Universidade de São Paulo
Programa de Pós Graduação em Integração da América Latina

Paulo Roberto Silva

Comércio de gás entre Brasil e Bolívia – interesses e atores da nacionalização de 2006

São Paulo

2012

Paulo Roberto Silva

Comércio de gás entre Brasil e Bolívia – interesses e atores da nacionalização de 2006

*Dissertação apresentada ao
Programa de Pós Graduação em
Integração da América Latina*

*Universidade de São Paulo
para obtenção do título de Mestre em Ciências*

São Paulo

2012

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação

Nome: SILVA, Paulo Roberto

Título: Comércio de gás entre Brasil e Bolívia – interesses e atores da nacionalização de 2006

*Dissertação apresentada ao
Programa de Pós Graduação em Integração da América Latina
da Universidade de São Paulo
para obtenção do título de Mestre em Ciências*

Aprovado em: _____

Banca Examinadora:

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____ Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____ Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____ Julgamento: _____

Assinatura: _____

À Ana Paula, minha esposa, e Giovana, minha filha, que compartilharam momentos bons e difíceis da construção desta pesquisa

Aos amigos Josemaria, Álvaro e Isidoro, que de onde estavam mobilizaram os maiores esforços para viabilizar a conclusão deste trabalho

Agradecimentos

Dadas às condições adversas e as dificuldades enfrentadas na condução deste trabalho, esta dissertação não teria sido construída sem a colaboração direta e indireta de uma série de pessoas. Cada uma delas deu uma contribuição de valor imensurável para este trabalho.

Minha família foi parceira desde o primeiro momento em que planejei esta pesquisa. Meus pais Alfredo e Silvia, minha esposa Ana Paula e minha filha Giovana, que nasceu enquanto eu refinava o primeiro projeto para a seleção do Prolam, estiveram a todo momento a meu lado, dando apoio moral e material em cada passo dado.

O Prof. Dr. Márcio Bobik Braga, meu orientador, foi um grande parceiro durante todo este curso. Agradeço por todas as vezes em que testou meus limites e derrubou as abordagens que não tinham fundamento. Sua atuação foi fundamental para que este trabalho crescesse em seus fundamentos acadêmicos.

Na busca por fundamentação teórica adequada, teve importante papel as aulas e as conversas com os professores Glauco Arbix e José Jeremias, do departamento de Sociologia, Umberto Celli Jr, da Faculdade de Direito e do Prolam, e Vivian Urquidi, da USP Leste e do Prolam. Os colegas de aulas André Augusto, João Paulo Oliveira e Marcus Salles, do Prolam, e Demétrio Toledo, da Sociologia, também contribuíram com as trocas constantes e as conversas entre nós.

Devo muito à compreensão e apoio obtido dos meus chefes e colegas na Imagem Corporativa. Ao Ciro Dias Reis, presidente da empresa, devo o argumento da pesquisa, que surgiu de um relatório produzido a seu pedido. Cristina Maiello e colegas da Unidade de Projetos muito contribuíram com a flexibilidade em relação ao tempo e a compreensão com a minha pouca

disponibilidade para tarefas profissionais neste período.

Amigos da USP e de fora também estiveram apoiando, dando atenção às minhas dúvidas e crises epistemológicas e testando comigo aspectos do meu trabalho. Entre eles, destacam-se Jorge Cintra, Eloi, Rafael Yague, Frederico Bonaldo, José Carlos e João Gustavo.

Aos professores Rafael Villa e Vivian Urquidi, agradeço a participação em minha banca de qualificação. Boa parte desta dissertação, inclusive pela abordagem da escolha racional, é obra e fruto das indicações dadas pela banca.

Por fim, agradeço a Deus, que nunca me deixou na mão.

Political leaders are constantly playing in the domestic and international arenas simultaneously. They are trying to achieve their various goals using these two arenas, and they face different – and sometimes contradictory – pressures and constraints from each.

Helen V. Milner, 1997

Fico espantado quando dizem que agimos com fraqueza.

Reconhecemos o direito soberano da Bolívia.

Celso Amorim

¿Cómo es posible?, desde el 6 de agosto del año 1825 ningún recurso natural ha sido industrializado en nuestro país. ¿Cómo es posible que eso sólo haya permitido exportar materia prima?, ¿hasta cuándo Bolivia va seguir siendo exportador de materia prima?, ¿cómo es posible?, esos gobernantes, durante la república nunca han pensado en el país. No se puede creer, no se puede aceptar.

Evo Morales

RESUMO

A crise entre Brasil e Bolívia desencadeada pela nacionalização do gás é representativa do papel da política doméstica nos temas das relações internacionais. Neste estudo, adotamos uma análise de escolha racional a partir do modelo da Economia Política Aberta, que parte do ambiente econômico para identificar interesses econômicos e sociais, como eles se materializam nas preferências políticas de atores sociais e econômicos, que influenciam a política doméstica e a atuação internacional do estado nacional. No caso em estudo, analisamos a interação e a barganha entre Brasil e Bolívia a partir da influência de atores como o movimento indígena-camponês boliviano, que acumulou forças ao longo dos anos e pôde impor sua agenda de nacionalização dos recursos naturais, a indústria de petróleo e gás, liderada pela Petrobras, e o empresariado industrial brasileiro, consumidor de 50% da oferta de gás natural brasileira. Estes atores influenciaram seus governos, que atuaram racionalmente para defender os interesses de seus países, considerados neste estudo como os interesses dos atores sociais e econômicos com maior força política.

Palavras-chave: Brasil, Bolívia, gás natural, integração econômica, comércio internacional, política doméstica

ABSTRACT

The crisis between Brazil and Bolivia, triggered for the nationalization of natural gas, is representative of the role of domestic policy issues in international relations. In this study, we adopted an analysis of rational choice model, from Open Economy Politics, which starts from the economic environment to identify economic and social interests, and how they matter in political preferences of social and economic players, which influence the domestic politics and international acting of national state. In this case, we analyzed the interaction and bargaining between Brazil and Bolivia under the influence of players like Bolivian peasant-indigenous movement, which gains strength over the years and impose their agenda of nationalization of natural resources, oil and gas industry, led by Petrobras, and, last but not least, Brazil's industrial and business, consumer 50% of local supply of natural gas. These actor influenced their governments, who acted rationally to defend our national interests, considered in this paper as the interests of social and economic actors with strong political power.

Keywords: Brazil, Bolivia, natural gas, economic integration, international trade, domestic policy

RESUMEN

La crisis entre Brasil y Bolivia, provocada por la nacionalización del gas natural, es representativa del papel de las cuestiones de política interna en las relaciones internacionales. En este estudio, hemos adoptado un modelo de análisis de elección racional, desde la Política Económica Abierta, que empieza en el ambiente económico para identificar los intereses económicos y sociales, y la forma en que ellos materializan-se en las preferencias políticas de los actores sociales y económicos, que influyen en la política nacional e en la actuación internacional del estado nacional . En este estudio de caso, se analizó la interacción y la negociación entre Brasil y Bolivia bajo la influencia de actores como el movimiento campesino-indígena boliviano, que ha acumulado fuerza largo de los años a imponer su programa de nacionalización de los recursos naturales, la industria de hidrocarburos, liderada por Petrobras, y el empresario industrial de Brasil, que ha consumido 50% del suministro local de gas natural. Estos actores influyeron en sus gobiernos, que actuaron racionalmente para defender sus intereses nacionales, considerados en este documento como los intereses de los actores sociales y económicos con fuerte poder político.

Palabras clave: Brasil, Bolivia, gas natural, integración económica, comercio internacional, política interna

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1. O MODELO DA ECONOMIA POLÍTICA ABERTA.....	18
1.1. O modelo da OEP.....	21
1.1.1. Cenário econômico.....	21
1.1.2. Grupos sociais e interesses.....	22
1.1.3. Instituições.....	24
1.1.4. Barganha política internacional.....	25
1.2. Limites do modelo.....	27
1.2.1. Limites reconhecidos.....	28
1.2.2. Limites identificados em relação a países em desenvolvimento.....	29
1.2.3. Ajustes possíveis.....	31
1.3. Modelo OEP efetivamente aplicado.....	33
2. DEFLAGRAÇÃO DA CRISE: A POLÍTICA INTERNA NA BOLÍVIA.....	36
2.1. Da crise da dívida às reformas neoliberais.....	39
2.2. A economia boliviana nos anos 1990: privatizações e empobrecimento.....	43
2.2.1. A exportação de gás natural para o Brasil.....	44
2.2.2. Empobrecimento urbano e rural.....	49
2.3. Atores sociais e econômicos.....	52
2.3.1. A indústria de hidrocarbonetos na Bolívia.....	53
2.3.2. O nacionalismo boliviano e os movimentos indígena e cocaleiro.....	55

2.4. Atores políticos.....	63
2.5. A Guerra do gás e a nacionalização.....	67
2.5.1. Governo Sanchez de Losada.....	68
2.5.2. Governo Carlos Mesa.....	72
2.5.3. Governo Evo Morales.....	76
3. ATORES DO LADO BRASILEIRO, BARGANHA E SOLUÇÃO DA CRISE.....	78
3.1. Atores econômicos e políticos do lado brasileiro.....	79
3.1.1. Petrobras: reestruturação e internacionalização.....	79
3.1.2. O mercado de gás e o empresário industrial brasileiro.....	82
3.1.3. O Itamaraty e a integração regional.....	86
3.1.4. A ascensão do PT, do sindicalismo ao poder.....	88
3.1.5. A estrutura doméstica de preferências quanto à nacionalização.....	90
3.2. A barganha Brasil-Bolívia.....	91
3.2.1. A barganha da indenização.....	92
3.2.2. A barganha do preço.....	94
3.2.3. A barganha na prática.....	99
3.3. Desdobramentos da nacionalização.....	101
3.3.1. Desdobramentos para a economia boliviana.....	101
3.3.2. Desdobramentos para o mercado brasileiro de gás.....	105
3.3.3. Desdobramentos para a integração.....	106
CONCLUSÕES.....	108
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	112

