuda-se a forma como esta relação se desenvolveu ao longo do período.

O capítulo está organizado em três partes, selecionadas a partir da constatação de fatos que tiveram grande importância no período. O primeiro é o referendo realizado na Bolívia, em 2004, sobre a nacionalização dos hidrocarbonetos e o segundo fato significativo foi a nacionalização dos hidrocarbonetos em 2006, que gerou substanciais alterações na relação interdependente.

Antes de adentrar aos acontecimentos a partir do ano 2000, é interessante destacar alguns fatos ocorridos ao final da década de 1990 e que tiveram importantes reflexos na década seguinte.

De acordo com os dados do BID, no ano de 1996 a Bolívia tinha um volume de cerca de US\$ 1 bilhão no total de sua pauta de exportações. Com a venda do gás natural ao Brasil, o aumento previsto era de no mínimo US\$ 200 milhões, podendo chegar a US\$ 300 milhões, constituindo assim uma substancial contribuição às exportações do país andino. O gás boliviano, por sua vez, incrementaria a participação do gás natural no consumo final energético brasileiro, saindo de 2,4% em 1996 para buscar uma participação de 12% em 2010, com a capacidade do Gasbol prevista para chegar a 30 milhões de metros cúbicos por dia (BID, 1997, p. 1-3). Estas previsões começaram a tornar-se realidade a partir de 1º de julho 1999 e a tendência foi consolidada no período seguinte, visto que no ano de 1999 a média das importações do gás foi de 2 milhões de m<sup>3</sup>/dia e em fevereiro de 2000 haviam aumentado para cerca de 4,1 milhões de m<sup>3</sup>/dia (BRASIL, 2002b, p. 17). Na sua dimensão econômica, portanto, o comércio do gás natural entre Brasil e Bolívia demonstrou uma tendência de aprofundamento da interdependência logo no seu início, nos primeiros meses da relação.

Porém, além desta dimensão econômica crescente, uma dimensão política desta relação fez-se perceber ao longo do tempo. No início do ano 2000 estava em vigência na Bolívia o DS 24806 de 1997, promulgado pelo presidente Gonzalo

Sanchez de Lozada dois dias antes do final de seu mandato, que concedia às empresas atuantes na exploração dos hidrocarbonetos na Bolívia a posse dos recursos, com pagamento de impostos da ordem de 18% ao governo boliviano, mais 32% de outros encargos referentes a impostos e participações, deixando 50% da receita proveniente dos hidrocarbonetos para livre uso companhias exploradoras. Este decreto foi parte de uma série de medidas de reestruturação econômica do país, motivadas pelas dificuldades provenientes da crise econômica pela qual passavam os países latino-americanos desde a década de 1980. Na Bolívia, as principais mudanças estavam ligadas à liberalização da economia e privatização de empresas públicas, destacando-se no período do primeiro mandato de Lozada, entre 1993 e 1997, a *Ley de Capitalizacion* de 1994, a *Ley de Hidrocarburos* de 1996 e o DS 24806 de 1997.

A *Ley de Capitalizacion* teve como principal mote a privatização das estatais *Empresa Nacional de Electricidad (ENDE)*, *Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)*, *Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE)* y *Empresa Metalúrgica Vinto*, além da YPFB que junto com as demais passou a ser uma empresa de capital misto. Conforme Carra (2008), a YPFB neste período tinha pouca eficiência administrativa baixa produtividade e exportações em declínio, além de contar com a desconfiança dos investidores estrangeiros sobre possíveis instabilidades políticas no país e desta forma a nova configuração da empresa, de capital misto, não conseguiu atrair o investimento estrangeiro. Neste contexto, o presidente Lozada promulgou a *Ley de Hidrocarburos* em 1996, estabelecendo a YPFB como órgão fiscalizador da exploração dos hidrocarbonetos, com prerrogativa para celebrar contratos com empresas privadas interessadas em investimentos no setor. A YPFB deixou de ter a função de exploração e comercialização do petróleo e do gás natural. O DS 24806 de 1997 foi a última medida do presidente Lozada para abrir o setor de hidrocarbonetos ao capital privado e atraiu 82 empresas, entre elas a Petrobras, principalmente pela outorga da posse do gás na boca do poço. Neste ponto reside a tendência política verificada no período aqui analisado, pois estas medidas criaram uma instabilidade política na Bolívia que cresceu ao mesmo tempo em que aumentava o volume do gás importado pelo Brasil.

### 3.1 DEPENDÊNCIA E INSTABILIDADE (2000-2004)

Em janeiro de 2000 o presidente boliviano era Hugo Banzer Suárez, que governou de 1997 a 2001, sucedendo a Lozada, cujo mandato finalizou em 06 de agosto de 1997, dois dias após a promulgação do DS 24806. Banzer governou, portanto, sob a vigência do citado decreto e, mais ainda, em uma atmosfera de instabilidade política, cuja gênese ocorreu anos antes do início de seu mandato. Conforme Andrade (2008, p. 4), desde 1994 as mudanças profundas realizadas por Lozada despertaram uma forte oposição ao que o autor denominou “ofensiva neoliberal”.

A oposição era formada por setores da sociedade considerados oprimidos no campo político e no econômico e foi conduzida por sindicatos, partidos de esquerda, estudantes, pela igreja católica e pelo movimento “cocaleiro” que lutava contra a proibição do cultivo da folha de coca, o qual consideravam a principal fonte de renda dos setores da sociedade economicamente desfavorecidos. Com a articulação política, o movimento contra o neoliberalismo elegeu candidatos que formaram maioria nas câmaras municipais da região de Cochabamba, em 1995. Nas eleições de 1997, conquistaram quatro cadeiras no parlamento, uma delas ocupada por Evo Morales, que conquistou 70% dos votos na região (ANDRADE, 2008, p. 4).

Neste período, ficou mais evidente a luta entre dois grupos que podem ser caracterizados como ideologicamente antagônicos e que se inserem nas características descritas no primeiro capítulo. Um grupo, que tinha sua representação política através do Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR) e defendia as idéias neoliberais de abertura de mercado, o investimento estrangeiro e, principalmente, a menor ação do Estado na economia, bem como a privatização de empresas estatais. O outro grupo defendia o ideário do controle dos recursos energéticos pelo Estado, combatia as privatizações e era representado na política pelo Movimento Ao Socialismo (MAS).

Não se quer afirmar que antes deste período não houvesse este tipo de antagonismo político e ideológico na Bolívia, porém os grupos politicamente representados pelo MNR e pelo MAS realizaram embates que tiveram influência direta no período em análise. Na verdade, os conflitos de grupos políticos e ideológicos com pensamentos contrários, envolvendo recursos naturais, fazem parte da história da Bolívia desde o século XIX (DEMELAS, 1980, p. 105-112).

No período do início da importação do gás natural boliviano pelo Brasil, o grupo da oposição denominado por Andrade (*idem*, p. 5) como “resistência popular”, lutou contra a privatização dos recursos hídricos, no episódio que ficou conhecido como Guerra da Água, ocorrido entre dezembro de 1999 e abril de 2000, conseguindo evitar sua privatização. Esta vitória do movimento da oposição ao governo, juntamente com os movimentos sociais, gerou um ciclo de mobilizações de diversos setores, como os camponeses, policiais, professores e funcionários dos setores de mineração, cada um motivado por reivindicações específicas de sua categoria (*ibidem*).

Quanto ao gás natural, a oposição era contrária às disposições do decreto 24806 e a principal reivindicação era de que o mesmo fosse revogado e que fosse respeitada a constituição boliviana, em cujo artigo 139 estava explícito que as reservas de hidrocarbonetos, em qualquer estado físico em que se encontrassem, eram de domínio direto, inalienável e imprescritível do Estado e que nenhum tratado ou concessão poderia conferir a posse destes recursos a terceiros (BOLÍVIA, 1996). A Bolívia passava por uma instabilidade política e o gás natural que o Brasil importava estava dentro da pauta dos embates no país andino.

Considerando que o gás natural era o recurso econômico boliviano envolvido nas negociações para o comércio com o Brasil, o decreto 24806 significou para o Estado boliviano uma perda capacidade de exercer poder. Sendo a posse dos recursos uma das dimensões da assimetria nas relações interdependentes, ao outorgar a posse do gás natural na boca do poço à Petrobras, o governo boliviano cedeu quanto à posse do seu recurso de poder.

Com a atitude do presidente Lozada de promulgar o decreto, ficou evidente também a difícil separação entre a política interna e a política externa nas relações interdependentes. As mudanças na estrutura econômica boliviana, com a liberalização da economia e a privatização de empresas estatais, tinham um objetivo primeiramente ligado à política externa, pois visava atrair capital estrangeiro e, para o caso aqui estudado, buscava o Brasil como mercado para suas exportações. As respostas da oposição, no âmbito da política interna, foram de encontro com as medidas neoliberais governamentais iniciadas por Lozada e mantidas por Banzer, configurando-se uma nova distribuição das forças políticas na Bolívia. Verifica-se, deste modo, que existiu uma relação de causa e efeito entre a política externa de busca de novos parceiros comerciais e as mudanças no quadro político interno.

A despeito das instabilidades no país vizinho, o Brasil seguiu importando quantidades crescentes de gás natural. Quatro empresas ficaram responsáveis pela importação do insumo: a Petrobras, que inaugurou a importação do gás pelo Gasbol em julho de 1999; a Sulgás que iniciou suas operações em julho de 2000, adquirindo o gás natural da Argentina através do Trecho 1 do gasoduto de Uruguiana; a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), que começou a comprar o gás boliviano em agosto de 2001 e escoá-lo através do gasoduto Lateral Cuiabá, para abastecer a Usina Termelétrica (UTE) de Cuiabá; a BG Comércio e Importação, com operação iniciada em setembro de 2001, para a compra de gás boliviano destinado ao mercado de São Paulo. No gráfico 3 está demonstrado o volume do gás natural disponível no Brasil no período de janeiro de 2000 a junho de 2004.

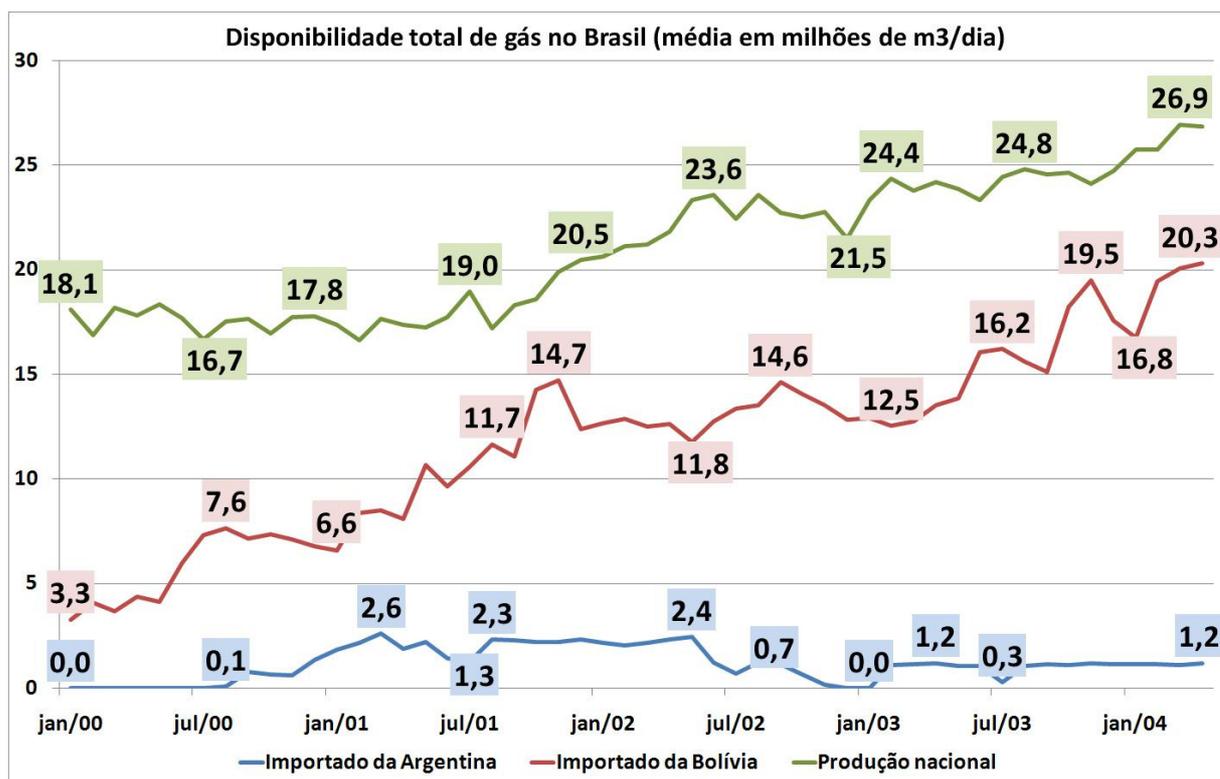


Gráfico 3: demonstra o total do gás disponível no Brasil somando as três fontes de fornecimento no período. Elaboração própria. Fonte dos dados: Boletim Mensal do Gás Natural Dez/2008 da ANP, tabelas 2.2 e 3.1, p. 28-29; 33-34.

Três conclusões podem ser retiradas dos números fornecidos pelo gráfico. A primeira é que a disponibilidade do gás natural no Brasil aumentou consideravelmente no período, chegando a registrar um aumento de 124% em pouco mais de três anos. A segunda observação é que o gás boliviano passou a compor uma fração cada vez mais significativa dentro do total, saindo de uma

participação de 15,4%, no início do ano 2000, para chegar a representar 44,7% do gás natural disponível no Brasil em junho de 2004. A terceira conclusão é de que as importações da Argentina nunca chegaram a representar uma parcela representativa no total, além de serem compostas por volumes inconstantes e que não seguiram a mesma tendência das importações bolivianas. O Brasil aumentava a quantidade absoluta de gás natural disponível e tinha na Bolívia um parceiro essencial para manter a tendência de crescimento do volume de gás no mercado brasileiro.

### 3.1.1 A opção do gás nacional

No mesmo período em que cresciam a produção nacional de gás e as importações da Bolívia, também aumentava o potencial das reservas provadas no território brasileiro, fato que ocorria desde a década de 1980, com a confirmação constante de maiores quantidades do hidrocarboneto na Bacia de Campos, conforme se nota no gráfico 4.

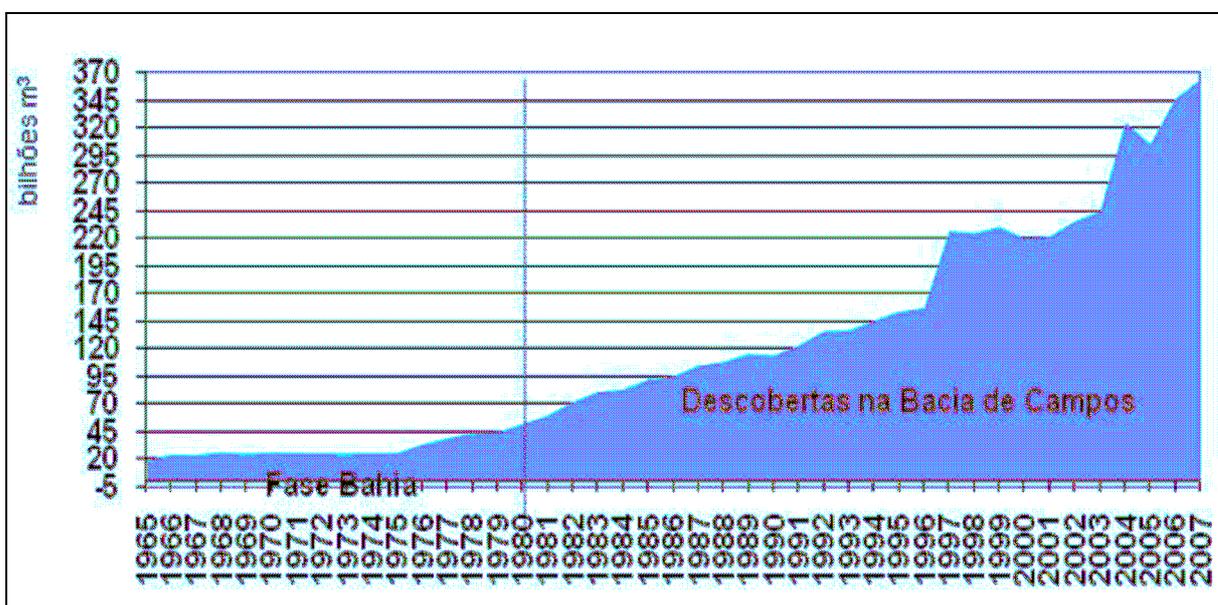


Gráfico 4: reservas provadas de gás natural no Brasil (1965/2007). A Fase Bahia refere-se ao período anterior à descoberta do gás no sudeste, quando reservas provadas existiam somente no nordeste. Fonte: extraído do Boletim Mensal do Gás Natural Dez/2008 da ANP, gráfico 1.1, p. 8.

Mas, por questões relacionadas principalmente ao preço do gás, o Brasil preferiu dar continuidade aos projetos da década de 1990, trazendo gás natural da Bolívia, por ser “mais compensador economicamente trabalhar com o gás importado dos Andes do que dar vida ao elemento nacional” (PEREIRA, 2007). Para José

Hage, em entrevista ao Jornal do Brasil, a construção do Gasbol foi um equívoco, que evidentemente traria graves implicações políticas para o Brasil (*idem*).

De fato, desde a década de 1970 até 1999 foi construída 57% da rede de gasodutos no Brasil e esta malha de dutos era destinada ao transporte de gás natural de produção nacional. O último gasoduto desta fase, o Guamaré-Pecém, com extensão de 382 quilômetros, foi inaugurado no ano 2000 (CECCHI; MOREIRA, 2008, p. 11; SILVA, 2004, p. 59). Após a entrada em operação do Gasbol e da chegada do gás importado, até 2004, o único gasoduto inaugurado para transporte exclusivo de gás da produção nacional foi o Betim-Itiberê, com menos de um quilômetro de extensão, destinado a realizar o fornecimento do gás à UTE Aureliano Chaves (ROCHA; CALFA, 2003, p. 10).

Além da estrutura de transporte do gás natural, também a capacidade de processamento do gás natural produzido pelo Brasil pode demonstrar a tendência de maior utilização do gás importado. Em 1993, quando as negociações para a construção do Gasbol foram levadas adiante, a capacidade instalada de processamento de gás natural, ou seja, o potencial de produção própria era de 22,04 milhões de m<sup>3</sup>/dia (BRASIL, 2010b, p. 25). Durante todo o período de negociações para a construção do gasoduto Brasil-Bolívia, de 1993 a 1999, este potencial se manteve da mesma forma, sem a instalação de nenhuma UPGN neste período. No ano 2000, após sete anos sem mudanças na capacidade de produção, foi retomada a instalação de UPGNs nas regiões norte, nordeste e sudeste, aumentando naquele ano a capacidade para 28,04 milhões de m<sup>3</sup>/dia (BRASIL, 2008, p. 90).

Neste ponto, cabe comentar o gráfico 5, no qual verifica-se que, em 2004, a capacidade instalada de processamento de gás natural no Brasil era de 45,34 milhões de m<sup>3</sup>/dia, o que representou um aumento de 61,7% entre janeiro de 2000 e junho de 2004, período em que o aumento da disponibilidade total foi de 124%. Finalmente, cabe ressaltar que as importações da Bolívia partiram de 3,3 para 21,5 milhões de m<sup>3</sup>/dia, aumentando mais de seis vezes no período.

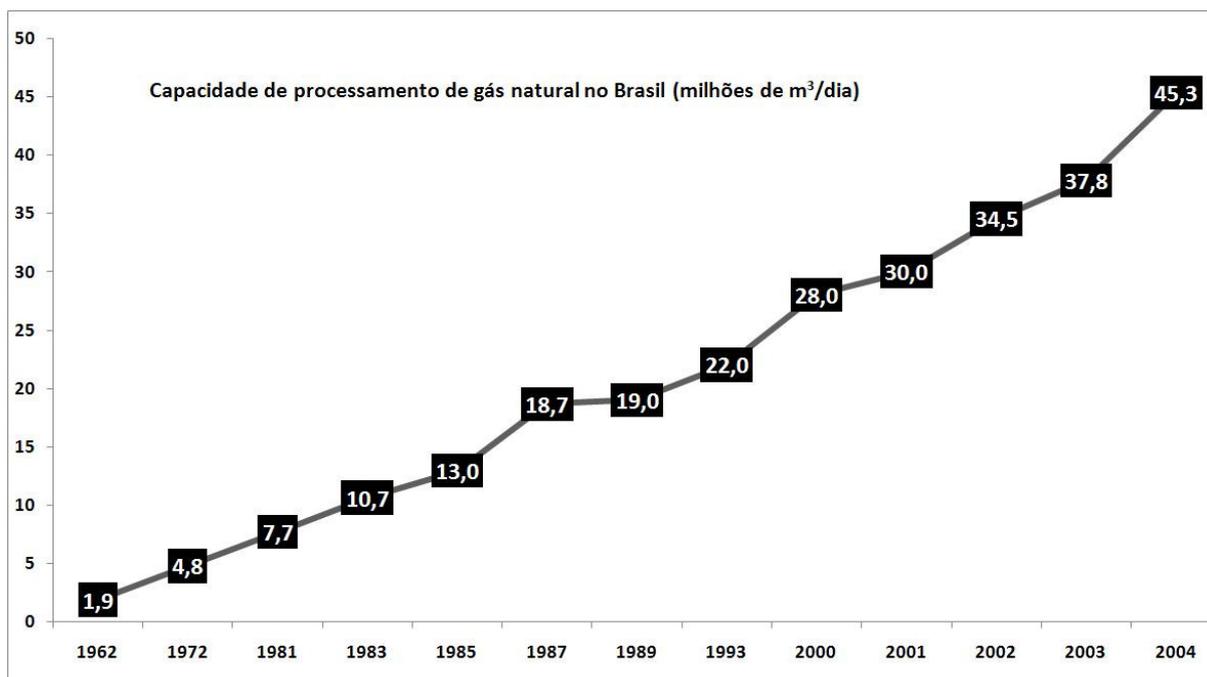


Gráfico 5 - evolução da capacidade de produção nacional de gás. Elaboração própria. Fonte dos dados: Boletim Mensal de Acompanhamento da Ind. do Gás Natural, nº34, jan. 2010, p. 25.

A partir da constatação de que, entre janeiro de 2000 e junho de 2004, a malha de transporte de gás natural e a instalação de infraestrutura de seu processamento de não cresceram na mesma intensidade que a disponibilidade total do gás natural no Brasil, e de que a importação do gás da Bolívia cresceu substancialmente no mesmo período, pode-se afirmar que o Brasil optou por uma alternativa que o tornou relativamente mais dependente da Bolívia. Esta forma de dependência pode ser considerada uma condição de vulnerabilidade, pois, se a vulnerabilidade está baseada na capacidade de resposta a mudanças impostas em uma relação, o Brasil não havia optado por uma alternativa que lhe concedesse capacidade de realizar esta resposta rápida, sem ter que arcar com algum tipo de custo.

Para exemplificar a vulnerabilidade do Brasil, cabe lembrar a frase do ex-presidente Ernesto Geisel, que era resistente ao comércio de gás com a Bolívia na década de 1970, e quando foi consultado sobre o assunto indagou: “E no dia que os bolivianos fecharem a torneira, vou fazer o que? Mandar o exército brasileiro religar as torneiras?” (CORREA; CEOLIN, 2008).

Na hipótese de que a Bolívia, percebendo a vulnerabilidade brasileira, impusesse mudanças na relação que significassem maiores custos ou menores benefícios ao Brasil, as alternativas ao comprador seriam de aceitar a mudança e

arcar com os custos, procurar outras alternativas ou outros parceiros, ou romper em definitivo a relação interdependente. Como visto, com os dados quantitativos e com o histórico de investimentos na cadeia de produção e transporte de gás natural no Brasil no início do século XXI, a alternativa de uso do gás das reservas próprias não poderia ser viabilizada rapidamente, além do fato de que o aumento da exploração da Bacia de Santos exigiria investimentos de grande monta e tempo para execução de tal obra (PEREIRA, 2007). A busca de outros parceiros para fornecimento do gás exigiria da mesma forma investimentos que despenderiam dinheiro e tempo, o que poderia tornar esta alternativa pior do que a exploração das reservas próprias. As alternativas de importação da Venezuela e Peru implicariam na construção de novos gasodutos e novas negociações; a Argentina, com a qual existia um incipiente comércio de gás, não dispunha de produção de quantidades suficientes para abastecer o Brasil; finalmente, a opção pelo Gás Natural Liquefeito (GNL) que pode ser transportado por navios, dependeria também da instalação de toda a infraestrutura para recebimento deste insumo de outros países, como Trinidad e Tobago, ou os países árabes, grandes exportadores de gás natural nesta modalidade.

Assim, no período de janeiro de 2000 a junho de 2004, as alternativas do Brasil deixaram-no vulnerável na relação do comércio do gás natural com a Bolívia, devido à indisponibilidade de alternativas no caso da imposição de mudanças na relação por parte da Bolívia, ou seja, o Brasil teria que arcar com os custos das mudanças, pois as demais opções que se apresentavam seriam, possivelmente, mais custosas.

### **3.1.2 A possibilidade de mudanças**

A possibilidade da imposição de mudanças na relação por parte da Bolívia era real devido à disputa política entre o grupo representado pelo MNR, que ocupava o governo nacional, e os movimentos sociais liderados politicamente pelo MAS. Entre as demandas que causavam os embates entre a oposição e o governo estava a opinião contrária em relação ao Decreto 24806 promulgado por Lozada em 1997. Conforme Paulo Neto (2007, p. 98), o primeiro mandato de Lozada, de 1993 a 1997, e o governo de Hugo Banzer, de 1997 a 2001, caracterizaram-se pelo estabelecimento de políticas neoliberais iniciadas na década de 1990, respeitando

as regras de investimento internacional que, no caso boliviano, estavam nos setores de infraestrutura. Banzer deixou o cargo em 2001 por problemas de saúde e seu vice, Jorge Quiroga Ramirez, assumiu a presidência até o fim do mandato em 2002. O período do governo de Quiroga foi marcado pela forte pressão da oposição para que o presidente levasse adiante a nacionalização dos hidrocarbonetos, sob a alegação que algumas medidas do Decreto 24806 de 1997 estavam em desacordo com a constituição, principalmente a cláusula da posse do gás na boca do poço.

Contudo, o presidente Quiroga seguiu o modelo dos governos anteriores e assinou mais quatro contratos sob a égide do decreto DS 24806, concedendo a empresas transnacionais o direito de exploração dos campos Bloque Vuelta Grande, Rio Hondo, Bloque Ingle e Bloque Aquio. Esta atitude aumentou a revolta da oposição favorável à nacionalização, levando o deputado Jorge Silva Trujillo a declarar, em nome dos opositores que consideravam o presidente “*el más fiel defensor de las empresas petroleras*” (OBIE, 2007). A revolta dos deputados opositores era inflada pelo fato de que os campos de exploração, que foram objeto dos quatro contratos assinados no período do governo de Quiroga, haviam sido descobertos pela YPFB e tinham estudos para exploração em estágio avançado, realizados pela estatal boliviana (BOLÍVIA, 2007).

Apesar das pressões em 2002, último ano de seu mandato, Quiroga iniciou contato com os EUA para exportar gás aos norte-americanos, que exigiria a construção de um gasoduto que atravessasse o território do Chile para chegar ao oceano Pacífico. Este fato reavivou no povo boliviano as lembranças dos prejuízos com a Guerra do Pacífico, na qual a Bolívia perdeu para o Chile a sua saída para o oceano. Para o povo boliviano, o acesso ao mar perdido para o Chile gerou um trauma maior até do que a Guerra do Chaco (DEMELAS, 1980, p. 5). Conforme o documento Memória Anual da YPFB:

*...Jorge Quiroga inició contactos para exportar gas a Estados Unidos pasando por territorio chileno, propuesta que tocaba el sentimiento boliviano de la reivindicación marítima. [...], ese planteamiento provocó rechazo de las organizaciones sociales que cuestionaron la idea de Quiroga que no tomaba en cuenta de que Bolivia no tiene relaciones diplomáticas con Chile a causa de la Guerra del Pacífico librada entre ambas naciones y en la que el país perdió su derecho a tener una salida al mar. (BOLÍVIA, 2007).*

A tentativa de Quiroga fez com que se instalassem definitivamente no país movimentos sociais que pleiteavam a nacionalização dos hidrocarbonetos. Um dos

líderes dos movimentos pró-nacionalização era o (então) deputado Evo Morales. Quiroga abandonou o projeto pouco antes da eleição presidencial, deixando para o seu sucessor a resolução da questão. Na eleição de 2002, Gonzalo Sanches de Lozada, do MNR foi novamente eleito presidente, vencendo o candidato de esquerda Evo Morales do MAS por uma pequena margem de votos. No primeiro turno da eleição presidencial boliviana de 2002, Lozada obteve 22,46% dos votos, Evo Morales 20,94% e Manfred Reyes Villa 20,91%. Como nenhum candidato obteve maioria absoluta, o Congresso Nacional, formado pelos deputados e senadores, deveria escolher o presidente entre os dois primeiros colocados. Lozada foi eleito no congresso com 84 dos 157 votos (ANDRADE, 2008, p. 5-6).

O primeiro mandato de Lozada, de 1993 a 1997, foi de relativa tranqüilidade, conseguindo o presidente naquela ocasião realizar as reformas neoliberais sem grande força da oposição, pois no contexto de crise econômica, o povo boliviano aceitou as reformas na perspectiva de que a situação geral da sociedade melhorasse. No mandato que começou em 2002, a situação foi diferente. Seu viés neoliberal fracassou desta vez por tentar usar “remédios antigos para renovadas mazelas” (ZANELLA; MARQUES; SEITENFUS, 2007). O contexto econômico mundial e a realidade política boliviana eram diferentes e a pequena margem de votos que elegeu Lozada não se mostrou suficiente para mantê-lo no poder.

Prova disto foram as conseqüências da retomada da discussão da utilização do território chileno para exportar gás, que fez com que os movimentos sociais se intensificassem levando o exército a agir para conter os protestos, que reivindicavam a nacionalização do gás e uma nova assembléiaconstituente. Os confrontos deixaram mais de 60 mortos no episódio que ficou conhecido como A Guerra do Gás (CARRA, 2008). A maior parte da pressão dos setores sindicalizados mobilizados estava contra os projetos de Lozada e o sentimento anti-chileno e a reivindicação da saída marítima foram reavivados (ARRARAS; DEHEZA, 2005, p. 162). As passeatas passaram a pedir a renúncia do presidente Lozada e a situação ficou insustentável, obrigando o presidente a renunciar em 2003.

Carlos Mesa, vice de Lozada, assumiu a presidência e como não possuía o apoio dos partidos políticos e do Congresso Nacional, buscou a adesão dos movimentos sociais, prometendo realizar as demandas dos grupos populares, realizar um referendo vinculante sobre a nacionalização dos hidrocarbonetos, convocar uma nova Assembléia Constituinte e reformar a *Ley de Hidrocarburos*, o

que implicaria na revisão dos processos de privatização e do decreto 24806 de 1997 (ARRARÁS; DEHEZA, 2005, p. 162). A partir de então, a nacionalização dos hidrocarbonetos passou a mostrar-se muito mais como uma possibilidade real, o que poderia deixar evidente a vulnerabilidade brasileira no comércio do gás natural com a Bolívia, na hipótese da imposição de mudanças na relação entre ambos os países. A Guerra do Gás do segundo mandato de Lozada despertou a opinião pública boliviana, categoricamente a favor da nacionalização dos hidrocarbonetos. Conforme a Memória Anual da YPFB:

La Guerra del Gás significó la recuperación de la conciencia nacional adormecida durante vários años. Se ratificó que los recursos hidrocarburíferos debían estar en manos Del Estado y beneficiar a todos los bolivianos. (BOLÍVIA, 2007).

Como o referendo não era um instrumento previsto na constituição boliviana, o congresso aprovou, em 20 de fevereiro de 2004, uma reforma na constituição que introduziu o referendo vinculante e a possibilidade de convocação de uma Assembléia Constituinte no corpo jurídico constitucional. Com estas mudanças que possibilitaram a sua legalização, o referendo foi realizado em julho de 2004.

### **3.2 O REFERENDO VINCULANTE (2004-2006)**

Antes de abordar o resultado do referendo e suas conseqüências, é conveniente destacar o peso das relações comerciais entre os dois países ao tempo do referendo.

Em primeiro plano, deve-se citar que o total das exportações bolivianas que, em 1995, era de US\$ 1,1 bilhão, aumentou para US\$ 2,3 bilhões em 2004. Conforme informação do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil, este incremento deveu-se ao aquecimento das vendas de gás natural e petróleo cru, que tornou a Bolívia o segundo maior exportador de gás da América do Sul, cujas vendas externas de gás natural, em 2004, alcançaram US\$ 620 milhões, compondo 26,9% das exportações do país (BRASIL, 2005, p. 2). Do total do gás exportado pelo país andino em 2004, a Argentina absorveu 8% e os 92% restantes foram comercializados com o Brasil; naquele ano as vendas do gás natural ao Brasil, via Gasbol, representaram 24,8% da pauta do comércio exterior boliviano. Conforme Moniz Bandeira (2006), no período, os investimentos brasileiros representavam 18%

do PIB da Bolívia e as atividades da Petrobras no país eram responsáveis por cerca de 30% da arrecadação tributária.

Do total das exportações bolivianas em 2004, o Brasil foi o principal destino com 31,6%. Este número mostra a importância brasileira na entrada de capitais na Bolívia, pois o somatório das exportações para os demais países sul-americanos com os quais a Bolívia realizou negócios em 2004 – Argentina, Venezuela, Chile, Paraguai, Colômbia e Peru – totalizou apenas 31,1%, ou seja, menos que as vendas para o Brasil (BRASIL, 2005, p. 4).

Além da fração expressiva que os números demonstram no percentual da participação brasileira na economia boliviana, deve-se constar também a tendência que o comércio dos dois países apresentou. Historicamente o saldo da balança comercial sempre foi favorável ao Brasil, até que em 1997, ano dos primeiros investimentos da Petrobras na Bolívia para a construção do Gasbol, o saldo a favor do Brasil passou a apresentar uma tendência declinante, que se acelerou com o início da importação do gás boliviano pelo Brasil, chegando em 2003 a gerar *superavit* em favor da Bolívia. Esta tendência prosseguiu e, em 2004, a Bolívia foi o único país da América do Sul com o qual o Brasil registrou *deficit* em suas transações comerciais, sendo que as importações do gás natural foram responsáveis pela totalidade das causas do fenômeno (BRASIL, 2005, p. 3).

Como visto, desde o início da construção do Gasbol a assimetria econômica entre o Brasil e a Bolívia passou a diminuir e, quando o fluxo do gás boliviano e dos recursos financeiros brasileiros pela fronteira aumentaram a partir do ano 2000, esta tendência se manteve. O gás e o capital utilizado para pagar pelo gás foram responsáveis pelo aprofundamento da interdependência entre o Brasil e a Bolívia. Pode-se concluir também que a dependência de ambos na relação era diretamente proporcional ao volume dos fluxos de transações. No caso do Brasil, como abordado anteriormente, a opção pelo aumento do consumo do gás dos Andes sem investir na produção nacional, bem como o aumento relativo constante da participação do hidrocarboneto boliviano na matriz energética brasileira, caracterizavam uma situação de dependência, além de uma condição latente de vulnerabilidade.

Mas qual era a situação da Bolívia quanto à vulnerabilidade em 2004, quando foi realizado o referendo?

O Brasil era o principal parceiro comercial da Bolívia e o gás natural era o principal produto da pauta de exportações bolivianas. Na eventualidade de uma

situação na qual a Bolívia tivesse aumentados os seus custos na relação ou reduzidos os seus benefícios, o rompimento da relação com o Brasil somente seria uma saída viável na medida em que tivesse outros parceiros para realizar o comércio do gás. Duas opções poderiam se apresentar em uma situação com estas características: vender o gás para a Argentina ou exportá-lo pelo oceano Pacífico.

A primeira opção seria a mais viável por existir uma rede de gasodutos entre os dois países, pela qual o comércio do gás estava inclusive sendo realizado à época, mas a questão residia na demanda Argentina por gás importado. Conforme Carra (2008, p. 136), desde a resolução da questão do Chaco até 1999, a Argentina foi o país sul-americano mais importante para a Bolívia e o comércio do gás era um dos motivos, mas ao final da década de 1990 a Argentina tornou-se auto-suficiente, devido à exploração de novas reservas próprias, dependendo menos das importações. A alternativa do escoamento da produção pelo Pacífico, utilizando o território do Chile, tinha um fator complicador que ficou evidente no governo de Jorge Quiroga e no segundo mandato de Gonzalo Sanchez de Lozada, quando a rejeição da opinião pública por esta opção inviabilizou a proposta.