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1: Potencial de conversão de uma política pública em pauta internacional.....	24
Tabela 2.1: Importação de gás natural, em mil metros cúbicos médios por dia.....	48
Tabela 2.2: Comércio Bilateral entre Brasil e Bolívia, em US\$ milhões.....	48
Tabela 2.3: Evolução do PIB Boliviano e da participação das exportações.....	48
Tabela 2.4: Participação do Tipo de Gasto no PIB Boliviano.....	49
Tabela 2.5: Indicadores sociais da população rural e urbana da Bolívia.....	51
Tabela 2.6: Produção de gás natural na Bolívia, em milhões de pés cúbicos, por região.....	53
Tabela 2.7: Produção de gás natural, em milhões de pés cúbicos, por tipo de empresa.....	54
Tabela 2.8: Maiores produtoras de gás natural bruto em 2005, em milhões de pés cúbicos .	55
Tabela 2.9: Participação da coca no PIB e na renda agrícola da Bolívia.....	61
Tabela 2.10: População do Chapare em 1992 e 2001, de acordo com a língua materna.....	62
Tabela 2.11. Déficit fiscal na Bolívia.....	68
Tabela 2.12. Salário médio por atividade econômica em 2003, em bolivianos.....	69
Tabela 3.1. Preço anual de GNL no mercado spot dos EUA, em US\$/milhão de BTU.....	95
Tabela 3.2. Preço do gás no Brasil, em US\$ / milhão de BTU no city-gate.....	96
Tabela 3.3. Preço do gás no Brasil, em US\$ / milhão de BTU no city-gate.....	98
Tabela 3.4: Comércio Bilateral entre Brasil e Bolívia, em US\$ milhões.....	102
Tabela 3.5. Arrecadação e superávit fiscal na Bolívia.....	102
Tabela 3.6 Evolução do PIB Boliviano e da participação das exportações.....	104
Tabela 3.7. Oferta de gás natural do Brasil, em metros cúbicos médios diários.....	105

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1. Árvore da negociação em dois níveis internacional-doméstica.....	27
Figura 2.1 Árvore de jogo da nacionalização do gás.....	37
Figura 2.2: Índice de emprego na indústria boliviana de extração de petróleo e gás.....	51
Figura 2.3. Árvore de decisão para Sanchez de Losada.....	71
Figura 2.4. Árvore de decisão para a nacionalização.....	75

INTRODUÇÃO

Desde a nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos realizada pelo governo Evo Morales em 2006, vários estudos foram realizados sobre o tema. Em geral, todos estes estudos adotaram uma abordagem que podem chamar de “estrutural”, ou seja, analisam as relações entre os países a partir daquilo que a literatura marxista militante chamaria de “condições objetivas”. Poucos focaram seus esforços em analisar as ações do governo como resultado da política interna dos países.

As análises estruturais sobre a nacionalização do gás na Bolívia em três grandes grupos por afinidade metodológica:

- a) **Geoestratégica**: considera o tema a partir do papel da energia como fator de poder nacional, e entende a política energética a partir dos desafios da segurança nacional e do *hard power*.
- b) **Dialética**: avalia as relações de classe dentro da divisão internacional do trabalho em um sistema capitalista global, conforme as mais diferentes escolas – dependência, Sistemas Mundo, subimperialismo.
- c) **Neoclássica liberal**: analisa o tema a partir das relações puramente econômicas, considerando categorias como vantagens comparativas, direitos de propriedade e contratos.

Cada uma das abordagens acima deu uma contribuição relevante para a compreensão do fenômeno político e econômico da nacionalização. Contudo, todas elas relegam a segundo plano, em maior ou menor grau, o papel da dinâmica política interna como algo capaz de diferenciar a atuação dos países no cenário internacional.

Este trabalho, portanto, quer responder justamente a esta pergunta: como a política interna de Brasil e Bolívia foram determinantes para a nacionalização e a barganha subsequente? Logo, nosso objetivo é analisar a nacionalização do gás boliviano a partir da lógica dos atores sociais, políticos e econômicos.

Para isso, fizemos uma longa revisão bibliográfica para encontrar uma metodologia que privilegiasse o papel dos atores na formulação de política externa. Para isso, ela deveria se basear em um modelo pelo qual fosse possível inferir os fatores que determinam a ação dos atores e as condições nas quais eles fazem suas escolhas. Ou seja, buscamos um método no qual a estrutura está em função do agente, e não o contrário.

Esta busca implicou escolhas. A primeira de todas foi entender a ação social como uma ação racional. Quando consideramos os atores econômicos, políticos e sociais como atores racionais, o que estamos admitindo é que em geral o comportamento político tem a sua racionalidade própria. Isto nos coloca completamente fora do campo epistemológico da abordagem neoclássica liberal, que considera irracional todo comportamento que não busca um ótimo de Pareto em termos econômicos. Sendo os atores racionais, racionais também serão suas escolhas. Ou seja, partimos da premissa de que cada ator buscará de uma forma ou de outra maximizar seus interesses, ainda que suas estratégias e preferências sejam mediadas por elementos do campo dos valores. O interesse é, portanto, um bloco de construção chave para nossa análise.

Outra escolha metodológica foi atuar na intersecção entre o campo epistemológico da economia e das ciências sociais. Dizemos “ciências sociais”, e não “ciência política”, porque na análise dos atores sociais não temos como prescindir de categorias da sociologia, como a teoria dos movimentos sociais. Portanto, este é um método claramente interdisciplinar. Um

exemplo é a categoria do interesse, que entendemos como sendo determinada, ainda que com mediações, pela inserção do ator na estrutura econômica.

Por fim, não temos a pretensão de estudar todos os atores sociais existentes em uma determinada economia ou sociedade – se esta fosse a proposta não haveria tempo e espaço suficiente para analisar todos os atores da Bolívia, ainda que não considerássemos o Brasil. Analisamos, portanto, os atores diretamente relacionados com a pauta política foco deste trabalho.

O método que encontramos e que atende, ainda que parcialmente, a todas estas necessidades epistemológicas é aquele que foi batizado de Economia Política Aberta (*Open Economy Politics* ou OEP). Este é oriundo da Economia Política Internacional (*International Political Economy* ou IPE) e que tem sido usado para analisar temas de economia internacional a partir dos atores políticos e sociais.

Alguém poderia considerar estas escolhas reducionistas. De fato, elas reduzem e recortam de forma bastante clara o objeto da pesquisa: queremos entender quais são os atores sociais, políticos e econômicos relacionados ao processo de nacionalização, quais as relações de conflito e cooperação entre eles, e como tudo isto determinou a definição das políticas públicas. Este processo pode explicitar aquilo que faz da relação Brasil-Bolívia algo específico e diferenciado de outras crises envolvendo comércio internacional de insumos energéticos*. Esta escolha traz um ganho adicional, ao evitar tratar os países exportadores de insumos energéticos como semelhantes em sua atuação internacional, uma vez que a estrutura de preferências doméstica de cada país pode ser diferente.

*

A história recente reúne várias crises envolvendo países fornecedores e consumidores de insumos energéticos – as duas crises do petróleo, por exemplo – e uma escolha muitas vezes feita é sempre analisá-las naquilo que elas têm em comum.

Outra escolha que pode soar controversa é o uso de raciocínios matemáticos, nos moldes da teoria dos jogos, para desconstruir e analisar o processo de tomada de decisão dos atores. Esta escolha foi feita por uma razão: se os atores são racionais, suas escolhas podem ser descritas em termos lógicos, sejam eles matemáticos algébricos ou sentenças de lógica formal. Isto não significa, de forma alguma, uma redução dos atores sociais e econômicos a meros itens de cálculo. Por trás deles, é levado em conta toda uma complexidade histórica da elaboração de uma pauta política por um ator social. E só por analisarmos a fundo toda esta complexidade que a demonstração lógica e matemática se torna possível.

Feitas todas as considerações de ordem epistemológica, podemos apresentar a estrutura de nosso trabalho. No primeiro capítulo, vamos analisar o modelo da OEP e suas limitações para o estudo de casos relacionados aos países em desenvolvimento. Nesta análise do modelo e de seus limites, refinamos a abordagem para torná-la mais adequada ao nosso objeto.

A estrutura de preferências doméstica da Bolívia que levou à nacionalização é estudada no capítulo 2. Nesta parte, vamos avaliar como o cenário econômico da crise da dívida engendrou a privatização da indústria de hidrocarbonetos, e como esta política resultou em um cenário de dinamismo econômico de uma indústria cujos benefícios não se multiplicam pela economia boliviana. A partir deste cenário, analisaremos os principais atores para nosso estudo: (a) a indústria de hidrocarbonetos e (b) o movimento indígena cocaleiro, em toda a sua complexa elaboração política, e que liderou o movimento pela nacionalização até levar ao poder um de seus representantes, Evo Morales. Por fim, vamos desconstruir o processo de tomada de decisão dos governos bolivianos que se sucederam até a eleição de Morales e a nacionalização dos hidrocarbonetos.

No capítulo 3, por fim, analisaremos a estrutura de preferências doméstica do Brasil em relação à nacionalização. Veremos como a Petrobras se tornou uma empresa líder na Bolí-

via, e seu processo de reestruturação e internacionalização. Analisaremos como a evolução do mercado de gás natural no Brasil fez do empresário industrial o principal consumidor em 2006, tornando-o um ator relevante para a elaboração de políticas energéticas. Analisaremos como o governo Lula e o Itamaraty souberam conciliar os interesses da Petrobras e do empresário industrial com seus planos de intensificar a integração regional, analisando os termos em que se deu a barganha entre Brasil e Bolívia. Por fim, vamos acompanhar alguns dos desdobramentos da solução da barganha para a economia boliviana, o mercado brasileiro de gás e a integração Brasil-Bolívia.

CAPITULO I

O Modelo da Economia Política Aberta

Uma metodologia não é um fim em si mesmo, mas um mapa que nos permite penetrar no objeto da pesquisa científica e, a partir dos dados e observações empíricas, organizar as informações de forma que permita descobrir novas relações e fenômenos científicos. Nas Ciências Sociais Aplicadas, essas relações e fenômenos descobertos e revelados pelo método devem ser de tal tipo que represente uma contribuição original ao conhecimento, e não uma mera repetição do senso comum. Ou seja, nas palavras de Bourdieu, o método deve conduzir o pesquisador a uma ruptura epistemológica.

Um método deve ser adequado para responder a pergunta metodológica do pesquisador. Em nosso caso, foi escolhido um método capaz de relacionar dados da conjuntura econômica, atuação de atores sociais, econômicos e políticos e política internacional. Portanto, uma longa revisão bibliográfica foi conduzida de forma a encontrar um método e um modelo teórico capaz de orientar o pesquisador na busca por respostas sobre como atores sociais e políticos, dada uma determinada conjuntura econômica, influenciam a formulação de políticas internacionais. Este método, portanto, deveria operar em um campo epistemológico localizado na intersecção entre as Ciências Sociais e a Economia.

Por que considerar esta intersecção? Analisar o processo de integração econômica entre Brasil e Bolívia implica considerar variáveis cujos comportamentos não estão sujeitos a uma mesma lógica, embora inter-relacionados. O comércio internacional de gás está sujeito à dinâmica do mercado e dos acordos internacionais, mas as economias dos países produtores e consumidores têm relativa autonomia, aproveitando mais ou menos as oportunidades abertas

pelo comércio internacional a partir da conformação de cada um. Tal comportamento desigual se identifica entre a dinâmica de cada mercado, sujeita à racionalidade econômica, e a atuação dos grupos sociais prejudicados ou beneficiados por esta dinâmica, na qual a racionalidade econômica está subordinada à social e política.

Por este motivo, a abordagem teórica para análise do desenvolvimento da integração energética entre Brasil e Bolívia precisa estabelecer relações entre os diversos fatores inter-relacionados, levando em consideração suas dinâmicas específicas e as inter-relações que causam entre si. Disto podemos concluir que a abordagem do processo de integração precisa incorporar a economia e as ciências sociais, identificando interseções teóricas e fazendo com que uma complemente a outra analítica e metodologicamente.

Neste campo, operam diversas escolas e metodologias*. Entre elas, optamos pela Economia Política Internacional, uma abordagem metodológica consolidada na escola anglo-saxã desde a década de 1970. Dentro dela, uma abordagem em ascensão é a chamada Economia Política Aberta (em inglês, *Open Economy Politics*, ou OEP). Esta foi a abordagem escolhida.

Neste capítulo, pretendemos apresentar a Economia Política Aberta e sua aplicabilidade ao caso que nos propusemos analisar, tanto em suas potencialidades quanto em seus limites. Por isso, iniciaremos com uma apresentação geral da teoria tal como ela vem sendo trabalhada na academia anglo-saxã. Em seguida, trataremos dos limites da teoria, principalmente

* Entre elas, podemos destacar a sociologia econômica, a nova economia institucional, o institucionalismo de Keohane ou até mesmo a teoria da dependência. Contudo, estas abordagens não completam o roteiro entre a economia, atores sociais, políticos e econômicos, política doméstica e política internacional. Por isso não foram adotadas como abordagem principal neste trabalho. Uma escolha possível teria sido a teoria de Cardoso e Faletto, pensada como uma teoria das relações entre atores sociais e interesses econômicos (CARDOSO, FALETTTO, 2004: 33). Contudo, ao invés de analisar como esta relação resulta em uma política econômica em nível internacional, Cardoso e Faletto buscam entender uma condição econômica estrutural, no caso o subdesenvolvimento de nações independentes. Por este motivo, a teoria de Cardoso e Faletto foi igualmente descartada.

no que diz respeito ao estudo de temas relativos aos países em desenvolvimento. Por fim, apresentaremos uma versão ajustada da teoria, a qual será utilizada nos capítulos seguintes.

1.1. O modelo da OEP

A Economia Política Aberta, que a partir de agora chamaremos apenas por OEP, recebeu este nome de David Lake* Dentro da chamada Economia Política Internacional, a OEP foi descrita pelo autor como OEP uma ponte entre a ciência política e a economia, sendo um meio para sintetizar o trabalho realizado nas duas áreas (2004: 2).

Sob o guarda-chuva da OEP, Lake identifica autores e pesquisadores que aplicam uma metodologia mais ou menos comum a todos. Esta estaria atenta a todos os níveis de análise entre os interesses econômicos e a política resultante: cenário econômico, interesses dos grupos sociais, as instituições enquanto o lugar da barganha entre diferentes interesses, e as negociações internacionais entre políticas estatais socialmente determinadas (2004: 11). Para isso, ela se basearia em três etapas de análise, que avançam do nível micro ao macro e do ambiente interno ao externo dos estados (LAKE, 2009: 225):

- a) indivíduos, setores, grupos sociais ou fatores de produção, analisados de acordo com sua posição na economia internacional;
- b) as instituições, concebidas como mecanismos que agregam interesses e estruturam a barganha entre os grupos sociais;
- c) quando necessário, estuda a barganha entre os diversos estados.

* Professor de Ciência Política da Universidade da Califórnia – San Diego. O artigo que dá nome à OEP foi publicado em 2004 no *The Oxford Handbook of Political Economy* (New York: Oxford University Press). O nome foi baseado no título do livro de Robert Bates sobre o comércio internacional de café, *Open-Economy Politics: The Political Economy of the World Coffee Trade* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

1.1.1. Cenário econômico

O bloco de construção fundamental da OEP é o interesse, ou como um indivíduo ou grupo é afetado por políticas particulares e pela inserção internacional de um determinado mercado. Logo, trata-se de um modelo de “escolha racional”, isto é, considera que os atores atuam de forma a maximizar seus interesses dada uma determinada condição econômica.

Para deduzir como cada grupo social define seus interesses para a barganha política, a OEP parte da teoria econômica neoclássica, em especial a teoria do comércio internacional (LAKE, 2009: 227). A análise busca identificar quais fatores de produção estão envolvidos com cada setor, qual o grau de inserção no comércio internacional dos fatores de produção analisados, e a taxa de retorno obtida neste comércio. Por este motivo, Lake afirma que na OEP a identificação dos atores sociais relevantes e de seus interesses por meio da teoria econômica é o que distingue esta abordagem das demais existentes (LAKE, 2009: 227).

A referência comumente adotada é a teoria neoclássica do comércio internacional, para identificar setores econômicos com melhor ou pior taxa de retorno. Por exemplo, por meio do modelo de Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS), é possível identificar os fatores de produção melhor rentabilizados pelo comércio internacional. Modelos mais recentes chamados HOS dinâmicos também permitem analisar os fluxos de comércio intra indústrias, a existência de economias externas e a mobilidade internacional de fatores, permitindo identificar os setores econômicos que mais se beneficiam de investimento estrangeiro direto e crédito internacional.

A partir desta análise econômica, é possível identificar quais são os setores mais e menos rentáveis da economia, e os efeitos multiplicadores dos setores mais dinâmicos para o conjunto da economia a partir das cadeias produtivas e da geração de renda para investidores e trabalhadores. Desta forma podemos identificar ganhadores e perdedores da economia do

país, considerando inclusive os ganhos e perdas gerados pelo comércio e pelo fluxo de capital internacional.

A análise econômica possibilita também avaliar quanto uma política pública pode ser ou não pauta de negociações internacionais, levando-se em consideração o grau de externalidades, isto é, potenciais efeitos internacionais de uma dada política pública, e seus benefícios, ou seja, os ganhos econômicos da mesma. Milner, ao analisar os temas de política econômica a partir das externalidades e dos benefícios, construiu a matriz apresentada na Tabela 1.1:

Tabela 1.1: potencial de conversão de uma política pública em pauta internacional

	Poucas Externalidades	Muitas Externalidades
Muitos Benefícios	Nenhum potencial	Algum potencial
Poucos Benefícios	Baixo potencial	Alto potencial

Fonte: MILNER, 1997: 48 (*adaptado*)

Ou seja, uma tema terá maior potencial de se tornar pauta de negociações internacionais à medida que ele tenha mais externalidades, ou seja, medidas em um país tenham mais impacto na economia de outros países; e à medida em que estas externalidades resultem em menos benefícios para a economia dos países.

1.1.2. Grupos sociais e interesses

A partir da análise dos setores econômicos, seus ganhos e prejuízos, a análise identifica os atores sociais, econômicos e políticos e seus respectivos interesses e preferências. Milner diferencia interesses e preferências a partir do processo de tomada de decisão. Os interesses teriam um papel estratégico e mudariam pouco: seriam a maximização dos ganhos relacionados à atividade do ator analisado. As preferências, por sua vez, seriam as escolhas políticas es-

pecíficas de cada grupo, com o objetivo de fazer valer seus interesses (MILNER, 1997: 15). Logo, as preferências derivam dos interesses, e são a forma pela qual os atores sociais fazem valer seus interesses no jogo político.

A teoria diferencia basicamente dois grupos de interesses: os atores políticos e os grupos de interesses. Os primeiros se dividiriam, conforme a função exercida, em executivo ou legislativo. Por executivo, definem-se os atores políticos que detêm a função de administrar o estado e implementar políticas, ou seja, o governo. Por legislativo, aqueles que formulam as leis (MILNER, 1997: 34). A distribuição destas funções dependerá do marco institucional do estado em análise.

O interesse dos atores políticos pode ser definido, basicamente, por maximizar seu apoio político para se manter no poder. Em uma democracia, isto se traduz em votos. Mas mesmo um regime não-democrático precisa ter o máximo de apoio possível para assegurar sua estabilidade. Logo, tanto políticos com função executiva quanto legislativa atuarão de forma a atrair para si o máximo de apoio possível, e as preferências dos atores políticos serão calculadas de forma a atingir este interesse (IDEM: 35).

Os grupos de interesses ou atores sociais, por sua vez, buscam maximizar o retorno dos grupos sociais e econômicos relacionados. Eles fazem isso por meio do exercício de duas funções no jogo político: primeiro por meio do exercício da pressão sobre os atores políticos, vinculando seu apoio à implementação de políticas que estejam alinhadas aos seus interesses; segundo, ao subsidiar de informações os atores políticos alinhados aos seus interesses e guiar o processo de tomada de decisão a seu favor (IDEM: 60). Essas funções podem ser chamadas de *veto player* (TSEBELIS, 1997) ou *endorser* (GROSSMAN, HELPMAN, 2002: 25), conforme o autor ou o modelo de análise adotado.

Em geral, os grupos de interesses fazem a ponte entre os setores menos organizados da sociedade e os atores políticos. Dado um determinado debate político, eles municiam tanto os atores políticos quanto os setores menos organizados com informações, tais como análises, estudos e pesquisas de opinião que possam influenciá-los a se aproximar de suas preferências políticas. Os setores menos organizados da sociedade, como têm dificuldades para avaliar se estão votando de acordo com seus interesses, definem sua posição política por meio de “consultas” ou “orientações” dos grupos organizados – sindicatos, igrejas, academia, organizações empresariais –, que monitoram de perto a classe política (GROSSMAN, HELPMAN, 2002: 74). Do lado dos atores políticos, a informação oferecida pelos *endorsers* serve como contraponto ou complemento à pauta agendada pelo executivo, dada uma determinada política pública em debate, o que dá ao ator político com funções legislativas mais elementos para sua tomada de decisão (MILNER, 1997: 86).

1.1.3. Instituições

Neste modelo, as instituições exercem dois papéis. No que diz respeito aos atores políticos, elas definem a distribuição das funções executiva e legislativa e a concentração ou não de poder no governo (MILNER, 1997: 101). Quanto à relação entre *endorsers* e atores políticos, elas definem os meios e canais pelos quais os grupos fazem valer seus interesses, e como se articula o apoio que o ator político necessita para maximizar seus interesses (IDEM: 19). Em resumo, na OEP as instituições são definidas como as regras do jogo do processo de tomada de decisão.