Assim, eram escassas e inviáveis as alternativas da Bolívia para o gás natural na eventualidade de problemas com as transações com o Brasil, o que demonstra a vulnerabilidade boliviana na relação.

Todavia, apesar da vulnerabilidade de ambas as partes, a relação seguia com crescente interdependência, com a dependência mútua crescendo na mesma medida dos volumes dos fluxos de transações, com assimetria econômica que com o tempo passava a mudar de sentido, com uma vulnerabilidade latente de ambas as partes. A vulnerabilidade aqui é adjetivada de latente por que nem o Brasil e nem a Bolívia haviam ainda passado por uma situação que explicitasse esta vulnerabilidade, visto que a relação desenvolveu-se no sentido do aumento dos benefícios e da redução da assimetria na balança comercial, sem passar por situações de conflitos ou imposições de mudanças que impusessem custos ou reduzissem os benefícios.

### 3.2.1 O conteúdo do referendo

Neste contexto de interdependência, cabe então retomar a questão do referendo vinculante de julho de 2004, visto que o resultado deste poderia alterar os rumos da relação entre o Brasil e a Bolívia. Foram apresentadas ao povo boliviano as seguintes perguntas (ARRARAS; DEHEZA, 2005, p. 3):

1. *¿Está usted de acuerdo con la abrogación de la Ley de Hidrocarburos No. 1689 promulgada por el Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada?*
2. *¿Está usted de acuerdo con la recuperación de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano?*
3. *¿Está usted de acuerdo con refundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, recuperando la propiedad estatal de las acciones de los y las bolivianas en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar el Estado en toda la cadena productiva de los hidrocarburos?*
4. *¿Está usted de acuerdo con la política del Presidente Carlos Mesa para utilizar el gas como un recurso estratégico para recuperar una salida útil y soberana al océano Pacífico?*
5. *¿Está usted de acuerdo con que Bolivia exporte gas en el marco de una política nacional que:*
  - a. *Cubra el consumo de gas para los bolivianos y las bolivianas.*
  - b. *Fomente la industrialización del gas en el territorio nacional;*
  - c. *Cobre impuestos y/o regalías a las empresas petroleras, llegando al 50% del valor del gas, principalmente para la educación, salud, caminos y empleos.*

Na campanha política que antecedeu o referendo, surgiram três diferentes opiniões dos grupos de interesse atuantes politicamente. Em primeiro lugar, o grupo político liderado pelo MNR apresentou posição contrária a realização do referendo ou da aceitação do resultado, sob a alegação de que lhe faltava legalidade, de que as perguntas eram inconsistentes e que a linguagem utilizada era muito complexa. Em segundo lugar, destaca-se o presidente Mesa, que não dispunha de apoio irrestrito do MNR, nem do MAS, para governar e realizou uma campanha nacional de divulgação e esclarecimento sobre o referendo com a intenção de poder governar com o apoio popular. Para tanto ligava o êxito do referendo à continuidade da consolidação da democracia no país e contava com o fato de tratar-se de um

referendo vinculante, que concedia ao presidente a possibilidade de realizar sem impedimentos o seu conteúdo, no caso da aprovação popular. Em terceiro lugar, o grupo político de esquerda, sob o comando do MAS e do deputado Evo Morales, realizava campanha para que a população votasse a favor nas três primeiras perguntas e contra nas duas últimas (*idem*, p. 3-4).

Em 18 de julho de 2004 cerca de 60% dos bolivianos aptos a votar foram às urnas e aprovaram as cinco perguntas. Cabe observar que houve diferentes níveis de aprovação para cada pergunta. Analisando-se o gráfico 6, verifica-se que a campanha do MNR contra o referendo não obteve êxito, visto que as cinco perguntas foram aprovadas com mais de 50% dos votos válidos. Por conseguinte, o trabalho do MAS para a aprovação das perguntas 1, 2 e 3 conseguiu sucesso com grande vantagem percentual nos resultados das respostas populares. Fica evidente, portanto, que no referendo de julho de 2004 a maioria da população boliviana desejava que fosse revogada a *Ley de Hidrocarburos* de 1996, promulgada pelo presidente Lozada, que os hidrocarbonetos na boca do poço voltassem a ser propriedade do Estado boliviano e que a YPFB fosse refundada como uma estatal com a atribuição de atuar em toda a cadeia produtiva dos hidrocarbonetos.

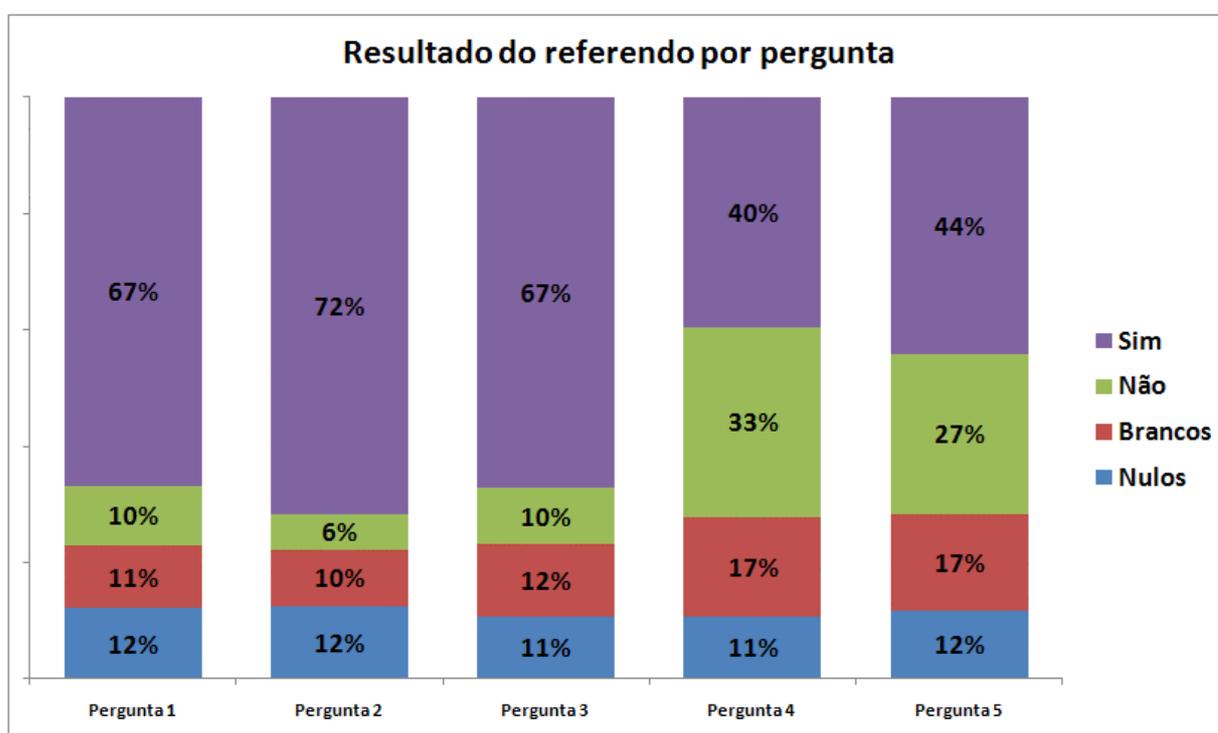


Gráfico 6: porcentagem das votações populares no referendo vinculante realizado em julho de 2004 na Bolívia. Elaboração própria. Fonte dos dados: (ARRARÁS; DEHEZA, 2005, p. 5).

A partir do resultado de aprovação do referendo, originou-se a lei 3058 aprovada pelo congresso em 17 de maio de 2005, uma nova *Ley de Hidrocarburos*, cujo texto decretava a execução e cumprimento do referendo de 18 de julho de 2004 sobre a política de hidrocarbonetos (BOLÍVIA, 2005, p. 1). Para o comércio do gás entre o Brasil e a Bolívia, o ponto da lei que mais atentava para a possibilidade de mudanças na relação era o artigo 5º do capítulo 2:

*Por mandato soberano del pueblo boliviano, expresado en la respuesta a la pregunta número 2 del Referéndum Vinculante de 18 de julio de 2004, y en aplicación del Artículo 139º de la Constitución Política del Estado, se recupera la propiedad de todos los hidrocarburos en Boca de Pozo para el Estado Boliviano. El Estado ejercerá, a través de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, su derecho propietario sobre la totalidad de los hidrocarburos. (BOLÍVIA, 2007, p.62).*

Desta forma, o presidente Mesa realizou parcialmente as promessas feitas na ocasião que assumiu o mandato presidencial de realizar um referendo vinculante sobre a nacionalização dos hidrocarbonetos, convocar uma nova Assembléia Constituinte e reformar a *Ley de Hidrocarburos*. A primeira promessa foi cumprida em julho de 2004, mesmo com o embate político que provocou, o que pode ser considerado um êxito do presidente. A reforma da *Ley de Hidrocarburos* também foi realizada com a lei 3058 de 2005, em um contexto no qual forças políticas do MNR estavam enfraquecidas pela aprovação popular no referendo e pelo seu caráter vinculante. Em um prazo de 19 meses, entre outubro de 2003 quando assumiu o governo e maio de 2005 quando foi decretada a nova lei de hidrocarbonetos, o presidente Mesa realizou duas das três tarefas com as quais havia se comprometido. Restava a convocação da Assembléia Constituinte e a colocação em prática da lei 3058/05. Mas estas duas tarefas não foram executadas e o governante sofreu “a mesma fúria das massas que lhe colocou na presidência” (ZANELLA; MARQUES; SEITENFFUS, 2007, p. 11), pois em todo o período de seu governo houve manifestações populares, de grupos indígenas e de grupos políticos para que a nacionalização dos hidrocarbonetos fosse realizada. Com a parte burocrática que consistiu na realização do referendo e na elaboração da nova lei de hidrocarbonetos efetuada, restava ao presidente realizar o que a pressão popular e a opinião pública boliviana almejavam.

### 3.2.2 Demandas não atendidas e aumento da pressão política

Como todas as demandas não foram atendidas, a pressão política aumentou pelo fato do presidente possuir os instrumentos legais para realizar o que o referendo havia aprovado. Diante deste quadro, o presidente Mesa apresentou sua renúncia em 06 de junho de 2005, sendo aprovada pelo congresso em 09 de junho daquele ano (VERSIEUX, 2005, p. 3). Os presidentes do Congresso e da Câmara dos Deputados tinham a preferência na linha sucessória, mas diante de um acordo entre o governo central, os grupos de manifestantes e a oposição, ambos renunciaram ao cargo.

Assumiu a presidência o presidente da corte suprema, Eduardo Veltzé, que realizou um governo de transição. Veltzé não levou adiante a lei de hidrocarbonetos, mas preocupou-se prioritariamente em conduzir o país sem grandes movimentações políticas e sociais até o período eleitoral de dezembro de 2005. De acordo com Versieux (*ibidem*), o que motivou Veltzé a não tomar medidas relacionadas aos recursos energéticos foi a delicadeza da questão naquele momento, pois o assunto envolvia diretamente a instabilidade política interna e as relações com os países vizinhos, principalmente com o Brasil, devido a Petrobras ser a maior empresa atuante na Bolívia. Considerava o novo presidente que a estatização da empresa acarretaria entraves diplomáticos com o Brasil.

Ao final de 2005, quando se aproximava o período das eleições presidenciais bolivianas, a nacionalização dos hidrocarbonetos fazia parte da plataforma política de todos os candidatos, mas foi Evo Morales quem conseguiu capitalizar o tema e transformá-lo em votos (CEPIK; CARRA, 2006, p. 6). O cenário político boliviano tinha dois partidos políticos que dominavam a disputa eleitoral: o Poder Democrático Social (Podemos), liderado por Jorge Quiroga, e o MAS, centrado na figura de Evo Morales. O candidato do MAS foi eleito no primeiro turno com 54% dos votos, o que representou um apoio através dos votos que não ocorria na Bolívia desde 1952, além de tornar-se o primeiro presidente boliviano de origem indígena, em um país onde esta é a origem étnica predominante (ZANELLA; MARQUES; SEITENFFUS, 2007, p. 12-13).

Morales assumiu a presidência, em janeiro de 2006, com a promessa da nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos, no mesmo período em que continuavam crescentes as importações do gás natural pelo Brasil e de

aprofundamento dos investimentos da Petrobras no país andino. Entre os anos de 2000 e 2004, mesmo com a instabilidade no país vizinho, o Brasil importou quantidades cada vez maiores de gás boliviano. Após o referendo de 2004 até o final de 2005, quando Evo Morales foi eleito, a situação não se alterou, com as importações aumentando junto com o crescimento da participação do gás na matriz energética brasileira, conforme se constata no gráfico 7.

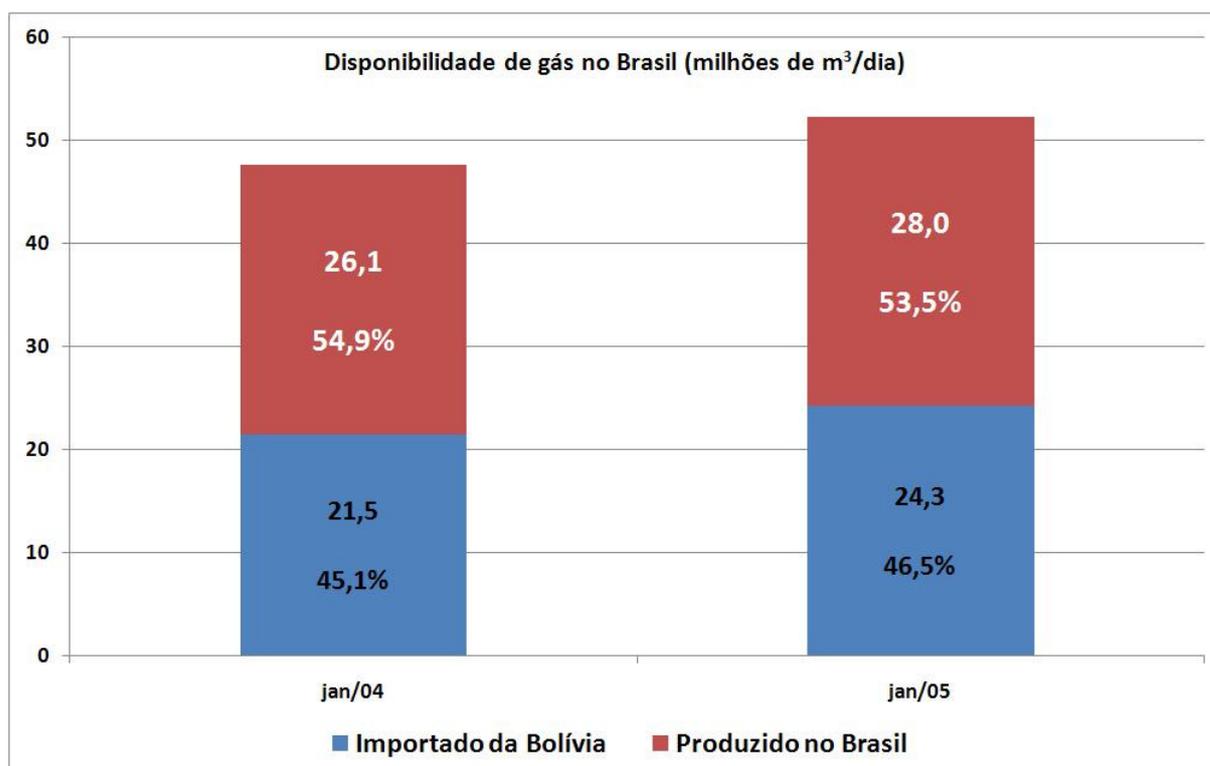


Gráfico 7: indica a participação do gás proveniente da Bolívia e da produção nacional. Apresenta o valor nominal e a quantidade relativa. Elaboração própria. Fonte dos dados: Boletim Mensal do Gás Natural Dez/2005 da ANP, tabelas 2.2 e 3.1, p. 25; 29.

Da mesma forma, os recursos financeiros destinados ao pagamento do gás seguiam formando parte significativa do PIB e da arrecadação tributária do país andino. A interdependência crescia ao mesmo ritmo que a vulnerabilidade, pois quanto mais volumosos os fluxos de bens e capitais pela fronteira, mais aumentava a dependência do Brasil em relação à Bolívia como fornecedor de recursos energéticos e da mesma forma se avultava a dependência da Bolívia em relação ao Brasil, como mercado consumidor de seu principal produto de exportação, o gás natural.

O comércio do gás natural entre o Brasil e a Bolívia demonstrou ter caracterizado uma relação interdependente entre os dois Estados. Desde o

financiamento internacional para a construção do Gasbol, quando o Brasil, através da Petrobras, assumiu os custos da obra, até a eleição de Evo Morales, a relação se construiu pela via da cooperação e do aprofundamento dos princípios de uma relação interdependente, tal como a concebem Joseph Nye e Robert Keohane. O fluxo de bens e capital pela fronteira gerou uma condição de dependência mútua, o que acarretou benefícios e custos a ambas as partes, contribuindo para a redução da assimetria econômica, sem a utilização da força e de aparatos militares. A instabilidade política na Bolívia, que teve como tema central o gás natural, não foi suficiente para reduzir a tendência de aumento do comércio do gás da Bolívia com o Brasil, demonstrando que os cinco primeiros anos da importação do gás boliviano pelo Brasil foram suficientes para consolidar a relação bilateral.

Este era o estado da arte da relação Brasil-Bolívia no comércio do gás quando Evo Morales assumiu a presidência boliviana.

### **3.3 NACIONALIZAÇÃO E MUDANÇAS NA RELAÇÃO (2006-2008)**

A vulnerabilidade e a possibilidade de ocorrência de conflitos podem ser demonstradas em uma situação na qual haja uma mudança substancial na relação de interdependência. Como mudança substancial, considera-se aqui um fato que altere os rumos da relação e que coloque à prova as bases dos entendimentos entre o Brasil e a Bolívia. As mudanças ocorridas até 2006 foram somente no sentido de aprofundar a relação, com o aumento do fluxo de transações de bens e capitais.

Na busca de referenciais que pudessem expressar o conceito de vulnerabilidade, pode-se fixar como um dos marcos para a análise da vulnerabilidade do Brasil e da Bolívia o período histórico representado pelo DS 28701, promulgado em 1º de maio de 2006, através do qual o presidente boliviano Evo Morales e um conselho de quinze ministros de Estado decretaram, com base no referendo vinculante de julho de 2004, a nacionalização dos hidrocarbonetos do país.

Uma relação interdependente pode sofrer mudanças e revelar o grau de vulnerabilidade das partes envolvidas quando há imposições de novas condições para a relação. Estas imposições podem ser de dois tipos. O primeiro ocorre por determinações infligidas por uma das partes envolvidas diretamente e o segundo tipo identifica-se em situações nas quais algum tipo de fator externo obriga as partes

a alterarem as condições da relação, podendo ou não afetar as condições de interdependência. O DS 28701 caracterizou-se como uma imposição do primeiro tipo descrito.

Contudo, para uma melhor compreensão do que se busca demonstrar neste capítulo, é imprescindível destacar o cenário do gás natural no Brasil em 2006 para, demonstrar qual era a situação do grau de dependência do Brasil em relação ao gás boliviano até os meses anteriores à nacionalização de 2006.

### **3.3.1 O cenário do gás até 2006**

Utilizando somente os dados numéricos, pôde-se averiguar que a quantidade de gás importado era crescente desde 1999 e que em 2006 compunha cerca de 50% do total de gás disponível no Brasil. Constatou-se ainda que a produção nacional aumentou da mesma forma que a capacidade instalada de processamento do gás natural, porém em ritmo mais lento que as importações. Conforme anteriormente exposto, isto indica que a tendência era de aumento do insumo importado em detrimento da produção própria. A deficiência destes dados para explicar a vulnerabilidade e dependência brasileira do gás boliviano encontra-se na distribuição geográfica da cadeia do gás natural no Brasil. De maneira mais simplificada, nos números até aqui apresentados, o gás boliviano estatisticamente está incluído no total disponível no Brasil, mas, na realidade, em 2006, o hidrocarboneto importado não abastecia todo o território brasileiro.

A infraestrutura de transporte de gás natural do Brasil em 2006 não interligava, de fato, toda a rede de gasodutos do território nacional, de forma que o gás transportado pelo Gasbol não chegava a todas as regiões brasileiras. A malha de gasodutos era composta, de maneira geral por cinco estruturas. A primeira delas isolada na região norte do país, no estado do Amazonas, e que estava em construção em 2006 para interligar as UPGNs Urucu I e Urucu II à refinaria de Coari. O segundo conjunto de gasodutos estava localizado na região nordeste, desde a Bahia até o Ceará e não estava ligada ao Gasbol. Como terceira estrutura, também sem ligação com o Gasbol, o gasoduto ligando Paso de los Libres, na Argentina, à Uruguaiana, no Rio Grande do Sul, com um ramal ligando Uruguaiana a Porto Alegre, em construção em 2006. Finalmente, as duas últimas estruturas de

gasodutos, o conjunto de tubulações presente na região sudeste, controlada pela Transpetro e o Gasbol, que estavam interligados.

Em 2006, o Gasbol saía da cidade de Rio Grande, na Bolívia, seguindo até Guararema em São Paulo. Antes da chegada a Guararema, o Gasbol contava com dois ramais, o primeiro seguindo até Cuiabá e o segundo percorrendo o território dos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Em Guararema, o Gasbol interliga-se com os gasodutos da região sudeste, que ligam a Bacia de Santos, a Bacia de Campos e o Estado de Minas Gerais.

A partir da constatação de que o Gasbol não abastecia todo o território brasileiro, com a abordagem da distribuição geográfica dos gasodutos, a tarefa que se mostra necessária é a demonstração da distribuição da capacidade instalada para processamento do gás. Conforme a tabela 2, a capacidade de produção total em 2006 era de 49,63 milhões de m<sup>3</sup>/dia, sendo que deste total, as UPGNs e gasodutos responsáveis por 28,5 milhões de m<sup>3</sup>/dia ou 57,4% não estavam ligados ao Gasbol e os 21,13 milhões de m<sup>3</sup>/dia restantes, correspondentes à infraestrutura das regiões sul e sudeste, encontrava-se conectada ao Gasbol.

UNIDADE	UF	CAPACIDADE
UPGN Urucu I	AM	0,70
UPGN Urucu II	AM	6,00
UPGN Urucu III	AM	3,00
UPGN LUBNOR	CE	0,35
UPGN Guamaré I	RN	2,30
UPGN Guamaré II	RN	2,00
UPGN Guamaré III	RN	1,80
UPGN Pilar Pilar	AL	1,80
UPGN Atalaia Aracaju	SE	2,90
UPGN Carmópolis	SE	0,35
UPGN Candeias	BA	2,90
UPGN Catu	BA	1,90
URGN-3 Bahia	BA	2,50
<b>NÃO INTERLIGADOS AO GASBOL</b>		<b>28,50</b>
UPGN Lagoa Parda	ES	0,45
DPP-Lagoa Parda2	ES	1,50
UPGN-U-2500-Reduc	RJ	2,50
UPGN-U-2600-Reduc	RJ	2,00
URGN Cabiúnas	RJ	2,80
UPGN Cabiúnas	RJ	0,58
URL Cabiúnas I	RJ	4,50
URL Cabiúnas II	RJ	4,50
UGN -RPBC	SP	2,30
<b>INTERLIGADOS AO GASBOL</b>		<b>21,13</b>
<b>TOTAL</b>		<b>49,63</b>

Tabela 2: capacidade instalada de produção nacional de gás natural em 2006. Elaboração própria. Fonte dos dados: Anuário Estatístico do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis da ANP. Tabelas 2.26 e 2.27 (2008, p. 90).

Cabe ainda destacar que este potencial de produção não significa a quantidade disponibilizada para comercialização, pois há três fatores técnicos que reduzem estes números: o consumo próprio, a queima/perda e a reinjeção. O consumo próprio é a parcela da produção utilizada para suprir as necessidades das instalações de produção. A queima e as perdas referem-se à parcela do volume extraído do reservatório que foi queimada ou perdida na área de produção. A reinjeção é a parte do gás extraído que é injetada novamente no reservatório para manter a sua pressão (BRASIL, 2010, p. 7).

Para exemplificar os volumes de gás que são utilizados nestes três processos, o gráfico 8 demonstra a média anual de 2005, na qual se percebe que pouco mais da metade da capacidade instalada se converte em gás natural disponível para o consumidor final.



Gráfico 8: demonstra a média de 2005 para as quantidades de gás natural de acordo com a sua utilização no processo produtivo. Elaboração própria. Fonte dos dados: Boletim Mensal do Gás Natural Dez/2005 da ANP, tabela 2.2, p. 25.

Conforme anteriormente abordado, analisando a participação do gás boliviano no total da disponibilidade do gás no Brasil, a conclusão foi de que o Brasil ficava mais dependente e vulnerável na relação quanto mais crescia volume de gás importado da Bolívia. Verificou-se ainda que o Gasbol não encontrava-se interligado à toda a malha de gasodutos brasileira, que o potencial de produção nacional instalado tinha mais da metade de seu total não ligado ao Gasbol e que a produção própria ainda deveria descontar a reinjeção, perdas, queima e consumo próprio. Considerando-se estes elementos, conclui-se que a dependência e a vulnerabilidade são maiores do que na análise que considera apenas os dados globais. Deve-se ainda observar que a capacidade de transporte do Gasbol era de 30 milhões de m<sup>3</sup>/dia, com a dedução de uma parcela de menos de 3% referente ao consumo durante o transporte e armazenamento, pois a reinjeção, a queima e o consumo próprio são deduzidos na fonte produtora.

Ao analisar o conjunto formado pelo Gasbol e pelos gasodutos da região sudeste, que estavam interligados em 2006, considerando que o gasoduto Brasil-Bolívia poderia transportar 30 milhões de m<sup>3</sup>/dia em sua capacidade total e que os demais gasodutos a ele interligados poderiam disponibilizar para consumo cerca de 11,6 milhões de m<sup>3</sup>/dia, descontadas as parcelas utilizadas no processo de produção, conclui-se que para a região geográfica que era abastecida pelo gás importado em 2006, se a importação e a produção atingissem seus níveis máximos, a participação do gás boliviano seria de mais de 70%.

Finalmente, é necessário analisar como era o consumo do gás quando Evo Morales assumiu o governo boliviano em janeiro de 2006, pois foram considerados até aqui os números referentes à capacidade total. Como a data de referência é o início de 2006, deve-se avaliar o período imediatamente anterior, ou seja, o ano de 2005, relatando apenas os dados da região abastecida pelo gás importado.

Em 2005, a média diária de consumo nos estados abastecidos pelo gás importado foi de 32,3 milhões de m<sup>3</sup>/dia. Como a média de importação diária foi de 24,6 milhões de m<sup>3</sup>/dia, a produção interna deveria ser de 7,7 milhões de m<sup>3</sup>/dia para o suprimento das necessidades de mercado (BRASIL, 2008, p. 25). Sendo a capacidade estimada de produção nacional para o abastecimento das regiões sul e sudeste de 11,6 milhões de m<sup>3</sup>/dia, poderia-se considerar que o consumo ficou abaixo da capacidade de abastecimento, mas é necessário considerar que isto somente ocorreu devido ao volume das importações. O fator relevante é que a

demanda por gás natural nas regiões sul e sudeste em 2005 foi em média de 32,3 milhões de m<sup>3</sup>/dia, diante de uma capacidade instalada de produção nacional de gás de 11,6 milhões de m<sup>3</sup>/dia, o que indica que o Brasil era dependente, em números absolutos, de cerca de 64% do gás importado nas regiões mais industrializadas e maiores consumidoras de gás natural do país. Para Lima (2009, p. 192), a Petrobras que teve grande sucesso no aumento na produção interna de petróleo, não teve o mesmo sucesso com o gás, ficando ao mesmo tempo confortável em relação ao petróleo e com uma posição frágil quanto ao gás.

Neste contexto de dependência do Brasil em relação ao gás boliviano, Evo Morales assumiu a presidência boliviana em 22 de janeiro de 2006, com o Contrato de Compra e Venda de Gás Natural entre Petrobras e YPFB em vigência sob os termos do DS 24806 de 1997. Além da dependência brasileira, Morales chegou ao governo com a cadeia de exploração e produção de petróleo e gás natural desintegrada pela legislação do país (ALEXANDRE, 2006, p. 18). Outro ponto do contexto boliviano neste período era o endividamento do país, a precariedade dos serviços públicos e da condição de vida da população, fato recorrente na história da Bolívia, pois desde a guerra contra o Chile instalou-se um quadro no qual o aumento das divisas do governo não se convertia em prosperidade para a sociedade (DEMELAS, 1980, p. 109).

Se na década de 1990 a crise dos regimes socialistas permitiu o domínio neoliberal, no início do século XXI foi justamente o posicionamento contrário à continuidade do programa neoliberal que abriu o espaço para os grupos políticos de inclinação socialista na Bolívia. Isto ocorreu também no Brasil, pois as mazelas da crise energética dos anos 2000 e 2001 foram creditadas ao modelo neoliberal, entendido como incapaz de resolver a questão no país (GUIMARÃES, 2001, p. 143).

Foi destacado anteriormente que Brasil e Bolívia possuíam uma vulnerabilidade latente, devido ao crescente grau de dependência motivado pela indisponibilidade de alternativas para ambos, na hipótese de que a imposição de mudanças na relação viesse a acarretar em aumento dos custos ou redução dos benefícios. Os conflitos ocorreram no âmbito interno boliviano, sem afetar as relações com Brasil. Estes dois aspectos, vulnerabilidade e conflitos, são evidenciados na relação Brasil-Bolívia no período do governo de Evo Morales, que executou o que seus antecessores não haviam feito: a nacionalização dos hidrocarbonetos e o cumprimento da lei 3058/05.

### 3.3.2 O Decreto Supremo 28701

Dois pontos poderiam ser alterados caso o resultado do referendo vinculante de 2004 e a lei 3058 de 2005 fossem executados (como de fato foram) pelo governo de Morales: o preço do gás e a distribuição das receitas provenientes da exploração do gás.

O preço do gás comercializado entre os dois países e a forma de reajuste dos valores foram determinados na assinatura do contrato na década de 1990. Levando em conta os custos do gás na boca do poço e o custo do transporte no trecho boliviano e no brasileiro, chegou-se em 1997 a um valor de US\$ 3,20 por milhão de British Thermal Unit (MBTU). Para o reajuste dos valores, considerou-se um pacote de óleos combustíveis que à época tinha o mesmo valor do gás boliviano, ou seja, US\$ 3,20/MBTU. O reajuste do valor do gás acompanharia as variações dos preços deste pacote de óleos, que eram regulados pelo mercado internacional (BID, 1997, p. 38). No início de 2006, o insumo boliviano chegava ao Brasil ao valor de US\$ 5,26/MBTU, devido à aplicação dos reajustes ao longo dos seis anos em que o gás abasteceu o Brasil, desde 1º de julho de 1999 até 2006 (LIMA, 2009, p. 207). Cabe ressaltar que este valor refere-se ao preço de chegada do gás ao Brasil e não ao valor pago pelo consumidor final, pois a este valor devem-se acrescentar os tributos brasileiros, os custos e o lucro das empresas distribuidoras.

Sobre o pagamento de tributos pelas empresas exploradoras do gás na Bolívia, o decreto 24806 que regulou o contrato entre a Petrobras e a YPFB, de acordo com a lei 1689 de 1996, determinava em seu artigo 18 que *“la participación de YPFB más las regalías correspondientes establecidas por Ley, que totalizarán el dieciocho por ciento (18%) de la producción fiscalizada”* (BOLÍVIA, 1996). Como a YPFB havia sido convertida em empresa de fiscalização, sem direito a atuar na exploração e comercialização dos hidrocarbonetos, o Estado boliviano deixou de interferir no processo desde a produção até a exportação, ficando apenas com a tarefa de fiscalização e captação dos impostos legais de 18% (ZANELLA; MARQUES; SALDANHA, 2007, p. 277). Ressalve-se também a informação de havia 32% de pagamento de participações e outros tributos, restando 50% para as empresas exploradoras.

Ao assumir a presidência, Morales era o canalizador das vontades populares e o êxito na realização dos propósitos do povo boliviano estava diretamente ligado à

boa administração dos recursos que a indústria extrativa aportava ao país. Esta tarefa, se bem sucedida, concederia condições de governabilidade ao novo presidente e isto tornava obrigatória a execução da promessa da campanha eleitoral de que os recursos naturais energéticos seriam nacionalizados (ZANELLA; MARQUES; SEINTEFUS, 2007, p. 13). Em 1º de maio de 2006, Morales fez o que Carlos Mesa prometeu e não realizou integralmente e cumpriu a sua promessa de campanha com a promulgação do DS 28701, conhecido como decreto da nacionalização dos hidrocarbonetos.

O decreto é um documento de quatro páginas e nove artigos, assinado pelo presidente Evo Morales e por um conselho de quinze ministros de Estado. Os principais pontos do DS 28701 que afetaram o tratado assinado entre o Brasil e a Bolívia foram: a) o artigo 1º que dispunha sobre a propriedade dos hidrocarbonetos, que passaram a ficar sob o total controle do Estado boliviano e como consequência a Petrobras deixou de ser a proprietária do gás na boca do poço; b) o artigo 4º que alterou o valor repassado a título de impostos e direitos de propriedade sobre a quantidade extraída do subsolo, que anteriormente era de 18% mais 32% de participações e passou a ser de 82%; c) o artigo 7º que passou o controle acionário das empresas estrangeiras atuantes na cadeia produtiva de petróleo e gás na Bolívia para o Estado e assim as duas refinarias da Petrobrás naquele país não deixaram de ser controladas pela estatal brasileira. O DS 28701 determinou ainda que todas as companhias atuantes em território boliviano deveriam acatar imediatamente o disposto pelo decreto e adequar-se à nova situação em um prazo de 180 dias, sob a pena de não poderem seguir operando no país após este prazo.

O DS 28701 foi uma mudança imposta na relação entre Brasil e Bolívia com potencial para alterar a condição de interdependência. A atitude boliviana levou os países a entrarem em um conflito de interesses, o que não faz com que a relação deixe de ser interdependente, pois os conflitos fazem parte da interdependência. Além disto, ainda que os conflitos não desapareçam quando prevalece a interdependência, quando estes ocorrem não são resolvidos pelo uso da força, mas pela negociação. Como anteriormente explanado, a capacidade de influenciar em resultados é uma forma de expressão de poder em uma relação interdependente e o Estado mais vulnerável terá que aceitar maiores custos e menores benefícios em períodos de negociação. Desta forma, os resultados das negociações que ocorreram

nos 180 dias seguintes à nacionalização podem demonstrar como a condição de vulnerabilidade de cada uma das partes se evidenciou.

No dia 27 de outubro, um dia antes de expirar o prazo anunciado pelo DS 28701, duas das dez empresas estrangeiras que atuavam na Bolívia assinaram novos contratos com a YPFB. No dia seguinte, último dia do prazo, foi emitido o DS 28900-A, efetivando o artigo 4º do DS 28701 e desta forma as demais empresas perceberam que não haveria retorno na decisão da nacionalização. Aos primeiros minutos do dia 29 de outubro de 2006, as demais empresas, entre elas a Petrobras firmaram os novos contratos, conforme consta na Memória Anual da YPFB:

*Las empresas petroleras que firmaron los nuevos Contratos de Operación, el 27 de octubre de 2007 fueron Total Exploration Production Bolivia y Vintage Petroleum Boliviana, Ltd. Pasados pocos minutos de la medianoche, el domingo 29 de octubre lo hicieron Matpetrol S.A. , Pluspetrol Bolivia Corporation S.A. ,BG Bolivia Corporation, Repsol YPF E&P Bolivia S.A., Empresa Petrolera Andina S.A., Empresa Petrolera Chaco S.A., Petrobras Energía S.A. Sucursal Bolivia y Petrobras Bolivia S.A. (BOLÍVIA, 2007, p. 102).*

Após as negociações, o novo contrato da Petrobrás com a YPFB tratou de dois dos três artigos destacados anteriormente que afetaram as relações Brasil-Bolívia, o artigo 1º e o 4º, enquanto que a questão do controle acionário da Petrobras na Bolívia ter passado ao Estado boliviano foi resolvida à parte do novo contrato. Em maio de 2007, a Petrobras fechou acordo com a Bolívia para a venda de 100% das ações das duas refinarias instaladas naquele país por US\$ 112 milhões e, ao invés da YPFB ficar com 50% mais uma ação, adquiriu integralmente as refinarias. A venda das refinarias resolveu o conflito, mas a entrega de mais um recurso de poder que se encontrava na posse do Brasil, conforme Buarque (2007), deixou o Brasil definitivamente como um “refém de Evo Morales”.