1.1.4. Barganha política internacional

Considerando a dinâmica da política interna, como os governos atuam nas negociações internacionais? Enquanto o paradigma tradicional realista considera o estado como um ator unitário, Milner propõe um modelo no qual a atuação do estado é resultado da dinâmica interna dos países. Desta forma, o “interesse nacional” se define a partir de uma “estrutura de preferências domésticas”, formada a partir do conjunto de interesses dos atores sociais internos (MILNER, 1997: 16).

Se o estado não é um ator monolítico, e o interesse nacional não é definido só pelas condições estruturais da inserção nacional no sistema internacional, mas também pela estrutura de preferências doméstica, o ator político, ao enfrentar uma negociação internacional, enfrenta uma barganha em dois níveis. No nível internacional, negocia os termos da cooperação possível com o outro país. No nível doméstico, negocia com os atores sociais qual a cooperação possível levando em conta a estrutura de preferências domésticas (MILNER, 1997: 70).

Neste modelo, a barganha em dois níveis se dá entre quatro atores identificáveis (IDEM: 71):

- a) O país estrangeiro, que denominaremos F (*foreign*);
- b) O executivo, ou seja, o ator político com poder para negociar acordos com países estrangeiros, que denominaremos P (*president*);
- c) O legislativo, ou ator político com poder de ratificar ou vetar acordos internacionais, que denominaremos C (*congress*);
- d) Os grupos de interesse, que influenciarão a instância ratificadora, que denominaremos E (*endorser*).

No nível internacional, a barganha se dá entre P e F, sendo que P representa a estrutura de preferências domésticas de seu país (IDEM: 72). Neste nível, portanto, P e F podem ser

considerados atores simétricos. Logo, a barganha se dá nos termos de uma solução de Nash, ou seja:

- a) cada ator buscará maximizar ao máximo seu próprio interesse durante a barganha;
- b) haverá acordo quando houver uma determinada solução que seja considerada um negócio justo pelos dois lados da negociação (NASH, 1950: 159).

Contudo, P precisa negociar também com C, que precisará decidir se vetará ou ratificará o acordo negociado entre P e F. C não tem poder para interferir no detalhe do acordo negociado: ele só pode ratificar ou vetar a íntegra do acordo. Logo, a negociação neste nível se dá entre atores assimétricos, e a negociação assume a forma *agenda-setting*, ou “pegar ou largar” (IDEM: 73). O papel de C na negociação não pode ser desprezado. Afinal, P só pode fechar com F um acordo que ele reconheça como capaz de ser ratificável por C (IDEM: 78).

O poder de C tende a aumentar se houver a atuação de pelo menos um E monitorando a negociação entre P e F. O ator social E pode subsidiar C com informações a respeito do acordo, como a aceitação ou rejeição dos termos negociados por eleitores potenciais, ou os impactos do acordo negociado na dinâmica de setores econômicos relevantes. As informações repassadas por E claramente são estruturadas para dar suporte a suas preferências, mas elas podem servir de contraponto aos dados divulgados por P. Afinal, nem P nem E transmitem informações imparciais (IDEM: 86). Se um ator E transmite informações que dão suporte a um acordo negociado entre P e F, o alinhamento entre P e E favorece a uma ratificação por C. Se o mesmo ator E transmite informações que desabonam o acordo, C tenderá a vetá-lo (IDEM: 92). Este jogo completo pode ser descrito na árvore de jogos da figura 1.1

Figura 1.1. Árvore da negociação em dois níveis internacional-doméstica

Fonte: MILNER, 1997 (adaptado)

Da árvore acima, podemos inferir que a possibilidade de negociar um acordo que possa ser vetado não interessa ao ator político P, cujo principal interesse é maximizar seu apoio político. O veto pode ser representado por um custo político C_p , equivalente à perda de apoio político.

Por isso, temos como estratégia dominante para o ator político P a negociação de um acordo que possa ser apoiado pelo *endorser* E, ou pela somatória dos *endorsers* mais fortes do conjunto $E = \{E_1, E_2, \dots, E_n\}$. Se este acordo não é possível, a melhor escolha para o ator P é manter o *status quo*.

1.2. Limites do modelo

Como todo modelo teórico, a OEP apresenta limitações, visto que seu objetivo é produzir um recorte metodológico do objeto estudado. Alguns destes limites podem gerar distorções, especialmente no que diz respeito ao estudo de situações relacionadas a países em desenvolvimento. Neste ponto do trabalho, pretendemos listar os limites da OEP que podem nos atrapalhar na análise.

Identificamos dois grupos de limites na metodologia. O primeiro são aqueles apontados pelos adeptos da metodologia após o modelo atingir sua maturidade. Em um artigo de 2009, Lake lista alguns destes limites, e são estes que vamos apresentar aqui. O segundo grupo é resultado da análise das pesquisas que adotaram este modelo para estudar países em desenvolvimento. Neste caso, surgem dificuldades devido às diferenças entre o ambiente institucional e político, por exemplo, dos países da OCDE e dos outros.

A partir da apresentação dos limites do modelo identificados, poderemos reestruturar a metodologia, colocando-a da forma que será efetivamente adotada em nosso estudo.

1.2.1. Limites reconhecidos

Em seu artigo de 2009, Lake menciona como principal crítica ao modelo da OEP a adoção do interesse como bloco principal de construção da teoria seria reducionista (2009: 232). Na avaliação dos críticos, esta abordagem desconsideraria aspectos “não materialistas” na conformação do interesse de atores sociais, tais como religião e gênero. Sob este aspecto o modelo seria, portanto, reducionista.

Outra crítica identificada por Lake diz respeito a uma certa linearidade da teoria, que não leva em consideração aspectos complexos na atuação dos atores políticos, especialmente no que diz respeito a aspectos dinâmicos da economia internacional.

Um exemplo seria a capacidade de nações com elevada participação no comércio internacional – na ponta da oferta ou da demanda – interferirem intencionalmente nos mercados internacionais de produtos industrializados ou *commodities* (como nos choques do petróleo). Isto significaria considerar não só que um país sofre externalidades, mas que também pode provocar externalidades no resto do mundo com sua intervenção (LAKE, 2009: 233).

A capacidade dos países de atuarem politicamente para mudar a estrutura de suas vantagens comparativas, como no caso da ascensão dos novos países industrializados, foi considerado outro limitador (LAKE: 236). Isto significa que é necessário analisar como os países podem, por meio de políticas públicas, desenvolver determinados fatores de produção e alterar o ambiente econômico que define a estrutura de preferências domésticas (IDEM: 237).

Outro aspecto é a capacidade de organizações internacionais interferirem na barganha entre estados, gerando assimetrias na negociação e afetando inclusive a estrutura de preferências domésticas, por enfraquecer o poder de influência de determinados grupos de interesses (IDEM: 238). Isto implica alterações no modelo da barganha de dois níveis.

1.2.2. Limites identificados em relação a países em desenvolvimento

Milner e Mukherjee adotaram a metodologia da OEP para analisar a onda de democratização política e abertura econômica ocorrida nos países em desenvolvimento a partir da década de 1970. O objetivo deste trabalho foi identificar se haveria relação de causa e efeito entre os dois processos, que aconteceram em paralelo (2007: 164).

A primeira etapa deste estudo foi uma revisão bibliográfica a respeito das correlações entre democratização e liberalização econômica. O objetivo foi avaliar a hipótese de que a democratização favoreceria a abertura comercial por dar poder aos trabalhadores menos qualificados, os quais, pelo modelo de Heckscher-Ohlin-Samuelson, seriam melhor remunerados pelo crescimento da exportação de bens primários (2007: 167).

Contudo, a relação não pode ser provada. Pesquisas de opinião mostraram que os trabalhadores mais pobres e menos qualificados dos países em desenvolvimento são os maiores críticos da abertura comercial, enquanto os mais qualificados e bem pagos são geralmente favoráveis (2007: 168). O desafio, portanto, está na análise dos impactos sociais das reformas

sobre o comércio exterior, considerando a capacidade destas economias de distribuir a renda gerada pela maior exportação (2007: 171).

O trabalho de Milner e Mukherjee identificou uma extensa literatura que identificou relação entre democratização e abertura econômica, mas não entre abertura econômica e liberalização. Além disso, os autores reconheceram que a teoria ainda não era suficiente para explicar adequadamente estas relações (2007: 177).

Um teste empírico foi realizado pelos autores em relação à Índia. Neste teste, os autores identificaram três variáveis em relação à disputas políticas locais (2010: 4):

- a) regimes centrados em candidatos ou em partidos;
- b) a ausência ou presença de unidade interna do partido em democracias centradas nos candidatos, nas quais o personalismo é forte;
- c) a presença ou ausência de disputa eleitoral acirrada.

O personalismo eleitoral, neste caso, teria o potencial de diminuir o caráter ideológico típico de sistemas eleitorais em que os partidos são fortes. Além disso, o personalismo enfraqueceria o papel do ator social organizado em detrimento a uma relação direta com o eleitor médio. Desta forma, os candidatos tenderiam a adotar posições mais ou menos protecionistas de acordo com o posicionamento do eleitor médio (2010: 4).

Em relação ao eleitor médio, ele tenderia a ser mais ou menos protecionista de acordo com a mobilidade ocupacional intersetorial dos trabalhadores. Economias em que os trabalhadores contam com maior mobilidade tenderiam a ser mais favoráveis à abertura econômica, enquanto onde os trabalhadores contam com menos mobilidade tenderiam a ser mais protecionistas (2010: 5).

O que faltou explicar, neste caso, são as razões da relação entre mobilidade ocupacional e preferência política. Podemos inferir que uma hipótese possível está justamente no cará-

ter distributivo da economia. A falta de mobilidade ocupacional eleva os custos sociais de crises geradas por externalidades negativas como quedas abruptas da demanda ou dos preços das *commodities*. Logo, nestes casos os trabalhadores perdem mais com a abertura econômica.

1.2.3. Ajustes possíveis

Levando em consideração todos os limites apresentados, entendemos que o modelo, para ser eficaz em nosso estudo, pode ser ajustado nos seguintes aspectos:

- a) como se dá a derivação do interesse em preferência;
- b) metodologia de análise econômica;
- c) diferenciações entre os atores sociais.

Em relação ao primeiro aspecto, acreditamos que é possível manter a premissa de que o interesse dos atores está relacionado à sua posição no ambiente econômico. Contudo, na derivação do interesse em preferência, é preciso considerar a mediação de aspectos culturais. A forma como uma determinada sociedade elabora sua avaliação política, com seu conjunto de ideias preconcebidas, interfere nesta derivação.

Exemplificando. Consideremos dois países exclusivamente agrários, cuja atividade mais dinâmica é a produção e exportação da mesma *commodity*, por exemplo, o açúcar de cana-de-açúcar. Nos dois, o açúcar é produzido em minifúndios, por meio de agricultura familiar. Um dos países é muçulmano, por isso não conta com produção de cachaça para subsistência, uma vez que a religião não permite o consumo de bebidas alcoólicas. O outro país é não muçulmano, para quem o consumo de bebidas é indiferente. Logo, este conta com tecnologia de fermentação e destilação de garapa para produção de aguardente, ainda que seja apenas para subsistência.