Quanto ao artigo 1º do DS 28701 não houve negociação e os hidrocarbonetos voltaram ao controle do Estado boliviano, extinguindo-se a posse do gás na boca do poço para a Petrobras. As medidas da década de 1990 do presidente Lozada tiraram o controle dos recursos naturais energéticos do Estado boliviano e isto significou, à luz da teoria da interdependência, uma atitude que reduziu a capacidade da Bolívia em influenciar nos resultados das negociações, pois a posse de recursos é um fator que concede poder de negociação. Na nacionalização de 2006 ocorreu o processo inverso e a efetivação do artigo 1º do DS

28701 permitiu à Bolívia angariar maior capacidade de poder dentro da relação com o Brasil no comércio do gás.

Houve também uma redução dos custos na relação para a Bolívia, visto que, conforme os pressupostos da teoria da interdependência, caracteriza-se como custo da relação quando uma das partes cede parte de sua autonomia à outra. O Brasil, através da Petrobrás, tinha o controle do gás natural extraído na boca do poço, dentro do território soberano da Bolívia, sem a possibilidade de ingerência do governo boliviano neste processo. A retomada do controle dos recursos em seu território foi, para a Bolívia, uma redução do custo político da relação.

Para o artigo 4º, foram renegociados os valores dos impostos, participações e a distribuição dos demais recursos gerados pela extração dos hidrocarbonetos. Anteriormente, as operadoras ficavam com 50% do total das divisas geradas, valor que foi previsto para ser alterado para 18% com o DS 28701, no qual o total de impostos seria de 50% e a YPFB ficaria com 32%. No contrato de outubro de 2006, o Brasil e a Bolívia acordaram que o total de impostos seria de 50% e o restante seria utilizado primeiramente para pagamento dos custos de operação dos processos de exploração, ficando o excedente para ser dividido entre a Petrobrás e a YPFB (PETROBRAS, 2006, p. 4). O gráfico 9 demonstra a divisão das receitas nas três condições.

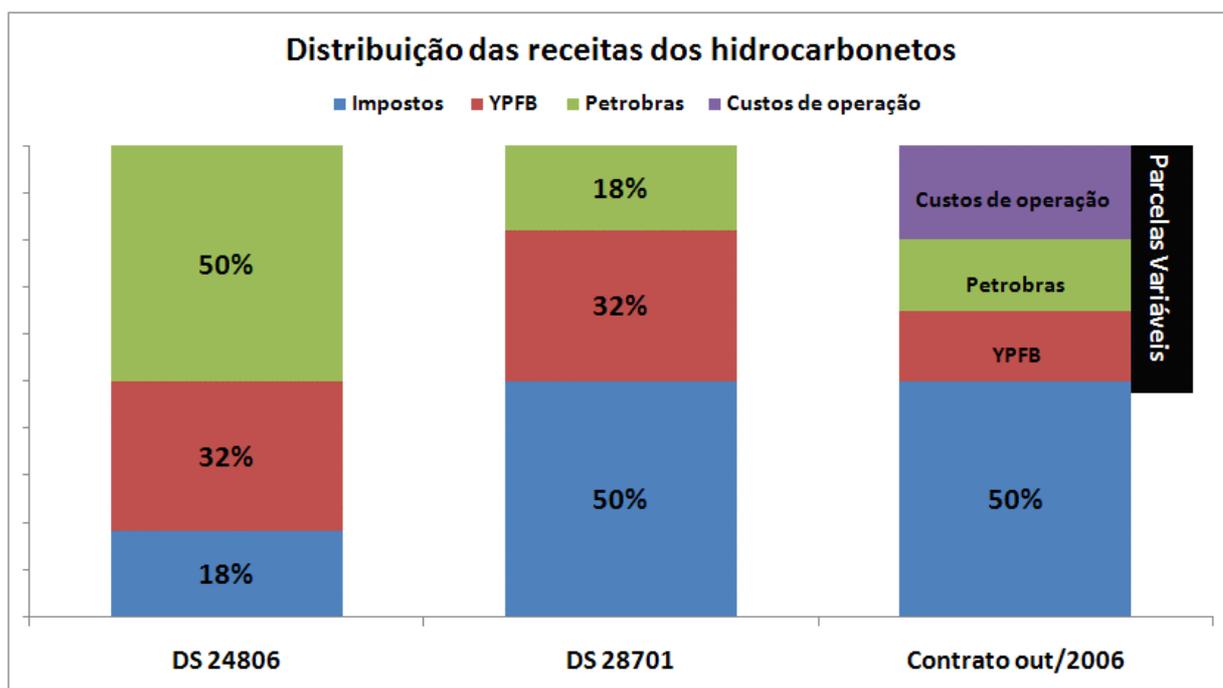


Gráfico 9: demonstra a distribuição dos recursos gerados pela exploração do gás natural. Elaboração própria. Fonte dos dados: Petrobras (2006, p. 4).

A aceitação por parte do Brasil desta mudança na distribuição relativa das receitas provenientes da exploração do gás natural na Bolívia provocou as mais diversas manifestações. Na visão de Bandeira (2006), no conflito de 2006 o maior prejuízo seria da Bolívia, pois o Brasil era o mercado natural de suas exportações e, sem alternativas para escoar a sua produção, o país andino teria que necessariamente negociar condições aceitáveis pela Petrobras, além da situação gerar um desgaste político internacional.

Com o DS 28701, Evo Morales criou um clima de desconfiança entre os países investidores e, visto que o presidente elegeu-se com a bandeira da distribuição da renda das riquezas naturais a toda a nação, este necessitava de investimentos em pesquisa e exploração, sem os quais não haveria como manter os níveis de produção do gás natural e, como consequência, tornaria difícil o cumprimento das promessas da campanha eleitoral (DUARTE; SARAIVA; BONE, 2008, p. 8). Para a Bolívia, portanto, a maior dificuldade estava em conseguir aumentar as receitas para cumprir o planejamento do novo governo, mas para isto teria que conseguir negociar com a Petrobras e contornar o problema do desgaste internacional. O aumento das receitas ocorreu, em grande parte, pela execução do que estava previsto no artigo 4º do DS 28701, porém é evidente que se tratou de um caso em que houve uma estratégia de manipulação dos padrões de vulnerabilidade, o que implica em riscos de contra-estratégia e possibilidade de prejuízos futuros, caso esta estratégia não leve em conta todas as condições envolvidas.

O êxito boliviano em conseguir efetivar o conteúdo do artigo 4º do DS 28701 está diretamente ligado à dependência brasileira em relação ao gás boliviano em 2006, o que tornava o Brasil vulnerável na relação com a Bolívia. Como visto anteriormente, em uma situação na qual haja a imposição de uma mudança em uma determinada relação por uma das partes, que gere maiores custos e menores benefícios à outra, a parte prejudicada tem como opções para evitar tal fato a procura de outros parceiros, o rompimento da relação ou então a aceitação da nova situação, ainda que menos lucrativa que antes. Torna-se um trabalho obrigatório a este trabalho verificar as alternativas do Brasil em 2006 para compreender a razão da aceitação da mudança de sua relação com a Bolívia.

### 3.3.3 As possibilidades para o Brasil além da Bolívia

Diante do contexto da época, quatro possibilidades podem ser analisadas: a) a substituição das importações pela exploração das reservas próprias; b) a busca de outros fornecedores externos; c) o rompimento da relação; d) a aceitação das imposições bolivianas.

Para analisar a primeira opção, a da substituição das importações bolivianas pela exploração das reservas brasileiras, é importante apresentar o quadro das reservas de gás provadas. Desde o ano de 2002, conforme o gráfico 10, as reservas provadas no Brasil cresceram no mesmo período em que se reduziram as reservas bolivianas, o que demonstra que o Brasil tinha disponibilidade de gás para ser explorado.

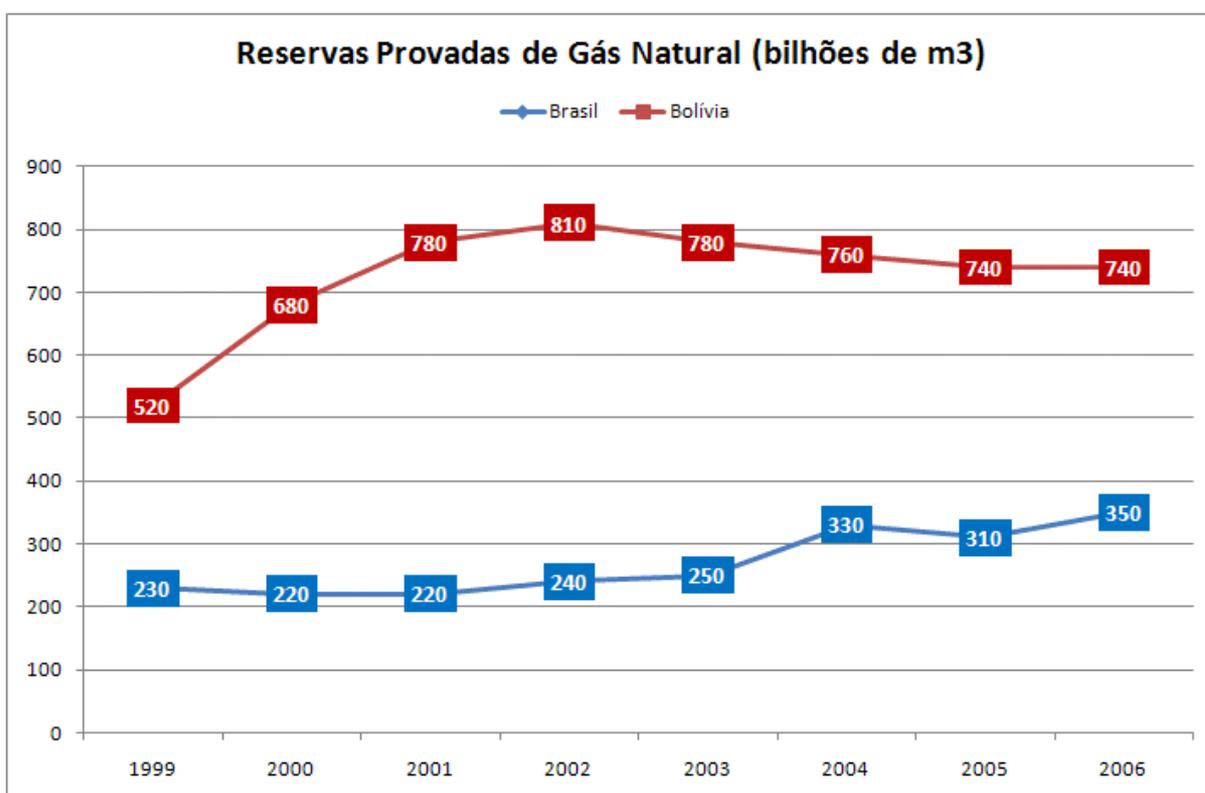


Gráfico 10: evolução das reservas provadas de gás natural no Brasil e na Bolívia. Elaboração própria. Fonte dos dados: Anuário Estatístico do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2008 da ANP, p. 35, tabela 1.6.

Apesar de possuir gás disponível para exploração, o problema brasileiro encontrava-se na capacidade instalada de produção e na rede de transporte de gasodutos no território nacional. De acordo com o item 2.3 desta dissertação, o Brasil não possuía capacidade instalada para processamento de gás natural

suficiente para suprir sua demanda nas regiões sul e sudeste, o que tornava o país dependente do gás boliviano devido à demanda criada desde 1999. O Plano Decenal de Energia (PDE) 2008-2019, elaborado no ano de 2007, quando a nacionalização boliviana era um fato, prevê um aumento da demanda de gás natural constante até 2019 e considera que este crescimento resultará no aumento tanto do volume produzido, como do importado no país (BRASIL, 2009, p. 552). Cita ainda o documento que para atender a esta demanda, é necessário interligar os conjuntos de gasodutos da região norte, do nordeste e o agrupamento da rede das regiões sul, sudeste e centro-oeste. Sobre o gás importado, afirma o documento que, após 2010, a oferta de gás será complementada com a importação de Gás Natural Liquefeito (GNL) e que “a importação de gás natural da Bolívia será mantida nas condições contratuais do Gasbol, de 30 milhões de m<sup>3</sup>/dia” até 2019 (*idem*, p. 556).

Conclui-se, com isto, que o Brasil não considerou a auto-suficiência como uma alternativa para evitar os custos da nacionalização de 2006. Em primeiro lugar, agiu desta forma por não possuir infraestrutura para utilizar somente o gás das reservas próprias, e, em segundo lugar, pelo planejamento estratégico nacional na área energética prever a manutenção das importações bolivianas, mesmo com a ampliação da oferta da produção própria, pois para atender a demanda planejada, de acordo com o PDE, o Brasil necessita do gás importado.

A segunda opção, da busca de outros países que pudessem fornecer o gás em lugar da Bolívia, tinha diversos entraves que não tornaram possível viabilizar esta medida no curto prazo. O gás natural pode ser transportado de duas formas: no estado gasoso através de gasodutos ou na forma líquida, o GNL, que permite o transporte por navios. As opções brasileiras para substituir o gás boliviano por outro fornecedor teriam que considerar uma destas alternativas (GHIRARDI, 2008). Os entraves estavam novamente na questão da infraestrutura, pois tanto para uma como para outra opção, o Brasil não estava preparado para realizá-las. No caso do GNL, de acordo com o PDE 2008-2019, somente após 2010 havia previsão de instalação das primeiras plantas de regaseificação na costa brasileira, para recebimento de navios com o produto, sendo que as previsões indicavam que a Nigéria seria o melhor parceiro comercial para esta modalidade, mas havia também estudos acerca de Trinidad e Tobago e Argélia (BRASIL, 2009, p. 546-547).

Descartada a hipótese do GNL para a resolução da questão boliviana em 2006, restava a opção de compra via gasoduto. Neste caso, na América do Sul,

seriam três as opções: a Venezuela, o Peru e a Argentina. Sobre a Venezuela e o Peru, apesar de possuírem reservas provadas que poderiam abastecer o Brasil, seria necessário construir um gasoduto e ainda negociar o gás a um preço que compensasse tal investimento. Como trata-se de uma obra complexa, de custo elevado e que depende de um fluxo constante e por um período longo de tempo para tornar-se lucrativa (GHIRARDI, 2008), a alternativa da construção de outros gasodutos não mostrava-se viável, juntando-se a isto o temor de que o gasoduto demorasse a ser construído. A outra opção via gasoduto seria a Argentina, país com o qual o Brasil possuía transações comerciais de gás natural e gasodutos construídos, mas o entrave neste caso é a alta demanda argentina por gás, que acaba por disponibilizar para exportação quantidades insuficientes para suprir o mercado brasileiro.

A terceira opção era a do rompimento da relação com a Bolívia. Conforme Deutsch (1974, p. 185), os conflitos em uma relação interdependente podem ser reduzidos ou mitigados através do controle dos fluxos das transações. A diminuição dos fluxos reduz a possibilidade de conflito, mas diminui também o grau de interdependência. Sendo assim, o fim do comércio do gás entre Brasil e Bolívia acabaria com a interdependência, pois deixariam de existir fluxos pelas fronteiras, benefícios e outros aspectos que geram a dependência mútua. Porém, esta situação somente pode ser considerada do ponto de vista teórico, não sendo razoável considerar que alguma das partes levasse em conta esta possibilidade, pois o grau de dependência de ambos e a falta de outros parceiros comerciais a curto prazo não permitiriam que esta condição viesse a ocorrer.

A quarta opção que se apresentou ao Brasil, a aceitação das imposições bolivianas, foi o que ocorreu no caso das negociações sobre o artigo 4º do DS 28701. De acordo com o aporte teórico utilizado neste trabalho, a aceitação de um ator dos custos impostos em uma relação por outro ator ocorre quando aquele que fica prejudicado com a nova situação encontra-se em condição de vulnerabilidade na relação. Sendo assim, a concordância do Brasil diante das atitudes bolivianas indica a condição de vulnerabilidade brasileira neste caso.

Isto não significa, todavia, que a vulnerabilidade seja a determinante única das decisões de um Estado em tais condições, pois a questão ideológica e as estratégias de longo prazo definidas pelo Estado podem eventualmente influenciar neste cálculo.

Considerando a definição de vulnerabilidade em situações de interdependência como um fenômeno cuja intensidade é diretamente proporcional à dependência e à assimetria, que a dependência está diretamente relacionada à disponibilidade de alternativas e a assimetria está integrada à posse de recursos e à capacidade de influenciar nos resultados, pode-se realizar algumas ponderações sobre a vulnerabilidade brasileira em 2006.

A partir da metodologia de Nye e Keohane<sup>10</sup> (1977, p. 178-193), um Estado que possui maior capacidade de resolver conflitos de forma a atender seus interesses é menos vulnerável. No caso Brasil-Bolívia, a resolução das questões referentes à distribuição das divisas geradas pela exploração do gás foi favorável à Bolívia, o que indica que naquela ocasião a situação era assimétrica e favorável ao país andino, pois a Bolívia demonstrou maior capacidade de influenciar nos resultados das negociações. A outra dimensão da assimetria – a posse dos recursos – era favorável ao Brasil devido à posse do gás na boca do poço, mas como a posse passou a ser do Estado boliviano, também este elemento moveu-se a favor da Bolívia. Na questão da assimetria, de acordo com a teoria da interdependência, em 2006 a situação era inteiramente favorável à Bolívia, pois o país influenciou os resultados ao seu favor e manteve a posse dos recursos, que neste contexto são recursos de poder.

Sobre a dependência, definida como a existência de alternativas diante de situações de conflito, constatou-se que as opções de utilização de recursos próprios, busca de outros parceiros comerciais ou rompimento da relação não compunham um conjunto de opções viáveis ou plausíveis ao Brasil, restando somente a concordância com a mudança imposta pela Bolívia.