Caso haja uma mudança no ambiente econômico internacional, com alta dos preços do etanol de cana-de-açúcar, o país não muçulmano terá acesso mais rápido à tecnologia necessária para produção da nova *commodity*. Embora nos dois casos o interesse do agricultor exportador seja maximizar o ganho com exportação de *commodities*, a preferência política será diferente em cada um dos países. No país não muçulmano, ela poderá ser a reivindicação de estímulos para converter as destilarias de cachaça em usinas capazes de produzir etanol em escala industrial. Já no muçulmano, ela poderá ser a liberação de acesso à tecnologia de produção de etanol tal que não possa ser usada para produzir cachaça.

Este caso suposto demonstra como aspectos culturais fazem a mediação entre o interesse, puramente material, e a preferência do ator racional. Isto está em linha com a diferenciação feita por Weber sobre os dois tipos de ação social racional: a ação movida a fins e a ação movida a valores (WEBER, 2004: 15). Para nosso caso, podemos considerar que toda ação é busca maximizar interesses, os quais se materializam em preferências que são definidas a partir dos fins e valores de um determinado ator.

No que diz respeito à análise econômica, é preciso adotar modelos dinâmicos de economia internacional, para se analisar os países em desenvolvimento. Por exemplo, categorias do estruturalismo ajudam a esclarecer aspectos dinâmicos e a diagnosticar de forma mais eficaz a preferência de determinados atores sociais. Um exemplo são as discontinuidades entre setores inseridos na economia internacional e com acesso a tecnologia e mercados, e setores de baixa produtividade (BIELSCHOWSKY, 2007: 19). Analisar estas discontinuidades pode ajudar na compreensão de quanto o dinamismo de determinados setores econômicos pode ou não se multiplicar pelo restante da economia, elevando ou não o padrão de vida de determinadas populações.

Outro ajuste metodológico para considerar os aspectos dinâmicos da economia é a análise histórica. Para isso, a cadeia de causalidades que vai do cenário econômico, passa pela conformação dos interesses e das preferências e resulta em políticas públicas precisa considerar o impacto destas políticas na alteração do ambiente econômico e na reconfiguração da estrutura de preferências domésticas.

Por fim, precisamos compreender que os grupos de interesses, embora possam todos agir racionalmente, não são homogêneos. Podemos subdividi-los em dois grandes grupos, que se diferenciam na forma da mediação entre interesses e preferências:

- a) **atores econômicos**, ou seja, empresas, investidores e outros atores diretamente relacionados ao processo econômico. O principal aspecto definidor de um ator econômico é sua disponibilidade de recursos, que lhe permite optar tanto pela influência direta quanto pela mediação de uma associação para influenciar a política.
- b) **atores sociais**, ou seja, aquilo que a ciência social chama de “movimento social”. Neste caso, o movimento oferece a possibilidade de potencializar os recursos econômicos escassos de comunidades ou grupos sociais de menor renda (MCCARTHY, ZALD, 1977, 1213). Contudo, eles também oferecem liderança, com “estruturas, fluxos de informação e sistemas de recompensa” (NYE, 2008: 77). Devido à escassez de recursos, os atores sociais só podem optar pela via associativa para conseguir alguma influência sobre a formulação de políticas.

Dados estes ajustes, podemos apresentar um modelo OEP adaptado, tal como foi aplicado para a realização deste estudo.

1.2. Modelo OEP efetivamente aplicado

O fundamento dos interesses se dá em um determinado ambiente econômico. Se

considerarmos, por exemplo, uma economia fechada, o ambiente econômico será resultado de sua própria dinâmica interna, definida pelo uso dos fatores de produção disponíveis – terra, trabalho, capital – e pela interferência das políticas econômicas neste uso. Como não há elementos externos interferindo na dinâmica econômica, o interesse se dará no sentido de políticas que maximizem os lucros dos atores econômicos ou os ganhos sociais.

Os atores políticos, para maximizar seus ganhos, precisam de dois insumos fundamentais: votos – na quantidade suficiente para viabilizarem a chegada ao poder em um regime democrático – e apoio político. O voto é o insumo fundamental, mas o apoio político assegura o acesso ao voto em regimes democráticos, e o substitui em regimes não democráticas. Em uma democracia, os atores econômicos asseguram o financiamento, enquanto os atores sociais garantem o acesso estruturado aos votos, por meio de suas organizações. Em uma não-democracia, atores econômicos e sociais asseguram a não retaliação por meio do financiamento ou apoio estruturado a forças políticas de oposição, pacíficas ou não. O ator político, portanto, precisará negociar o apoio tanto dos atores econômicos quanto dos sociais, e este apoio se dará em troca de garantias relativas aos seus interesses.

Portanto, um determinado ator político precisará articular a combinação entre apoios dos atores econômicos e sociais que lhe assegure o máximo de votos possíveis para se eleger. Logo, os interesses politicamente mais poderosos são aqueles que asseguram, de forma combinada, o máximo de recursos e votos para os atores políticos vencedores. Os atores políticos vitoriosos são os que combinam o máximo possível de recursos e votos estruturados para si.

Sendo os atores políticos os responsáveis pela formulação de políticas públicas, temos

que toda interferência no uso dos fatores de produção por meio das políticas econômicas depende do ator político no poder, e este tem o seu acesso ao poder assegurado pela combinação de interesses sociais e econômicos majoritários.

Fechamos o círculo. Nosso modelo consegue mostrar como os interesses econômicos e sociais interferem no ambiente econômico, por meio da formulação de políticas públicas que alteram a eficiência do uso dos fatores de produção. Considerando uma economia fechada, ou um cenário econômico internacional *ceteris paribus*, o ambiente econômico interno só pode ser alterado por uma nova configuração de interesses sociais e econômicos majoritários, capazes de alterar o ator político no poder ou a política econômica

Em uma economia aberta, o cenário econômico ganha um novo elemento: o cenário externo. Uma variação no cenário externo pode alterar o equilíbrio de interesses dos atores econômicos e sociais, levando ao fortalecimento de atores políticos alinhados não só às preferências políticas no campo doméstico, mas também em relação ao campo externo. Uma interferência externa que torne o cenário econômico mais positivo ou que eleve os ganhos sociais e ou econômicos de determinados grupos pode torná-los mais favoráveis a intensificar a abertura econômica. Por outro lado, interferências externas que reduzam os ganhos dos atores sociais e econômicos os conduzirá a apoiar medidas no sentido de fechar mais a economia. Chegamos, desta forma, ao modelo abaixo:

ambiente econômico →
preferências dos atores econômicos e sociais →
preferências dos atores políticos →
política econômica

Considerando o modelo esquemático acima, a análise precisa considerar cada bloco

separadamente, identificando suas consequências no bloco posterior:

- a) Cenário ou ambiente econômico, como definidor dos interesses mais poderosos;
- b) Atores sociais e econômicos, que definirão suas preferências políticas e apoiarão atores políticos alinhados a seus interesses;
- c) Atores políticos, capazes de mobilizar o máximo de votos e recursos para vencer uma eleição e comandar o Estado, alinhando-se desta forma às preferências dos atores sociais e econômicos com maior poder de mobilização
- d) Política econômica, com o objetivo de assegurar uma interferência proativa do estado no uso dos fatores de produção internos e no fluxo de externalidades

A materialização de um bloco em outro (economia em interesses sociais e econômicos, estes em governos e políticas econômicas) se dará por meio das instituições, definidas como “regras e restrições socialmente aceitas que definem as interações humanas” (MILNER, 1997: 18)

Se considerarmos que a política doméstica de um determinado país é influenciada pelos interesses de determinados grupos, isto significa que estes processos de cooperação são negociados em dois níveis: um internacional, e um doméstico (1997: 67). No campo internacional, a barganha se dá no formato da solução de Nash, onde há dois negociantes e poucas regras de negociação (1997: 72). No campo doméstico, as negociações se dão no formato “pegar ou largar”, no qual o governo apresenta a proposta de cooperação e a instância ratificadora diz sim ou não (1997: 73). É neste sim ou não que os grupos de interesses exercem sua influência, usando seu poder de apoiar a ascensão de atores políticos alternativos se o governo de então estiver contrariando ou prejudicando seus interesses.

Esta influência pode ser realizada por meio das instituições formalizadas ou se utilizando estratégias de mobilização popular. Um ator social racional pode se utilizar de qualquer combinação das duas abordagens, de acordo com as circunstâncias, para melhor fazer repercutir suas preferências políticas em meio aos atores políticos.

Dado o modelo esquemático adaptado, vamos aplicá-lo a uma situação concreta: a nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia e seus desdobramentos na relação com o Brasil.

CAPITULO II

Deflagração da Crise: a Política Interna na Bolívia

A nacionalização do gás boliviano consistiu em um jogo dinâmico, cujo primeiro passo foi dado pelo governo de Evo Morales em 1º de maio de 2006, ao ocupar as refinarias da Petrobras. Em seguida, houve um processo de barganha entre os governos brasileiro e boliviano para definir os termos da nacionalização. Este jogo pode ser descrito, em termos gerais e do ponto de vista interestatal, na árvore da figura 2.1, na qual a Bolívia está representada pelas iniciais Bo e o Brasil pelas iniciais Br.

Figura 2.1 Árvore de jogo da nacionalização do gás

Neste capítulo, nosso objetivo é compreender o primeiro passo deste jogo, ou seja, porque a Bolívia escolheu a opção de maior incerteza. Para isso, temos que desconstruir a estrutura da decisão boliviana a partir do modelo:

- a) **Cenário ou ambiente econômico:** quais os vetores econômicos que influenciaram a

estrutura doméstica de preferências

- b) **Atores sociais e econômicos**: quais os grupos de interesse que assumem a vanguarda do processo político e agendam o debate interno
- c) **Atores políticos**: quais foram os atores mais influenciados pela estrutura doméstica de preferências
- d) **Política econômica resultante**, ou seja, a nacionalização

Para nossa análise, precisamos considerar este fluxo em duas etapas. Em uma primeira, decisões tomadas nos anos 1980 definem o cenário econômico do final dos anos 1990. em seguida, este cenário marcará o debate sobre a nacionalização, tal como descrito abaixo:

*crise da dívida (1980s) →
enfraquecimento dos atores estatizantes e fortalecimento neoliberal →
partidos políticos tradicionais →
reformas liberais, privatização e abertura econômica*

*privatização, abertura e empobrecimento rural e urbano (1990s) →
indústria do petróleo/Petrobras x movimento indígena cocaleiro →
partidos políticos tradicionais x MAS →
nacionalização*

Neste capítulo, nosso principal enfoque é a etapa que se desenvolve a partir dos anos 1990. Por isso, a etapa anterior será descrita de forma sucinta na primeira parte de nosso trabalho. Na segunda parte, descrevemos como se deu o processo de privatização e abertura do mercado, além do do empobrecimento das populações urbana e rural na Bolívia. Na terceira parte, abordaremos os grupos de interesse que atuaram na Bolívia no processo de nacionalização, ou seja, a indústria de hidrocarbonetos local, com foco na Petrobras, e o movimento indígena e cocaleiro. Na quarta parte, explicaremos como o cenário político evoluiu a ponto de o

MAS, uma legenda nova, obter uma vitória eleitoral jamais vista desde a redemocratização boliviana. Por fim, trataremos da Guerra do Gás e das variáveis políticas que levaram o governo Morales a nacionalizar o gás em 1º de maio de 2006.

Antes de iniciarmos, contudo, alguns esclarecimentos a respeito de como trataremos o movimento indígena boliviano são necessários. O primeiro diz respeito ao recorte temporal: apesar de toda a nossa análise se concentrar no período posterior às reformas liberais de 1980, não podemos tratar da elaboração política do movimento indígena sem passar pelo nacionalismo boliviano, que começou a se articular como força política a partir da Guerra do Chaco nos anos 1930 e assume o governo com a Revolução de 1952. Neste caso, e apenas nesse, a análise histórica deste capítulo aponta para muito antes dos anos 1980.

O segundo diz respeito ao papel do movimento indígena como principal *endorser* da nacionalização do gás. Evidentemente, só os indígenas não teriam sido suficientes para assegurar a vitória de Evo Morales no primeiro turno em 2005. Logo, a população urbana participou ativamente do processo político. Contudo, podemos afirmar que a liderança da luta pela nacionalização foi exercida pelo movimento indígena-camponês da região do Chapare, de onde surgiu Evo Morales e o *Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos*, de onde surgiu o MAS.

2.1. Da crise da dívida às reformas neoliberais

Os desequilíbrios da economia internacional gerados pela primeira crise do petróleo de 1974 expandiram consideravelmente a oferta de crédito no mundo. Por um lado, Estados Unidos e Europa adotaram políticas monetárias expansionistas para conter a recessão causada pela alta dos preços do petróleo, o que reduziu os juros internacionais. Por outro lado, os paí-

ses exportadores de petróleo tiveram superávit de conta corrente, que foi investido em fundos nos mercados financeiros centrais, o que elevou a disponibilidade de capital para financiamento. Com isto, a América Latina recebeu US\$ 14,8 bilhões em transferências líquidas de capital entre 1974 e 1978 (THORP, 1998: 221). De acordo com Devlin e Ffrench-Davis, o endividamento foi estimulado pelas instituições financeiras internacionais, que durante os anos 1970 viam como benigno o crescimento financiado por crédito bancário externo (1995: 118).

Este fluxo de capital barato se reverteu com as políticas contracionistas adotadas pelos países desenvolvidos para conter os efeitos do segundo choque do petróleo em 1978. Em um primeiro momento, as transferências líquidas de capital cresceram para US\$ 18,5 bilhões entre 1978 e 1981, por conta do financiamento das importações de petróleo, para depois caírem e reverterem o sentido, acumulando US\$ 21,3 bilhões de saída de capital entre 1981 e 1989 (THORP, 1998: 221). Contribuiu para isso a forte elevação dos juros internacionais, uma vez que o foco das autoridades monetárias passou a ser o combate à inflação nos países desenvolvidos, e não evitar uma nova recessão. O corte abrupto de crédito bancário fez com que o ambiente econômico mudasse rapidamente de um cenário de excedente de crédito para outro, de escassez (DEVLIN, FFRENCH-DAVIS, 1995: 118).

No caso boliviano, a economia cresceu durante os anos 1970 a partir da expansão da extração de minerais, especialmente estanho, sem um plano concreto de desenvolvimento industrial. O plano de desenvolvimento mais avançado que a Bolívia conseguiu desenvolver foi a Estratégia Socioeconômica para o Desenvolvimento Nacional, desenvolvida no início da década de 1970 pela ditadura do general esquerdista Ovando, mas abandonada pela ditadura de Hugo Banzer (MORALES, 1993: 231). O resultado foi o aprofundamento da dependência da exportação de bens primários, especialmente estanho e gás natural. Entre 1972 e 1978, o PIB boliviano cresce em média 5,9% ao ano, mas as exportações crescem 19% ao ano e passam a

representar 21,9% do PIB. A exportação de estanho e gás natural representava 56,5% das exportações bolivianas (MORALES: 221).

No início do segundo choque do petróleo, a Bolívia obtém uma melhora nos seus termos de troca, que saltam de 86,5 em 1978 para 100 em 1980 (IDEM: 225). Contudo, as taxas de investimento e de poupança caem de 16,5% e 18,4% do PIB respectivamente entre 1972 e 1978 para 14% e 13,3% entre 1979 e 1981. O endividamento vai de 45,2% para 63% do PIB, e a economia entra em estagnação, com crescimento médio do PIB em 0,9% entre 1979 e 1981 (IDEM: 221).

Em 1982, a crise toma conta do país. O PIB do país cai 3% ao ano entre 1982 e 1985, a inflação atinge uma média de 982,7% ao ano, e o endividamento externo passa a representar 80% do PIB neste período. Os investimentos recuam para 9,1% do PIB e a poupança para 10%. Neste período, a dependência da exportação de estanho e gás natural aumenta, com estes dois produtos representando 81,7% das exportações (IDEM: 221). Isto significa que a crise econômica também se tornava uma crise fiscal, já que o estado era o principal empresário do país. Como o estado se encontrava insolvente, a burocracia estatal precisava encontrar caminhos para retomar a dinâmica da economia.

A crise boliviana fez do país um laboratório para aplicação do conjunto de reformas que seria conhecido por “Consenso de Washington”. As reformas propostas visavam reduzir o papel do estado na economia, e a liberalização dos mercados local e do comércio com o resto do mundo. O projeto proposto era criar um ambiente de política econômica que protegesse a propriedade privada, estimulasse a competição e concentrasse a presença do estado nas áreas sociais (DORNBUSCH, 1993: 4). Eram elas: disciplina fiscal, priorização do gasto público em áreas como educação, saúde e segurança, reforma fiscal, desregulamentação do setor bancário e de outros setores econômicos, adoção de regime de câmbio fixo, liberalização do co-

mércio internacional, eliminação das restrições ao investimento estrangeiro direto, privatização de empresas estatais e proteção ao direito de propriedade (WILLIAMSON, 1990: 9).

Em agosto de 1985, é eleito o presidente Victor Paz Estensoro, do *Movimiento Nacionalista Revolucionario*. Era uma figura proeminente da política boliviana, por sua liderança na Revolução de 1952. À época, Estensoro foi o responsável pela nacionalização das minas de estanho, dando origem à estatal Comibol (*Corporación Minera de la Bolivia*). Em 1985, no entanto, ele toma posse prometendo dar início a um plano de estabilização econômica em duas semanas (WILLIAMSON, 1990: 4).

A proposta anunciada era radical: fixação de uma tarifa de importação uniforme de 20%, eliminação dos subsídios e controles de preços, liberalização do mercado de trabalho, desregulamentação do sistema bancário, descentralização ou liquidação das estatais e elevação do preço da gasolina para os níveis internacionais. De acordo com John Williamson, que testemunhou *in loco* o anúncio das medidas, elas correspondiam ao equivalente a cinco rodadas do GATT, seis vezes os controles do gasto público estabelecidos pela lei americana Gramm-Rudman de 1987, e mais desregulamentação que a promovida pelos governos Carter e Reagan juntos, e tudo em uma só noite (1990: 5).

A opção pela política de choque estava na moda dos formuladores de política econômica naquele momento. Em junho e julho de 1985, Argentina e Israel haviam adotado medidas de choque para combater a inflação (FISHLOW, 2011: 58). Além disso, o governo americano escalou uma dos maiores defensores da política de choques para assessorar a condução da crise boliviana: o professor de Harvard Jeffrey Sachs (LEITÃO, 2011: 267).

Estas medidas foram consolidadas na Nova Política Econômica, estabelecidas pelo decreto supremo 21.060, e que desmontava todo o arcabouço econômico estabelecido a partir da Revolução de 1952 (ROCHA, 2006: 28). Os impactos sobre a economia boliviana foram ime-

diatos: a elevação dos preços da gasolina elevou as receitas da estatal YPFB, e consequentemente a receita pública, eliminando o déficit público. A adoção do câmbio fixo, por sua vez, estabilizou imediatamente os preços, eliminando a hiperinflação (ROCHA, 2006: 29).

Restou por fazer, contudo, a recuperação da economia boliviana, especialmente de sua taxa de investimento. De uma média de 9,1% entre 1982 e 1985, os investimentos caem para 7,2% entre 1986 e 1987 (MORALES, 1990: 221). O PIB deixou de cair 3% ao ano como foi entre 1982 e 1985, mas estagnou nos dois anos seguintes. Uma das razões foi a queda nos preços internacionais do estanho e do petróleo, que afetaram a renda das exportações bolivianas (WILLIAMSON, 1990: 6). Mas a política de estabilização também deu sua contribuição. Para privatizar a estatal mineira Comibol, foram demitidos 21 mil dos 27 mil trabalhadores, os quais acabam migrando para o campo em busca de oportunidades (ROCHA, 2006: 29).

Nos anos 1990, a elite política boliviana buscou recuperar o crescimento econômico aprofundando as reformas liberais. Com isso, se manteve a dinâmica iniciada nos anos 1980, de empobrecimento da população, em especial a rural. Isto teve implicações consideráveis na estrutura doméstica de preferências, como veremos a seguir.

2.2. A economia boliviana nos anos 1990: privatizações e empobrecimento

Nos anos 1990, as reformas prosseguiram com a lei de capitalização de 1994, que permitiu a alocação dos ativos e direitos das empresas estatais para a constituição de sociedades de economia mista, as quais poderiam receber aportes de capital de sócios investidores nacionais ou estrangeiros. Com isto, o governo boliviano deu início ao processo de privatização da estatal petrolífera YPFB. Entre 1994 e 1996, a YPFB foi dividida em quatro companhias, as quais receberam aportes de capital de investidores internacionais:

- a) Andina: capitalizada pelo consórcio de empresas argentinas YPF – Perez Companc – Pluspetrol
- b) Chaco: capitalizada pela American Oil Company (Amoco)
- c) Transredes: capitalizada pela Enron e Shell
- d) Gas Transboliviano: capitalizada pela Enron

Em 1996, foi promulgada a Lei de Hidrocarbonetos, que estabelece as regras para as concessões e capitalizações privadas do setor de hidrocarbonetos. Por esta lei, as concessionárias privadas teriam que pagar apenas 18% do valor da produção a título de *royalties*, divididos entre o governo departamental (11%), governo central (1%) e YPFB (6%).