A nacionalização dos hidrocarbonetos em 2006, devolvendo ao Estado boliviano a capacidade de realizar a atividade regulatória e extrativa destes recursos, foi um acontecimento com conseqüências para além da questão econômica, influenciando também na esfera política (ZANELLA; MARQUES; SEINTENFUS, 2007, p. 13). Também foi adjetivado como um golpe de teatro que se transformou em um episódio dramático para a relação de dependência mútua existente entre o

---

<sup>10</sup> Nye e Keohane (1977) analisam as relações entre os Estados Unidos e o Canadá entre 1920 e 1939 verificando nas situações de conflito qual das partes conseguiu decisões nas negociações ao seu favor. Desta forma definem a assimetria na capacidade de influenciar em resultados, um dos componentes do conceito de vulnerabilidade.

Brasil a Bolívia (LAMPREIA, 2007, p. 78; 82). Contudo, para a abordagem realizada nesta dissertação, a nacionalização e seus desdobramentos foi um episódio que demonstrou a dependência e a vulnerabilidade do Brasil nesta relação. Também serviu como tema para analisar como se procede a redistribuição dos custos e benefícios diante de uma situação de conflito, bem como as variações na questão da assimetria a partir de uma mudança imposta por um dos atores envolvidos em uma relação interdependente.

### **3.3.4 Variações no volume das importações**

Apesar do litígio que envolveu o comércio de gás entre Brasil e Bolívia em 2006, as bases da interdependência na relação não foram afetadas, pois o fluxo de transações se manteve a despeito da redistribuição dos benefícios e dos custos.

O fluxo do gás pelo Gasbol em todo o ano de 2006 manteve uma média de 25 milhões de m<sup>3</sup>/dia. Desde o período em que Evo Morales assumiu a presidência boliviana em janeiro de 2006, seguindo pela fase da nacionalização do mês de maio daquele ano até a metade de 2007, o volume total do gás natural disponível no Brasil sofreu poucas variações, mas o que se manteve foi a média de participação do gás importado e da produção nacional em cerca de 50% para cada modalidade, conforme indica o gráfico 11, na página seguinte. O fluxo de bens pela fronteira não foi afetado, portanto, pela imposição de mudança boliviana na relação.

Porém, de junho a dezembro de 2007 houve um aumento constante no volume de gás importado e na produção nacional, sendo que neste período o insumo importado manteve em média 53% de participação no total contra 47% da produção brasileira. Em 2008, esta situação se inverteu e, entre janeiro e agosto de 2008, a média de participação de 53% passou a ser do gás produzido no Brasil, com 47% de gás importado.

Considerando os argumentos de Deutsch (1974) e de Nye e Keohane (1977) de que o grau de interdependência está diretamente ligado ao volume dos fluxos de transações pelas fronteiras, sendo maior a interdependência quanto maior o fluxo, deve-se verificar a situação ocorrida com a importação do gás boliviano entre janeiro de 2006 e agosto de 2008. Para isto, consideram-se aqui três períodos distintos, sendo o primeiro de janeiro de 2006 a junho de 2007, o segundo de julho a dezembro de 2007 e o terceiro de janeiro a agosto de 2008.

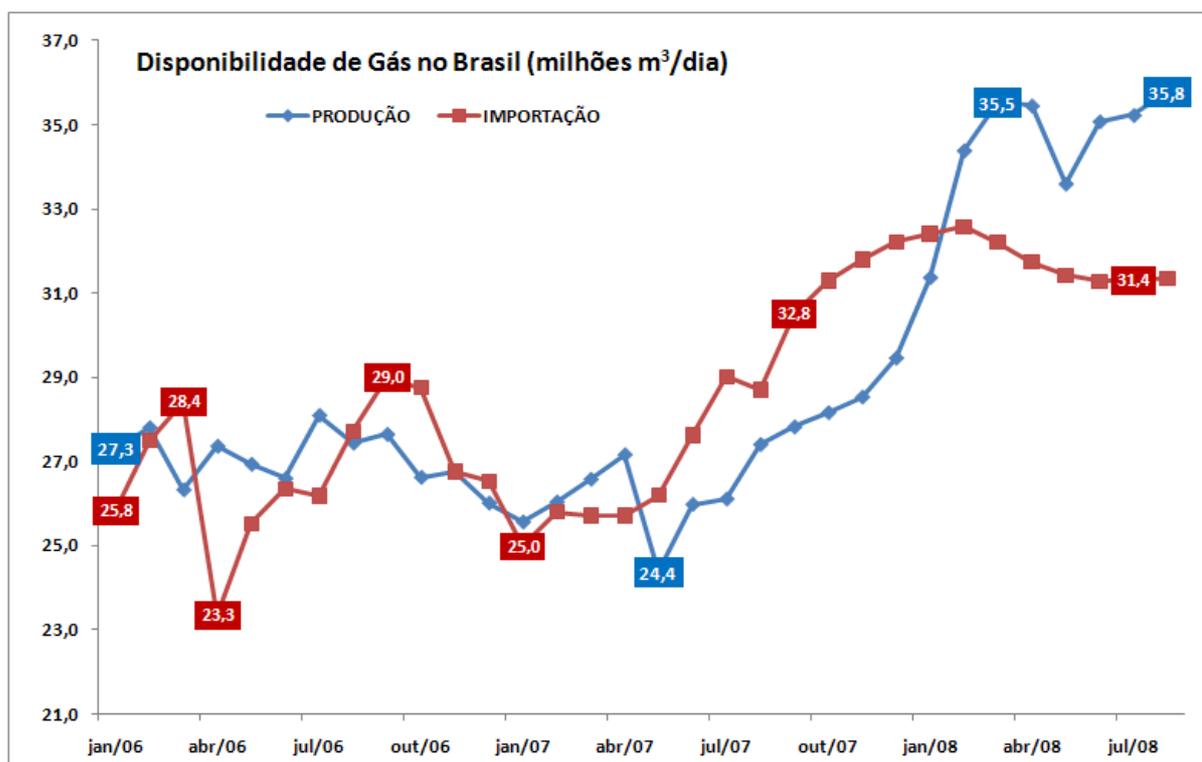


Gráfico 11: gás natural disponível no Brasil conforme a fonte. Elaboração própria. Fonte dos dados: Boletim Mensal do Gás Natural de agosto de 2008 da ANP, p. 28.

Entre janeiro de 2006 a junho de 2007, o volume de gás disponível no Brasil, somados os volumes da produção brasileira e da importação boliviana, este período apresentou uma média de 53 milhões de m<sup>3</sup>/dia, com alguns meses superando e outros ficando abaixo do nível médio, mas com o período iniciando e finalizando em situação bastante semelhante, de acordo com o gráfico 12, na próxima página. Compete enfatizar que este foi o período inclui os meses imediatamente anteriores ao decreto da nacionalização, o período de negociações do novo contrato e os meses seguintes ao estabelecimento do novo acordo.

Conforme dados da ANP (BRASIL, 2008, p. 90), a última UPGN que entrou em operação no Brasil havia sido a Guamaré III, no Rio Grande do Norte, o que ocorreu antes do período considerado no gráfico 12. Quanto aos gasodutos, também não entrou em operação nenhuma nova estrutura de transporte neste período (CECCHI; MOREIRA, 2008). Como não houve aumento da infraestrutura e os volumes de produção e importação se mantiveram, deduz-se que apesar dos embates políticos no período de renegociação do contrato, o volume das importações na foi imediatamente afetado.

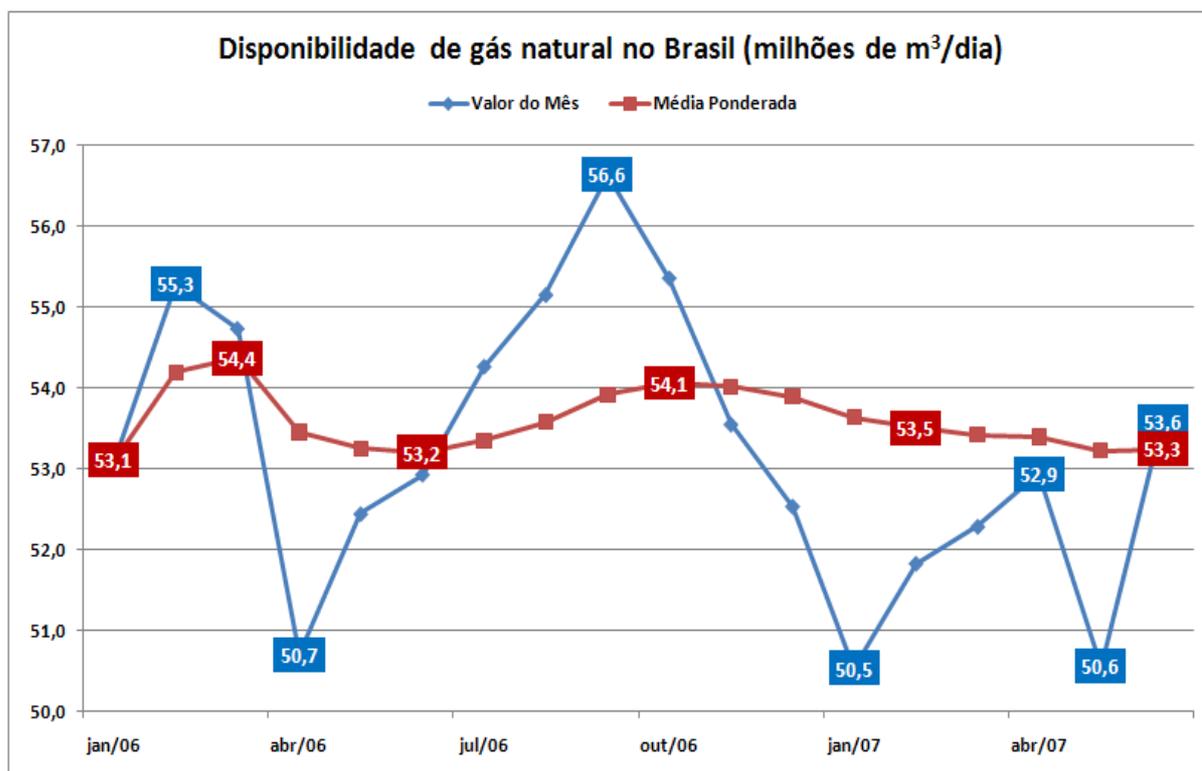


Gráfico 12: gás natural disponível no Brasil conforme a fonte. Elaboração própria. Fonte dos dados: Boletim Mensal do Gás Natural de setembro de 2008 da ANP, tabela 2.2, p. 30.

O segundo semestre de 2007 foi marcado pelo aumento constante no volume de gás disponível. Durante todo o ano de 2006 e a primeira metade de 2007, este volume manteve-se estável, mas na segunda metade de 2007 foi retomado o crescimento, com o gás importado compondo 53% do total e o gás processado no Brasil 47%. O fato relevante na relação interdependente neste período foi o fechamento do acordo para a venda das duas refinarias da Petrobras para a Bolívia em maio de 2007. Os meses seguintes à venda das refinarias foi marcado pela intensificação da produção interna e da importação, com um aumento de 28% no total do gás disponível no Brasil em um prazo de sete meses, de acordo com o gráfico 13, na página a seguir.

Na opinião do então diretor geral da ANP, David Zylbersztajn, esta atitude de manutenção das importações foi tomada por que o Brasil não era refém da Bolívia na questão energética, mas a Bolívia, sim, estava vulnerável, pois dependia mais das importações do gás do que o Brasil (BUARQUE, 2007). Acreditava o diretor da ANP que era “ingenuidade acreditar que a Bolívia pudesse simplesmente ‘fechar a torneira’ [do gás]”. Para ele, quem fornece gás é sempre mais refém do que quem compra (*idem*). Embora o diretor da ANP colocasse no discurso o Brasil em uma

condição privilegiada na relação com a Bolívia, na realidade das negociações, tanto sobre o gás como no que se refere às refinarias, a Bolívia conseguiu influenciar os resultados a seu favor, mais do que o Brasil.

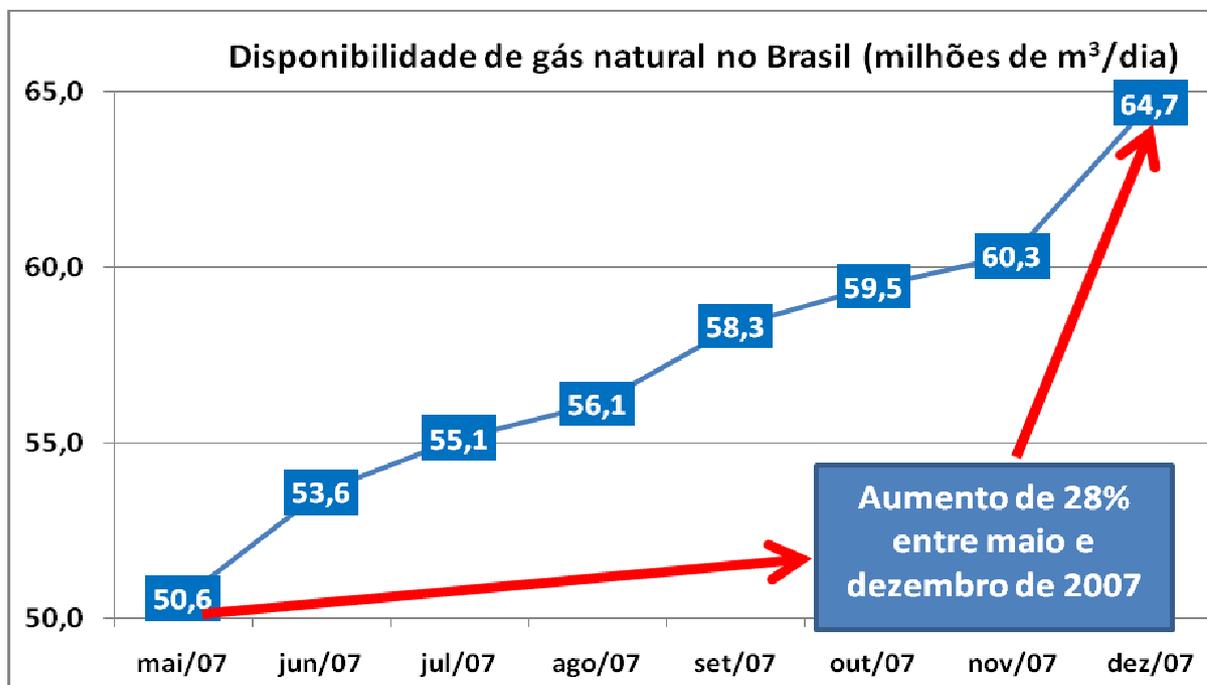


Gráfico 13: gás disponível de maio a dezembro de 2007. Elaboração própria. Fonte dos dados: Boletim Mensal do Gás Natural de setembro de 2008 da ANP, tabela 2.2, p. 30.

As importações subiram de 24 milhões de m<sup>3</sup>/dia para mais de 30 milhões de m<sup>3</sup>/dia, com o Gasbol chegando a operar no máximo de sua capacidade ao final de 2007. A produção interna aumentou por conta da antecipação dos objetivos do Plano de Antecipação da Produção do Gás (Plangas), que tinha metas de aumento da produção interna e a oferta do hidrocarboneto, a partir de 2008 (PETROBRAS, 2007), mas antecipou suas metas devido à nacionalização boliviana, tomando como primeira medida a utilização da capacidade ociosa instalada em 2007.

O mês de janeiro de 2008 foi o último no qual o gás natural, disponível para o consumidor final, teve a participação maior do produto importado. Na transição de janeiro para fevereiro de 2008, a disponibilidade de gás parou de apresentar o crescimento que ocorreu no segundo semestre de 2007 e mais do que a prevalência da produção nacional em detrimento da importação, verificou-se em 2008 a redução do volume das importações, como destaca o gráfico 14. Os níveis de aumento do processamento do gás das reservas próprias foram de 22% em relação a 2007 (BRASIL, 2008b, p. 30).

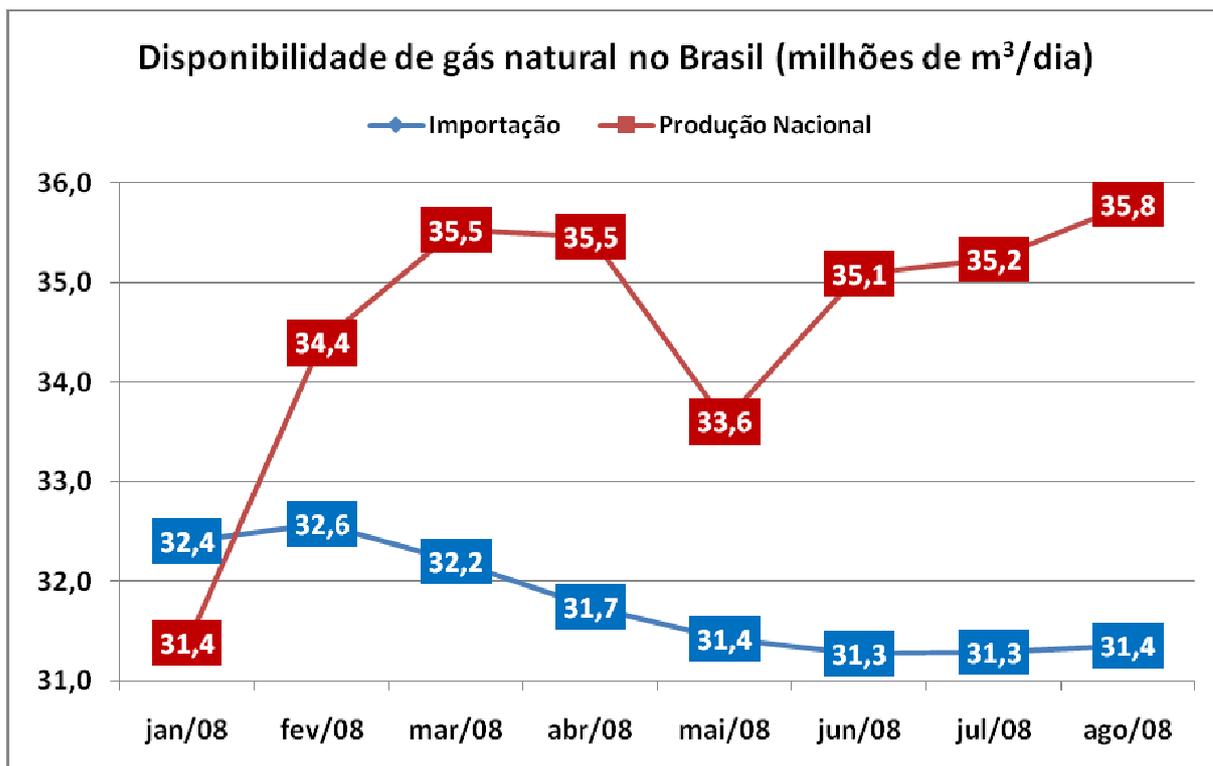


Gráfico 14: gás disponível de janeiro a agosto de 2008. Elaboração própria. Fonte dos dados: Boletim Mensal do Gás Natural de setembro de 2008 da ANP, tabela 2.2, p. 30.