Do ponto de vista imediato, as medidas dinamizaram a economia boliviana na segunda metade dos anos 1990, quando o país atraiu capitais estrangeiros para o setor de hidrocarbonetos. De 1996 a 2000, o país atraiu US\$ 4,2 bilhões de investimentos estrangeiros diretos, dos quais 38% foram destinados à produção de petróleo e gás natural, e 22,28% a serviços de transporte. A indústria de hidrocarbonetos tornou-se, neste período, um dos polos mais dinâmicos da economia nacional, puxada pelos investimentos estrangeiros. O PIB desta indústria saltou de 622 milhões de bolivianos em 1989 para 1 bilhão em 2000 (INE). Neste processo de captação de investimento estrangeiro direto, destaca-se a interconexão de gás natural, que é objeto de nosso estudo, e será tratada à frente.

Contudo, após a alta da atração de investimentos, o país entrou em um período de estagnação. Seu desempenho econômico ficou limitado por uma poupança interna em torno de 11% do PIB e exportações equivalentes a 21% do PIB ao final dos anos 1990 (SCHWEICKERT, 2001: 16).

Esta combinação de atração de investimentos estrangeiros e estagnação econômica teve duas faces antagônicas. Por um lado, as relações comerciais entre Brasil e Bolívia se in-

tensificaram a partir da exportação de gás natural. Por outro, este dinamismo não se multiplicou pelo restante da economia, com um consequente empobrecimento urbano e rural.

2.2.1. A exportação de gás natural para o Brasil

O primeiro acordo bilateral entre Brasil e Bolívia relativo aos hidrocarbonetos data de 1938, quando os governos dos dois países firmaram um acordo sobre a saída e o aproveitamento do petróleo boliviano (MRE, 1938). O acordo de então previa investimentos da ordem de US\$ 1,5 milhão em pesquisas geológicas para identificação de reservas de petróleo na região sub-andina boliviana, e estabelecia que a exploração de petróleo seria realizada por meio de sociedades mistas brasileiro-bolivianas, além de assegurar a construção de oleodutos entre as áreas de produção e a fronteira brasileira.

A existência deste acordo surpreende pelo fato de que o Brasil não contava com empresas nacionais de exploração e produção de petróleo. A Petrobras só viria a ser constituída em 1953. Já a YPBF foi constituída em 1936, dois anos antes, e assumiu os ativos da Standard Oil no país, expulsa sob acusações de corrupção (YPFB, 2006).

De qualquer forma, as conversações continuaram. Em fevereiro de 1978, os chanceleres Azeredo da Silveira do Brasil e Garcia Rivera da Bolívia negociam um acordo entre os países que permite a instalação de um escritório da YPFB no Rio de Janeiro (MRE, 1978). O acordo estabelecia isenções do imposto de importação para aquisição dos bens necessários à instalação do escritório e dos funcionários da estatal boliviana, além de prever benefícios semelhantes para uma pessoa jurídica brasileira similar à YPFB na Bolívia. Este acordo é curioso, já que o petróleo boliviano não fazia parte do planejamento energético brasileiro realizado durante a crise do petróleo nos anos 1970 (BARUFI, SANTOS, IDE,

2006: 186).

Se havia a possibilidade de as conversações sobre intercâmbio de petróleo e gás natural avançarem entre Brasil e Bolívia, nada avançou durante os anos 1980. O tema voltaria às conversações oficiais entre os dois países apenas na década de 1990, nos marcos da abertura econômica neoliberal. Em agosto de 1992, o chanceler brasileiro Celso Lafer negociou um acordo com seu par boliviano Ronald Mac Lean para viabilizar o comércio bilateral de gás natural (MRE, 1992). Os dois países firmaram, ao mesmo tempo, tanto um acordo de alcance parcial de comércio, no âmbito da Associação Latino-americana de Integração (Aladi), quanto um contrato de compra e venda de gás natural entre a Petrobras e a YPFB. O acordo previa a aquisição inicial de 8 milhões de metros cúbicos diários, atingindo 16 milhões entre 7 e 10 anos e podendo alcançar 30 milhões no máximo (INTAL, 1996: 93). O preço do gás seria calculado levando em consideração o preço do óleo combustível no estado de São Paulo, combustível que seria substituído pelo gás boliviano.

Apesar de ser um período de forte crise institucional no Brasil, com o processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor em andamento, o processo continua. Em fevereiro de 1993, já sob o governo de Itamar Franco, o chanceler brasileiro Fernando Henrique Cardoso firmou com seu par boliviano um novo acordo (MRE, 1993), detalhando o contrato de compra e venda entre Petrobras e YPFB. Em 1996, o presidente da Agência Nacional do Petróleo (ANP), firmou com a chancelaria boliviana um novo acordo, para assegurar tanto isenção de imposto de importação dos equipamentos para a construção do gasoduto Brasil-Bolívia quanto detalhar o processo de concessão do gasoduto nos dois países (MRE, 1996). No mesmo ano, Petrobras e YPFB firmam um adendo ao contrato original, que garantiu à Petrobras 15% de participação na concessionária do gasoduto do lado boliviano e à YPFB 20% na equivalente brasileira (INTAL, 1996: 93).

A partir deste momento, a evolução deste tema toma dois rumos distintos. No âmbito industrial, segue-se a construção do gasoduto Brasil-Bolívia, concluído em 1999, e a assinatura enfim do *Gás Supply Agreement* (GSA) entre Petrobras e YPFB (BNAméricas, 2000). No âmbito político, os debates evoluem para uma integração energética mais ampla. Em março de 1998 os chanceleres Luiz Felipe Lampreia do Brasil e Javier Murillo de la Rocha da Bolívia firmam um memorando de entendimentos genérico sobre integração energética. Em maio de 2002 os dois países fecham um acordo para criar uma comissão mista bilateral permanente em matéria energética, com o objetivo de aprofundar a discussão.

Em 2000 o Gasoduto Brasil-Bolívia começou a operar, apresentando resultados acima dos esperados. De acordo com a ANP, a importação de gás saltou de 6 milhões de metros cúbicos médios por dia em 2000 para 22 milhões em 2004, mais do que Petrobras e YPFB esperavam em até 10 anos, conforme a Tabela 2.1.

Tabela 2.1: importação de gás natural, em mil metros cúbicos médios por dia

<i>Ano</i>	<i>Importação</i>
2000	6034
2001	12609
2002	14442
2003	16201
2004	22096

Fonte: Agência Nacional do Petróleo (2008: 24-25)

Do ponto de vista econômico, a integração energética criou uma corrente de comércio até então inexistente entre Brasil e Bolívia, com fortes vantagens para este último. De acordo com dados do Siscomex, via Aliceweb, base de dados de comércio exterior do Ministério do Desenvolvimento, as exportações bolivianas saltaram de US\$ 140 milhões para US\$ 713 milhões de 2000 a 2004, conforme mostra a Tabela 2.2. Este salto foi gerado exclusivamente

pelo intercâmbio de gás natural, que saltou de US\$ 110 milhões para US\$ 562 milhões no mesmo período. Como as importações cresceram em menor proporção, de US\$ 364,6 milhões para US\$ 540 milhões, a Bolívia saiu de um déficit de US\$ 224,4 milhões para um superávit comercial de 172,9 milhões, enquanto os termos de troca evoluíram em favor da Bolívia, de 0,38 para 1,32.

	<i>Importações</i>	<i>Exportações</i>	<i>Gás para o Brasil</i>	<i>Termo de Troca</i>	<i>Saldo comercial</i>
2000	364,6	140,2	110,4	0,38	-224,4
2001	334,4	256,1	174,6	0,77	-78,3
2002	422,2	395,8	331,8	0,94	-26,4
2003	362,4	520,4	410	1,44	158
2004	540,4	713,3	562,2	1,32	172,9

Fonte: Siscomex, via Aliceweb

Como vimos no capítulo I, o apoio social a um processo de abertura econômica depende de quanto da riqueza gerada é distribuída a ponto de chegar aos mais pobres. Por isso, precisamos avaliar se a população boliviana teve algum benefício com esta abertura.

2.2.2. Empobrecimento urbano e rural

De 2000 a 2004, apesar do crescimento do comércio, a economia boliviana sofre uma forte estagnação. O PIB boliviano no período oscilou de US\$ 8,4 bilhões para US\$ 8,8 bilhões., de acordo com a Tabela 2.3 De certa forma, a expansão do comércio internacional ajudou a compensar uma queda de atividade econômica em outros setores da economia. As exportações saltaram de 14,8% do PIB para 24,9% no período, e as exportações de gás para o Brasil saltam de 1,3% para 6,4%.

	<i>PIB (US\$ bilhões)</i>	<i>% Exportações</i>	<i>% Exportações gás Brasil</i>
2000	8,4	0,15	0,01
2001	8,1	15	0,02
2002	7,9	0,17	0,04
2003	8	0,2	0,05
2004	8,8	0,25	0,06

Fonte: FMI, Instituto Nacional de Estadísticas (Bolívia) e Siscomex, via Aliceweb

Quando desdobramos o PIB boliviano por tipo de gasto a preços constantes, percebemos que o consumo das famílias e a formação bruta de capital fixo perdem espaço para as exportações no período de 2000 a 2004, conforme a Tabela 2.4. Isto não seria um problema em si se a economia estivesse em crescimento. Contudo, a queda em termos relativos do consumo das famílias entre 200 e 2004 de 76,37% para 67,91% do PIB representou uma queda em termos absolutos de US\$ 6,4 bilhões para US\$ 5,9 bilhões.

	<i>Administração Pública</i>	<i>Consumo das Famílias</i>	<i>Formação Bruta de Capital Fixo</i>	<i>Exportações</i>	<i>Importações</i>
2000	0,15	0,76	0,18	0,18	0,27
2001	0,16	0,75	0,14	0,2	0,25
2002	0,16	0,74	0,16	0,22	0,28
2003	0,17	0,71	0,13	0,26	0,26
2004	0,16	0,68	0,12	0,31	0,26

Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas (Bolívia)

O cruzamento destas informações mostra que, enquanto o comércio internacional boliviano crescia, por conta da exportação de gás natural para o Brasil, a população boliviana estava empobrecendo, uma vez que o consumo das famílias reduziu sua participação

enquanto o PIB total permaneceu estagnado. Além disso, a queda na taxa de investimento, apontada pela formação bruta de capital fixo, sinalizava uma tendência a manter este nível de empobrecimento nos anos seguintes, uma vez que “o emprego só pode aumentar *pari passu* com um aumento do investimento” (KEYNES, 1992: 89).