A síntese do período entre 2006 e 2008, aqui analisado com os dados quantitativos, demonstra que desde a posse de Evo Morales, em janeiro de 2006, até agosto de 2008, o Brasil permaneceu importando o gás boliviano, inclusive com aumento do volume no período. Porém, com os desdobramentos das negociações e a mudança na política interna, aumentando a produção através das reservas próprias, o Brasil começou uma tendência de redução da dependência do gás boliviano. A mudança imposta pela Bolívia causou mudanças na estratégia brasileira, não no sentido de buscar a independência do gás boliviano, mas em criar possibilidades e alternativas para reduzir a vulnerabilidade na relação. As medidas tomadas pelo Brasil podem ser entendidas como uma contra-estratégia, como resposta a uma estratégia da Bolívia de manipular a vulnerabilidade do Brasil.

Do ponto de vista da análise teórica proposta por este trabalho, a nacionalização de 2006 e suas conseqüências foram um exemplo de uma mudança em uma relação interdependente que causou um conflito, resolvido sem o uso da força, que redistribuiu os custos e benefícios, demonstrou a assimetria na capacidade de influenciar nos resultados das negociações e explicitou a vulnerabilidade brasileira na relação.

### 3.3.5 Questões políticas e ideológicas

No início da década de 1990, para levar o Brasil e a Bolívia ao sucesso nas negociações para o estabelecimento da relação bilateral do comércio do gás natural, prevaleceram as idéias neoliberais, baseadas no Estado Normal, que pregavam a abertura dos mercados e a retração do Estado (CERVO, 2003, p. 19-22). Na primeira década do século XXI, no entanto, a linha de ação dos governantes dos dois países tendia para o que Amado Cervo denomina Estado Logístico, que é o Estado que não se reduz a prestar serviço como no período do desenvolvimentismo, nem assistir passivamente as forças do mercado como no neoliberalismo (CERVO; BUENO, 2008, p. 494).

Na Bolívia, o início do século XXI foi marcado por instabilidades políticas e presidentes depostos, até a eleição de Evo Morales, em dezembro de 2005. Morales foi eleito com a perspectiva de "reverter políticas neoliberais mal sucedidas e que não cumpriram suas promessas de prosperidade e estabilidade" (CEPIK; CARRA, 2006, p. 7). Significa dizer que no limiar do mandato do novo presidente, em janeiro de 2006, se esperava que mudanças ocorreriam na direção da política externa e interna boliviana e, desta forma, a nacionalização dos hidrocarbonetos em maio daquele ano não foi um fato sem prévio aviso (ALEXANDRE, 2006, p. 15). A ascensão de um indígena à presidência, ligado a um partido socialista e intitulando-se o representante da maioria étnica e mais desprovida de bem estar do país, representou um rompimento com o período anterior. Na visão de Cepik e Carra (2006, p. 1), a coalizão que levou Morales ao governo era a melhor chance para a estabilização do país, depois de anos de instabilidade causada por governos frágeis e políticas privatizantes.

No Brasil, entretanto, o final do segundo mandato de FHC e a chegada de Luis Inácio Lula da Silva ao poder não teve a mesma conotação de rompimento percebido na Bolívia. Embora FHC nutrisse idéias da política neoliberal, enquanto que Lula originava-se de uma ideologia de centro-esquerda sindical, no final de seu segundo mandato, FHC ensaiou a instauração de um Estado Logístico, o que foi aprofundado no governo Lula, que "embarcou nesse trem já posto em movimento e avançou pelo caminho da interdependência real" (CERVO; BUENO, 2008, p. 490-491). Diferente da mudança boliviana, na qual o sentido da ideologia predominante no governo alterou-se para outra diametralmente oposta, no Brasil o governo Lula

não manteve a ideologia socialista originária do Partido dos Trabalhadores "ao mover o país sem constrangimentos pelo sistema capitalista" (*ibidem*, p. 494). Entretanto, o governo brasileiro, no período da nacionalização do gás boliviano, adere à idéia de que a abertura dos mercados e a retração do Estado é incapaz de induzir ao desenvolvimento e a igualdade.

Ressalte-se que, apesar do contexto de governos eleitos sob a defesa de mudanças no paradigma neoliberal, não significa afirmar que o neoliberalismo não gerou conquistas positivas. O período no qual predominou o signo liberal promoveu, através da abertura do mercado, a modernização das plantas industriais, a melhoria do nível de competitividade no mercado internacional e a distribuição a toda a sociedade das responsabilidades pela contribuição com o crescimento e desenvolvimento econômico (*ibidem*, p. 492).

Não obstante, o que se apreende é que, assim como houve um alinhamento ideológico entre o governo brasileiro e o boliviano na década de 1990, que contribuiu para a efetivação da relação bilateral, este alinhamento novamente se verificou em 2006, por ocasião da nacionalização boliviana.

Do ponto de vista racional, conforme o enfoque desenvolvido nesta dissertação, nas mudanças impostas pela Bolívia em 2006, o governo do Brasil concordou com diversos itens propostos devido ao seu grau de vulnerabilidade na relação, identificado na dependência que o parque industrial brasileiro apresentava em relação ao gás andino para sua operação, sobretudo na região sudeste. Contudo, deve-se indagar se a aproximação ideológica dos governos Lula e Morales influenciou no modo de operação durante as negociações para resolução do litígio imposto pela nacionalização de 2006.

Conforme destaca o jurista especialista em disputas econômicas internacionais Luiz Olavo Baptista, o mecanismo normal que deveria ser acionado pelo Brasil seria a ação junto às cortes internacionais, reivindicando indenização por parte da Bolívia relativa aos bens expropriados. Somente depois disto, o Itamaraty poderia discutir a questão da forma "camarada" como procedeu (SCHELP, 2006). Ney Vilela foi mais enfático ao afirmar que o Brasil deveria ter acionado as instituições internacionais reguladoras, mas não o fez por questões ideológicas (VILELA, 2009, p. 2).

Evo Morales possuía uma popularidade de 82% junto à opinião pública boliviana, em janeiro de 2006, quando assumiu o governo, número que se

encontrava em escala descendente até maio de 2006, quando sua popularidade caiu para cerca de 60%. A nacionalização dos hidrocarbonetos foi executada no período em que a aprovação de Morales tendia para a reedição das instabilidades sofridas por seus antecessores, principalmente por não terem realizado as promessas de suas campanhas eleitorais. Como visto, a nacionalização foi o mote que levou o líder indígena ao poder, sendo a sua execução imprescindível para a manutenção das condições de governabilidade.

No mesmo período, o governo Lula alcançava altos níveis de popularidade, a despeito do "escândalo do mensalão", devido ao crescimento da renda real e do padrão de consumo do grupo social mais pobre da população, da diminuição do desemprego e dos programas de transferência de renda. Este quadro favorecia consideravelmente a governabilidade e as alternativas adotadas pelo governo brasileiro na resolução da questão boliviana, em 2006, não causariam grandes reflexos negativos na popularidade e na governabilidade, exceto se isto se convertesse negativamente para a parcela da população que servia de apoio ao governo.

Assim, possíveis decisões baseadas em um alinhamento ideológico com a Bolívia de Morales entrariam no cálculo político acerca dos ganhos e perdas no âmbito interno. O Brasil não recorreu às instâncias internacionais e aceitou de maneira quase passiva as imposições bolivianas, o que gerou descontentamento, críticas e posicionamento contrário às decisões do governo por parte da oposição política e dos setores empresariais que haviam investido em infraestrutura para utilização do gás natural (*ibidem*). Todavia, a resolução do problema não gerou prejuízo político substancial ao grupo governante, visto que o presidente Lula alcançou a reeleição em 2006.

Este cálculo político e racional pode levar à idéia de que, devido ao alinhamento ideológico, Lula aceitou as imposições de Morales. Este raciocínio baseia-se na consideração da origem dos dois governantes, tal como destaca o diplomata Roberto Abdenur: "Morales vem de baixo, é um líder camponês que virou presidente da república. Mal comparado, uma trajetória semelhante à do presidente Lula" (CABRAL, 2007). Adicionalmente, e não menos importante, ambos foram eleitos por partidos de esquerda.

Porém, um outro fato suscita uma importante questão. No período da nacionalização, não somente o Brasil e a Petrobras foram alvo dos decretos

bolivianos, mas também empresas como a Repsol YPF, da Espanha, e a franco-belga Total Fina Elf. Nem a companhia espanhola e a franco-belga, nem mesmo seus governos entraram com ações em cortes internacionais contra o governo boliviano, mas acordaram novos contratos, tal como o Brasil e a Petrobras. Visto que estes países não possuem alinhamento ideológico com o modelo boliviano da era Morales, como explicar a aceitação de tais atores das imposições bolivianas?

Sem embargo, é necessário ponderar sobre a magnitude do elemento ideológico e político nas decisões tomadas pelo governo brasileiro em 2006, da mesma forma como se relativizou esta questão no contexto neoliberal da década de 1990, quando houve o início do comércio do gás natural. Não é possível imputar um caráter conclusivo e uma relação causal ao fato de que as inclinações ideológicas de ambos – e somente estas inclinações – levaram ao resultado final das negociações. Da mesma forma, é precário afirmar que as decisões foram baseadas somente nas alternativas apresentadas pelo cálculo econômico.

Para avaliar o quanto os fatores econômicos, políticos, ideológicos e técnicos influenciaram para a idealização e concretização do comércio do gás natural na década de 1990, e da resolução do litígio de 2006, seria necessário o aprofundamento do estudo de tais questões em um nível que não se enquadra a este trabalho, tanto pelo que esta dissertação se propôs a pesquisar, como pelo enfoque adotado nesta pesquisa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão desta dissertação, em primeiro lugar verificou-se que a relação interdependente foi ensaiada através do petróleo ao longo do século XX, mas consolidou-se somente com o comércio de gás natural, ao final do período analisado. Foi possível verificar que não houve um desenvolvimento linear e contínuo do projeto comercial, iniciado nos anos 1930, mas concretizado apenas nos anos 1990. O processo interdependente estudado consistiu em um movimento de aproximações e distanciamentos sucessivos, que se estabilizou com a consolidação do comércio do gás natural ao final do século XX, amparado pelo contexto político e econômico da época.

No primeiro capítulo, a teoria da interdependência e as discussões dela decorrentes no campo teórico das relações internacionais mostraram-se úteis para a exploração da relação comercial analisada nesta dissertação.

No período abordado no capítulo dois, ficou claro o papel que o petróleo e o gás natural representam na Bolívia e no Brasil. Concluiu-se que os hidrocarbonetos representam uma forma de exercício de poder político na Bolívia, o que pode ser percebido pela frequência com a qual este elemento foi determinante na eleição de presidentes e também na sua destituição. Para o Brasil, a busca, primeiramente, pelo comércio do petróleo e, posteriormente, do gás natural boliviano, durante o século XX, possuíram motivação econômica, pois os hidrocarbonetos sempre tiveram como intuito o desenvolvimento industrial do país. Mesmo quando a aproximação com a Bolívia foi apresentada como uma forma de ação geopolítica para trazer o país andino para a zona de influência brasileira, afastando-o da Argentina, o produto final seria o petróleo ou o gás para abastecimento da indústria brasileira.

No terceiro capítulo, verificou-se que a relação do comércio do gás natural entre o Brasil e a Bolívia apresenta de maneira profunda os elementos componentes de uma relação interdependente, principalmente a assimetria, os custos e benefícios, conflitos e vulnerabilidade. Tornou-se mais evidente ainda o a importância do gás natural no quadro político interno boliviano e na produção industrial do Brasil. Porém, a principal constatação é que uma única obra de infraestrutura tornou o Brasil relativamente dependente da Bolívia. O Brasil possui

PIB maior que o da Bolívia, além de um maior território, riquezas naturais, produção agrícola e industrial e saída para o mar; ainda assim, um único gasoduto, produto de uma opção política de desenvolvimento e abastecimento energético, tornou o Brasil relativamente dependente de um Estado assimetricamente inferior nos quesitos citados. Assim, a existência de recursos que podem gerar poder não significam que este poder será exercido, mas depende das opções escolhidas.

A distribuição dos custos e benefícios sempre apresentou uma parcela maior de obrigações ao Brasil do que à Bolívia, seja nos tratados que permaneceram somente no texto, como o acordo do petróleo de 1938, os Acordos de Roboré e o tratado de Cooperação Industrial, de 1974, seja naqueles em que as obras se consolidaram, como na construção da ferrovia referente ao tratado de 1938 e na comercialização do gás natural. Não se encontrou ao longo da pesquisa uma evidência de que uma das partes tenha sido constantemente dominante na relação, mas percebeu-se que tanto o Brasil como a Bolívia utilizaram, na medida das possibilidades, seus recursos de poder para buscarem uma condição favorável na distribuição de custos e benefícios. Em suma, ao que se refere aos custos e benefícios e com base no enfoque teórico utilizado, a relação consolidada com o gás é puramente interdependente, não havendo traços de que uma das partes seja totalmente dependente.

Entretanto, constatou-se que a condição de assimetria na relação, no que se refere aos ganhos obtidos, invariavelmente tende a favorecer o Brasil, ou seja, o comércio do gás como um todo é assimetricamente favorável ao Brasil. Embora os maiores custos recaiam sobre o lado brasileiro, é também neste lado que o gás gera os maiores benefícios no campo econômico, pelo abastecimento do principal parque industrial do país, enquanto que na Bolívia os benefícios econômicos se resumem aos pagamentos efetuados pela compra do gás. Neste sentido, pode-se afirmar que dentro das opções apresentadas durante o período de aproximação nas negociações entre os países, o acordo de cooperação industrial de 1974 poderia ter sido uma opção melhor para a Bolívia do que foi, posteriormente, o comércio do gás, pois os hidrocarbonetos contribuiriam para o desenvolvimento econômico do Estado boliviano, sendo usado dentro de seu próprio território.

Ainda sobre a questão levantada pela pesquisa, em alusão às mudanças que ocorreram na relação entre os dois países e como elas afetaram a interdependência, destaca-se que a principal alteração do período foi a

nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos, em 2006. Antes disto, o fluxo do gás era ascendente e as condições de interdependência se aprofundavam, mesmo com as instabilidades políticas que ocorriam paralelamente na Bolívia. No período da nacionalização, o que se evidenciou foi um grau de vulnerabilidade por parte do Brasil devido ao modelo adotado para a inserção do gás na matriz energética brasileira, que deixou o país consideravelmente dependente do gás boliviano. Ainda assim, a nacionalização não afetou de maneira intensa a interdependência e os fluxos do gás se mantiveram dentro de níveis bastante semelhantes aos períodos anteriores. Entretanto, na análise mais apurada dos dados numéricos, percebe-se que o Brasil adotou medidas, imediatamente após a nacionalização, que tendem a reduzir a dependência do gás boliviano, cujos reflexos apareceram em meados de 2008.

Isto leva ao segundo ponto que esta conclusão aborda: questões que surgiram durante o desenvolvimento da pesquisa. Inicialmente, buscou-se pesquisar a relação Brasil-Bolívia até o ano de 2010, porém no desenvolvimento do trabalho percebeu-se que, devido aos acontecimentos posteriores a 2008, o aporte teórico seria insuficiente para a análise do período entre 2008 e 2010. Os acontecimentos foram a crise econômica e financeira mundial, deflagrada em setembro de 2008, e as medidas adotadas pelo governo brasileiro em relação ao gás natural, após a nacionalização boliviana de 2006.

O impacto da crise econômica e financeira poderia ser enfocada apenas na condição de uma mudança imposta na relação por um agente externo, uma variável interveniente. Todavia, a gênese e as conseqüências da crise são muito mais complexas e seu entendimento demanda a abordagem de outros aspectos das relações internacionais, tal como a Economia Política Internacional, os processos de integração, as críticas ao mercado aberto e autoregulado, além de ser necessário enfatizar de maneira mais profunda o papel dos agentes transnacionais privados. A teoria da interdependência pode dar suporte a grande parte destes aspectos, porém seria necessário expandir o enfoque teórico deste trabalho. Além disto, incorrer-se-ia no risco de perder o foco da pesquisa.

Quanto às medidas tomadas pelo governo brasileiro, verificou-se ao final do trabalho, que houve uma sensível mudança no sentido de incrementar o uso do gás de produção nacional. Para a compreensão das atitudes do Brasil, é necessário um estudo acerca do projeto Plangas, da situação das novas reservas do pré-sal, do

projeto Gasene, das obras para comércio do GNL com outros parceiros além da Bolívia, somente para citar alguns pontos de relevância. Destaca-se que ao deparar-se com tais temas, a teoria "definiu" em sua capacidade de análise. Além das insuficiências que o aporte teórico da interdependência representaria para analisar o gás no Brasil após 2008, o assunto mostrou-se complexo e volumoso, mas interessante e produtivo como tema de pesquisas futuras para as Relações Internacionais e para a Ciência Política.

A título de palavras finais deste trabalho, enfatiza-se a importância que o Brasil e a Bolívia têm um para o outro. Uma política de boa vizinhança pode gerar para a Bolívia o apoio do país com maior importância econômica da América Latina e, para o Brasil, um aliado que possui recursos naturais escassos dos quais a engrenagem econômica brasileira necessita. Geopoliticamente, a Bolívia pode servir como ponte para a busca brasileira de acesso ao Pacífico, enquanto que o Brasil pode ser o caminho boliviano ao Atlântico. Enfim, este estudo sobre os hidrocarbonetos na relação Brasil-Bolívia explorou uma pequena parcela de uma relação interdependente que abre diversas possibilidades de pesquisa.

## BIBLIOGRAFIA

- ALEXANDRE, Cristina V. M. A política boliviana de nacionalização do petróleo e gás. **Observador on-line**. Rio de Janeiro, IUPERJ/UCAM, vol. 1, n. 3, p. 15-36, mai. 2006.
- ALMEIDA, Paulo R. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.): **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: ENAP, p. 193-228, 2006.
- ANDRADE, Everaldo de O. Luta de classes, indigenismo e neoliberalismo na Bolívia contemporânea. In: **Anais do XIX Encontro Regional de História: Poder, Violência e Exclusão**. ANPUH/SP-USP. São Paulo, 08 a 12 de setembro de 2008.
- ARRARAS, Astrid; DEHEZA, Grace. Referéndum del gas em Bolívia 2004: mucho más que um referendum. **Revista de Ciência Política (Santiago)**. Vol. 25, n. 2, p. 161-172, 2005.
- BANDEIRA, Luiz A. M. A guerra do Chaco. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, IBRI, vol. 41, nº 1, p. 162-197, junho-dezembro, 1998.
- \_\_\_\_\_. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, IBRI, vol. 45, nº 2, p. 135-146, 2002.
- \_\_\_\_\_. Evo e a questão com o Brasil. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 61, junho 2006.
- BELLUZZO, Luiz G.; Um novo Estado desenvolvimentista? **Le Monde Diplomatique Brasil**, out. 2009, p. 4-5.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Gasoducto de integración Bolívia-Brasil**. Washington DC: BID, 1997.
- BOLÍVIA. **Lei n.1689 de 30 de abril de 1996**. La Paz: 1996.
- BOLÍVIA. **Decreto Supremo 24488**. La Paz: 1997.
- BOLÍVIA. **Ley 3058 de 17 de mayo de 2005**. La Paz: 2005.
- BOLÍVIA. **Memoria Anual 2006**. La Paz: YPFB, 2007.
- BRASIL. MRE-DAI. **Decreto nº3131 de 05 de outubro de 1938**. Promulga o Tratado Sobre Saída e Aproveitamento do Petróleo Boliviano. Rio de Janeiro, RJ, 1938. Disponível em [www2.mre.gov.br/dai/b\\_boli\\_33\\_949.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_boli_33_949.htm) Acesso em 26/06/2009
- BRASIL. MRE-DAI. **Decreto nº3130 de 05 de outubro de 1938**. Promulga o Tratado Sobre Ligação Ferroviária entre Brasil e Bolívia. Rio de Janeiro, RJ, 1938. Disponível em [www2.mre.gov.br/dai/b\\_boli\\_33\\_948.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_boli_33_948.htm) Acesso em 26/06/2009

BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo nº295 de 1966. Aprova o Acordo sobre Demarcação de Limites firmado entre o Brasil e a Bolívia. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, Suplemento, 15 set. 1966.

BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo nº152-A de 1974. Aprova o texto do Acordo de Cooperação e Complementação Industrial entre a Republica Federativa do Brasil e a Republica da Bolívia. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 22 jun. 1974, Seção I, p. 4627-4632.

BRASIL. MRE-DAI. Brasil/Bolívia compra de gás boliviano. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 10 mar. 1993, Seção I, p. 2819-2820.

BRASIL. MRE-DAI. **Acordo, por troca de notas reversais, sobre a venda de gás boliviano ao Brasil, a propósito do contrato definitivo entre Petrobrás e YPFB**. Brasília, DF: MRE, 2002.

BRASIL. MME-ANP. **Boletim mensal do gás natural agosto de 2002**. Rio de Janeiro: ANP, 2002.

BRASIL. MRE-DPR. **Programa de substituição competitiva de importações**. Brasília, DF: MRE-DPR, 2005.

BRASIL. MME-ANP. **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural 2007**. Rio de Janeiro: ANP, 2007.

BRASIL. MME-ANP. **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2008**. Rio de Janeiro: ANP, 2008.

BRASIL. MME-ANP. **Boletim mensal do gás natural dezembro de 2008**. Rio de Janeiro: ANP, 2008.

BRASIL. MME-EPE. **Plano decenal de expansão de energia 2008/2017**. Rio de Janeiro: EPE, 2009.

BRASIL. MME-EPE. **Matrizes Consolidadas 1970-2008**. Brasília, DF, 2009. Disponível em <https://ben.epe.gov.br> Acesso em 12/12/2009

BRASIL. MME-ANP. **Boletim Mensal do Gás Natural**. Brasília, DF, nº15, mar. 2010.

BRASIL. MME-ANP. **Boletim Mensal de Acompanhamento da Indústria do Gás Natural**. Brasília, DF: ANP, n. 34, jan. 2010.

BREINER, Peter. Translating Max Weber: exile attempts to forge a new political science. **European Journal of Political Theory**. Londres: Thousand Oaks, n. 3, p. 133-149, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; GONZALEZ, Lauro; LUCINDA, Cláudio. Crises financeiras nos anos 1990 e poupança externa. Belo Horizonte, **Revista Nova Economia**, vol. 3, n. 18, p. 327-357, set-dez. 2008.

BRUCAN, Silviu. **La disolucion del poder**. Cap. 1-2, p. 9-64. Madrid: Siglo Veintiuno, 1974.

BUARQUE, Daniel. **Sem a Petrobras-Bolívia, Brasil vira refém do gás de Evo Morales**. Rio de Janeiro: G1, edição do dia 17/05/2007.

BUENO, Gabriel. Na 1ª nacionalização, 90 mil mortos. **O Estado de São Paulo**. Edição de 03/05/2006. Disponível em [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br) Acesso em 17/04/2010

CABRAL, Otávio. Nem na ditadura. **Revista Veja**. Caderno Entrevista. São Paulo: Abril, 14/02/2007.

CALABI, Andréa S. et al. **A energia e a economia brasileira**. São Paulo: Ed. Pioneira, 1983.

CÂMARA, Marcelo A. De 1952 ao século XXI – processos sociais, transformações políticas. In: **Bolívia: de 1952 ao século XXI**. Brasília, FUNAG-IPRI, p. 65-106, 2007.

CARRA, Marcos. **A importância da Petrobras na relação Bolívia-Brasil (1996-2007)**. 272f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

CARVALHO, Carlos E.; As origens e a gênese do plano Collor. Belo Horizonte, **Revista Nova Economia**, vol. 1, n. 16, p. 101-134, jan-abr. 2006.

CECCHI, José C.; MOREIRA, Tathiany R. **A situação do abastecimento do gás natural para o mercado brasileiro: os principais projetos para a infra estrutura de transporte**. San Luis de Potosí: XII ARIAE, 2008.

CEPIK, Marco; CARRA, Marcos. Nacionalização Boliviana e Desafios da América do Sul. **Análise de Conjuntura OPISA**. Rio de Janeiro, n. 4, abr. 2006.

CERVO, Luiz Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora da UnB, 2002

COLLIARD, Claude-Albert. **Institutions des relations internationales**. Paris: Dalloz, 1978.

CONANT, Melvin A.; GOLD, Fern R.; **A geopolítica energética**. BIBLIEX, 1981.

CORREA, Mauricio. Para FHC, obra é a economia real. **Gazeta Mercantil**. Edição de 10/02/1999.

CORREA, Hudson; CEOLIN, Adriano. Após confirmação, Lobão muda discurso e nega riscos de apagão. **Folha de São Paulo**. Caderno Notícias, 11 jan. 2008.

COX, Robert W. Social forces, States and world order: beyond international relations theory. In: KEOHANE, Robert. **Neorealism and its critics**. New York: Columbia University Press, p. 204-254, 1986.

DAHL, Robert A. The concept of power. **Behavioral Science**, vol.2, n.3, p. 201-216, 1957.

DEMELAS, Danièle. **Nationalisme sans nation? La Bolivie aux XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles**. Paris, Centre National de la Recherche Scientifique, 1980.

DEUTSCH, Karl. **El Análisis de las Relaciones Internacionales**. Buenos Aires: Editora Paidós, 1974.

\_\_\_\_\_. **Política e governo**. 2. ed. Brasília: UnB, 1983.

DI SENA Jr., Roberto. Poder e interdependência: perspectivas de análise das relações internacionais na ótica de Robert O. Keohane e Joseph S. Nye. In: OLIVEIRA, Odete M. de; DAL RI Jr., Arno (orgs.) **Relações internacionais: interdependência e sociedade global**. 1.ed., p. 179-210. Ijuí: Editora Unijuí, 2003.

DUARTE, Bernardo P.M.C.; SARAIVA, Thiago C.; BONÉ, Rosemarie B. Impacto na relação Brasil-Bolívia com a nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos em 2006. **Revista Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, vol. 36 n. 1, p. 87-98, 2008.

FRANCIOSI, Marcelo R. **Interesse nacional e integração energética: a política externa do Brasil para a América do Sul**. 132f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Brasília: UnB, 2004.

FEHLBERG, Carlos M.; Itamar resiste, mas termina indo à Bolívia assinar e sai gasoduto. **Política para políticos**, 24 jan. 2010. Disponível em <http://www.politicaparapoliticos.com.br/interna.php?t=757843> Acesso em 12/04/2010

FREITAS, Fabiana P. de; Interdependência e opinião pública. In: OLIVEIRA, Odete M. de; DAL RI Jr., Arno (orgs.) **Relações internacionais: interdependência e sociedade global**. 1.ed., p. 393-426. Ijuí: Editora Unijuí, 2003.

FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

FUSER, Igor. **Petróleo e poder: envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico**. São Paulo: Ed. UNESP, 2008.

GHIRARDI, André. Gás natural na América do Sul: do conflito à integração possível. **Le Monde Diplomatique Brasil**, jan. 2008. Disponível em <http://dipl.org.br> Acesso em 12/12/2009

GOIS, Luciana F.; A gênese do princípio do open access a gasodutos no Brasil. **Anais do 3º Congresso Brasileiro de P&D em Petróleo e Gás**. Salvador, IBP, 2004.

GUILHERME, Olympio. **A verdade sobre Roboré**. Rio de Janeiro, Ed. Livraria Freitas Bastos, 1960.

GUIMARÃES, Juarez. A crise do paradigma neoliberal e o enigma de 2002. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: vol. 15, n. 4, out-dez, 2001.

GUNNELL, John G.; Political inquiry and the metapractical voice: Weber and Oakeshott. **Political Research Quarterly**. Utah: University of Utah, vol. 62, n. 1, p. 3-15, mar.2009.

HAGE, José A. A. **Bolívia, Brasil e a guerra do gás**. Curitiba: Juruá, 2008.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

HIRST, Monica. La dimension política del Mercosur. **Estudios Avanzados**. São Paulo: USP, vol. 10, n. 27, 1996.

JACKSON, Robert; SORENSEN Georg. **Introdução às relações internacionais: teorias e abordagens**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

JORNAL DO BRASIL. **Brasil e Bolívia inauguram a ferrovia Corumbá-Santa Cruz**. Edição do dia 05 fev, 1955. Disponível em [www.jblog.com.br](http://www.jblog.com.br) Acesso em 26/06/2009

KEOHANE, Roberto O. Realismo, neorealism and the study of world politics. In: \_\_\_\_\_. **Neorealism and its critics**. New York: Columbia University Press, p. 1-26, 1986.

KRUGMAN, Paul. **A crise de 2008 e a economia de depressão**. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

LAMPREIA, Luiz F.; Bolívia, um parceiro turbulento. **Carta Mensal – Confederação Nacional do Comércio**. Rio de Janeiro, CNC, vol. 52, n. 624, p. 66-87, mar.2007.

LEBRUN, Gérard. **O que é poder**. Brasília: Editora Brasiliense, 1981.

LIMA, Ricardo; ARCE, Patrícia (coords.). **Cartilha do gás natural**. São Paulo, ABRACE, 2009.

LIMA, Paulo C. R. Alterações na política de petróleo e gás da Bolívia e seus impactos sobre o Brasil. **Comunicação e política**. Vol.27, n.2, p.191-211, mai-ago. 2009.

LUKES, Steven. **O poder**. Brasília: UnB, 1980.

MARES, David. **Natural gas pipelines in the southern cone**. Stanford: James Baker Institute, 2004.

MARIANO, Karina L. P. O neoliberal institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional. **Cadernos Cedec**, n. 50. São Paulo: CEDEC, 1995.

MERLE, Marcel. **La vie internationale**. Paris, Librairie Armand Colin, 3.ed, 1970.

\_\_\_\_\_. **Sociologia das relações internacionais**. Trad. de Ivonne Jean. Brasília: Ed. UNB, 1981.

NASTARI, Jocimar. Fernando Henrique e Banzer inauguram primeira fase do gasoduto Brasil-Bolívia. **O Globo**. Edição de 10/02/1999.

NETTO, Antônio Delfim. O medo da Bolívia. **Carta Capital**. Edição de maio de 2006. Disponível em <http://cartacapital.com.br/edicoes/2006/05/393/4605> Acessado em 21/01/2010.

NYE, Joseph S.; KEOHANE, Robert O. **Power and Interdependence: world politics in transition**. Boston: Little, Brown and Company, 1977.

OBSERVATORIO BOLIVIANO DE INDUSTRIAS EXTRACTIVAS. **Hidrocarburos al día**. Bolívia: OBIE, 23 jul. 2007. Disponível em <http://www.cedla.org/obie/content/734> Acesso em 18/02/2010

OLIVEIRA, Odete M. de. **Relações Internacionais: estudos de introdução**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2007.

PASSOS, Maria de Fátima S. A.; Gasoduto Brasil Bolívia. **Revista Economia e Energia**, ano 2, n. 10, set/out.1998. Disponível em <http://ecen.com/eee10/gasp.htm> Acesso em 26/06/2009.

PAULO NETO, Flávio J.; **Marcos da aproximação energética entre o Brasil e a Bolívia: 1930-1990**. 2007. 154f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

PEREIRA, Joaquim. Especialista diz que dependência do gás boliviano não acaba tão cedo. **JB on line**, Economia. Rio de Janeiro: 30 nov. 2007 Disponível em <http://jbonline.terra.com.br/extra/2007/11/30/e30114719.html> Acesso em 23/05/2010

PETROBRAS. **Contrato Petrobras-YPFB**. Rio de Janeiro: Petrobras RI, 2006. Disponível em [http://www2.petrobras.com.br/ri/pdf/ContratoPetrobras\\_YPFB.pdf](http://www2.petrobras.com.br/ri/pdf/ContratoPetrobras_YPFB.pdf) Acesso em 14/04/2010

PETROBRAS. **Presença na Bolívia**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2007. Disponível em <http://www2.petrobras.com.br/bolivia/portugues/petrobras-presenca.asp> Acesso em 10/06/2010

PETROBRAS. **Main Petrobras projects in the growth acceleration plan**. Rio de Janeiro: Petrobras-RI, 2007.

PRATES, Cláudia P. T. *et al.* Evolução da oferta e da demanda de gás natural no Brasil. **BNDES Setorial**. Rio de Janeiro, n. 24, p. 35-68, set. 2006.

- REIS, Álvaro; LOHMANN, Juliana. Petrobras e as relações internacionais com a Bolívia. **V Workshop Empresa, Empresários e Sociedade**. Porto Alegre: PUCRS, 2-5 mai. 2006.
- ROCHA, Daniel de Q.; CALFA, Luiz F. F. **Análise da estrutura de formação de preços no mercado de gás natural**. 2003, 54 f. Projeto de conclusão de curso (Engenharia da produção) Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.
- ROSA, Luiz P., MIELNIK, Otávio. Integração energética da América Latina: resposta à crise. In: ROSA, Luiz P. (org.) **Energia e crise**. Petrópolis: Vozes. 1984.
- SANTANA, Carlos R. O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, IBRI, vol. 2, n. 49, p. 157-177, 2006.
- SCHELP, Diogo. Morales ri do Brasil. **Revista Veja**. Caderno Internacional. São Paulo: Abril, edição de 08/11/2006.
- SCHOLZ, Cley. Gasoduto é inaugurado sem mercado para o gás. **O Estado de São Paulo**, Caderno Economia. Edição de 20 set. 1999.
- SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- SHAPIRO, Ian. Problems, methods, and theories in the study of politics: what's wrong with political science and what to do about it. **Political Theory**. Yale: Yale University, n. 30, p. 596-619, 2002.
- SILVA, Patrícia M. **Modelo de transporte em rede com restrições de capacidade: estudo de alternativas na área de influência do gasoduto Bolívia Brasil**. 2004. 137f. Tese (Mestrado em Ciências em Planejamento Energético)-Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.
- SOARES, Maria. A. S. **Autonomia e Interdependência nas Relações Internacionais na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2005. Disponível em [www.ceped.ifch.ufrgs.br/bibliotecatextoeletronico.htm](http://www.ceped.ifch.ufrgs.br/bibliotecatextoeletronico.htm) Acesso em 24/10/2009
- VALDEZ, Robson C. C. Crise mundial e interdependência nas relações internacionais. **Boletim Mundorama**. Brasília: iREL-UnB, n. 38, out. 2010.
- VERSIEUX, Bernardo H. Instabilidade política na Bolívia. **Conjuntura Internacional**. Belo Horizonte: PUC Minas, 08/07/2005.
- VIDIGAL, Carlos. Brasil: potencia cordial? A diplomacia brasileira no início do século XXI. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação**. Vol.4, n.1, p.36-45, mar. 2010.

VIZENTINI, Paulo G. F.; O Brasil e o mundo: a política externa e suas fases. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.20, n. 1 p. 134-159, 1999. ISSN: 1980-2668. Disponível em <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1941/2316> Acesso em 09/12/2009

\_\_\_\_\_. **A política externa do regime militar brasileiro**. 2.ed. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 2004.

VILELA, Ney. **A babá do cocaleiro**. São Paulo: PSDB, 2009. Disponível em [www.tucano.org](http://www.tucano.org) Acesso em 29/06/2010.

WALTZ, Kenneth. Anarchic orders and balances of Power. In: KEOHANE, Robert. **Neorealism and its critics**. New York: Columbia University Press, 98-130, 1986. \_\_\_\_\_ . Political Structures In: KEOHANE, Robert. **Neorealism and its critics**. New York: Columbia University Press, p. 70-97, 1986.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Tradução de Régis Barbosa e Karen E. Barbosa. Brasília, Ed. UNB, vol. 1 e 2, 1999.

ZANELLA, Cristine K.; MARQUES, Pâmela M.; SEITENFUS, Ricardo A. S. A Bolívia no pêndulo da História. In: **Nueva Sociedad**, n. 209, marzo-abril de 2007, ISSN 0251-3552. Disponível em [www.nuso.org](http://www.nuso.org) Acesso em 12/08/2009.

ZANELLA , Cristine K.; MARQUES, Pâmela M.; SALDANHA Jania M. L. A nacionalização ex-tempore dos hidrocarbonetos bolivianos: o novo século rescendendo as esperanças de um povo. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**. Vol. 4, n.1, p.273-294, jan-jul. 2007.