Além disso, é importante destacar que a indústria de hidrocarbonetos, principal beneficiária do crescimento do comércio internacional boliviano, não é intensiva em trabalho, o que reduz o seu potencial de impactar positivamente a atividade econômica por meio dos salários. Esta baixa elasticidade de emprego da indústria de hidrocarbonetos pode ser identificada na baixa variação do índice de emprego do setor de 1996, quando se inicia a construção do Gasoduto Brasil-Bolívia, a 2009, apontada na Figura 2.2.

Figura 2.2: Índice de emprego na indústria boliviana de extração de petróleo e gás

Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas (Bolívia) – ano base: 1996 = 100

A pobreza era generalizada. Em 2000, 40,7% da população boliviana vivia em condições de pobreza extrema, e apenas 16,6% tinham suas necessidades básicas satisfeitas (INE).

Esta realidade tinha dimensões diferentes de acordo com a localização. Do lado do campo, baixa renda. Do lado da cidade, baixa mobilidade ocupacional.

De acordo com estudo de Jimenez Zamora, as regiões rurais da Bolívia apresentavam em 2002 uma renda per capita anual de US\$ 278, e uma renda mensal de US\$ 23,16. Isto significa que a população rural boliviana viviam com menos de US\$ 1 por dia (JIMENEZ ZAMORA, 2007: 66). Além disso, apenas 52% desta renda vinha diretamente da atividade agropecuária. O restante se distribuía entre salários resultantes da venda de mão de obra (24%), de atividades não rurais (14%) e outras fontes, como rendas e remessas (10%) (IDEM: 67). As famílias que dependiam diretamente da produção agropecuária eram as que apresentavam menor nível de renda (IDEM: 75).

Do lado urbano, destacava-se a informalidade. Outro estudo de Jimenez Zamora sobre a mobilidade ocupacional urbana apontou que 37,34% da população ocupada urbana trabalhava por conta própria e 17,83% era assalariado informal, somando 55,17% de trabalhadores inseridos na economia informal. Estes trabalhadores eram em sua maioria mulheres (61% entre os por conta própria e 46% entre os assalariados informais) e indígenas (47% entre os por conta própria e 36% entre os assalariados informais) (JIMENEZ ZAMORA, 2003: 19).

Esses trabalhadores apresentavam também baixa mobilidade ocupacional intersetorial. Entre os trabalhadores por conta própria, a probabilidade de mudar de condição de trabalho era de apenas 24,8%. Entre os assalariados informais, esta probabilidade se reduzia a 13,4% (IDEM: 20). Esta baixa mobilidade era explicada pela baixa escolaridade desta população (média de 7,2 anos entre os trabalhadores por conta própria e 7,9 anos entre os assalariados informais) e pelas restrições de gênero e etnia (IDEM: 12).

A situação urbana era difícil, mas o campo apresentava os piores indicadores, como podemos ver na Tabela 2.5*.

	<i>Total</i>	<i>Rural</i>	<i>Urbana</i>
Analfabetismo	13,28%	25,77%	6,44%
População em pobreza extrema	38,8%	59,7%	26,2%
Lares sem energia elétrica	30,74%	71,6%	5,79%
Acesso a água encanada	66,88%	33,56%	87,23%

Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas (Bolívia)

Fica, portanto, evidente, que a riqueza gerada pela exportação de gás natural não estava gerando benefícios para grande parte da população. Esta diferença irá se refletir na dinâmica dos atores sociais e econômicos.

2.3. Atores sociais e econômicos

Diante do ambiente econômico, dois grupos passam a exercer papel fundamental na formulação de políticas na Bolívia dos anos 2000. De um lado, as empresas de petróleo e gás, que atuavam no setor mais dinâmico da economia e mais inserido no mercado mundial. Do outro, o movimento indígena camponês. O início do século XXI veria na Bolívia o movimento indígena tornar-se o principal *veto player* do movimento social boliviano, exercendo o papel que durante o século XX foi do movimento sindical mineiro.

* Como estes indicadores dificilmente mudam no curto prazo, podemos considerar o cenário de 2001 como referência para o período prévio à eleição de Morales.

2.3.2. A indústria de hidrocarbonetos na Bolívia

A indústria de hidrocarbonetos na Bolívia sempre teve representatividade na estrutura econômica do país. De 1958 a 1982, sua participação no PIB saltou de 1,99% para 9,66%, refluindo para 1,26% em 1996, ano da capitalização da YPFB (INE). Na segunda metade da década de 1990, o fluxo de investimento estrangeiro direto elevou a participação desta indústria a 3,19% em 2000. Em seguida, a criação de comércio de gás ao Brasil e a alta dos preços dos hidrocarbonetos no mercado internacional promoveram mais um ciclo de expansão, para 6,48% do PIB em 2006, ano da nacionalização (INE). A produção de gás natural bruto cresceu no período de 186 bilhões para 519 bilhões de pés cúbicos. As regiões que mais cresceram foram os departamentos de Tarija e Santa Cruz, conforme aponta a tabela 2.3.

	<i>Chuquisaca</i>	<i>Vuelta Grande</i>	<i>Cochabamba</i>	<i>Kanata</i>	<i>Tarija</i>	<i>San Antonio</i>	<i>Santa Cruz</i>
1996	38.142	22.206	0	38.860	0	87.188	0
1997	35.153	31.133	0	35.502	0	86.999	0
1998	35.802	36.406	0	32.683	0	84.716	0
1999	35.519	34.697	0	23.770	0	82.710	0
2000	38.511	0	36.361	0	31.131	0	95.386
2001	35.093	0	42.492	0	65.788	0	109.298
2002	33.965	0	56.387	0	101.436	0	122.548
2003	33.445	0	60.450	0	151.978	0	114.399
2004	32.371	0	65.893	0	227.058	0	122.161
2005	30.984	0	61.904	0	304.481	0	120.768
2006	30.071	0	61.417	0	311.429	0	115.816

Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas (Bolívia)

Quando consideramos o tipo de empresa, vemos na Tabela 2.7 que as multinacionais que participaram do processo de capitalização da YPFB perdem espaço neste período para as concessionárias novas, as quais atuaram na exploração das áreas novas e de maior expansão.

	<i>YPFB</i>	<i>Capitalizadas</i>	<i>Outras concessionárias</i>
1997	25.570	72.769	8.157
1998	515	73.760	36.513
1999	0	63.759	28.472
2000	0	75.911	51.133
2001	0	93.584	92.691
2002	0	106.045	102.695
2003	0	91.052	170.204
2004	0	113.108	249.122
2005	0	109.587	333.107
2006	0	125.673	348.729

Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas (Bolívia)

Com isto, em 2005 o peso das diferentes empresas se alterara se forma surpreendente: a Petrobras era a maior produtora de gás natural do país, com 266 bilhões de pés cúbicos por ano de produção, segundo a tabela 2.8.

Tabela 2.8: Maiores produtoras de gás natural bruto em 2005, em milhões de pés cúbicos

<i>Empresa</i>	<i>Produção em 2005</i>
0	266.008
0	83.970
0	62.939
0	26.421
0	8.839
0	6.287
0	106

Fonte: Cruzamento de informações do Instituto Nacional de Estadísticas (Bolívia) com OBIE, CEDLA e Camilo Coral, via HidrocarburosBolivia.com

Ou seja, às vésperas da nacionalização, a Petrobras sozinha era responsável por uma produção de gás natural superior à soma de todos os outros agentes do mercado de hidrocarbonetos. Portanto, à época da nacionalização, qualquer outro agente teria que definir sua linha de atuação de acordo com o posicionamento da Petrobras.

Quanto ao perfil da Petrobras, o trabalharemos no Capítulo 3, quando trataremos dos termos da barganha entre Bolívia e Brasil.

2.3.2. O nacionalismo boliviano e os movimentos indígena e cocaleiro

O índio na Bolívia é uma população excluída desde a independência. O libertador da nação, Simon Bolívar, inicia este processo estabelecendo a educação obrigatória em castelhano e extinguindo a autoridade comunitária dos caciques, substituída por funcionários do estado. Este afastamento do índio em relação ao estado será mantido até 1952, quando eclode a revolução (GARCIA LINERA, 1994: 5-6). No período pós-revolucionário, o indígena é incorporado ao sistema, mas caracterizado como camponês. O indígena passou a ter direito a voto e acesso a educação pública, mas obrigou as comunidades a se afastarem de sua cultura tradicional para ascender politicamente (GARCIA LINERA, 1994: 7).

Contudo, foi da ideologia do nacionalismo boliviano que o movimento indígena e, posteriormente, o cocaleiro, retirou boa parte das bases de sua elaboração política posterior. O nacionalismo surgiu na geração que lutou e foi derrotada na Guerra do Chaco, de 1932 a 1935. Para a guerra, a Bolívia mobilizou reservistas dos diferentes setores dispersos da sociedade – classe média urbana, operários, indígenas, camponeses – e leva ao conflito sob a liderança do exército. O resultado foi o reconhecimento por todos estes setores como parte de uma única e

mesma identidade nacional, e o contato com o pensamento nacionalista que existia em parte do exército (URQUIDI, 2007: 76).

Além disso, a derrota para o Paraguai na guerra levou ao surgimento de uma onda de contestação da ordem oligárquica em vigor no país desde o final do século XIX. Como resultado, assume um governo militar de inspiração populista, que entre outras iniciativas nacionalizaria o petróleo e criaria a YPFB (BARROS FILHO, 1980: 22). Do final da Guerra do Chaco em 1935 até 1952, a Bolívia viveria uma série de governos de curta duração e violentos golpes de estado.

Neste período surgiram as organizações revolucionárias que liderariam o movimento social e político na Bolívia entre os anos 1950 e 1980. A principal delas é o Movimiento Nacionalista Revolucionário (MNR), um partido de inspiração nacionalista e esquerdista, capaz de reunir operários, camponeses, classes médias urbanas e setores do exército (URQUIDI, 2007: 76). Outras organizações foram o Partido Obrero Revolucionario (POR), de inspiração trotskista e que chegou a ser a maior organização marxista do país, e o Partido de la Izquierda Revolucionaria (PIR), organização marxista leninista ligada a Moscou e de onde surgiria o Partido Comunista Boliviano (BARROS FILHO, 1980: 23).

O MNR chegaria a assumir o governo em 1943, quando o herói da Guerra do Chaco Gualberto Villaroel lidera um golpe de estado e assume o governo. Contudo, a continuada crise política e econômica no país leva a um novo golpe de estado em 1946, que resultou em uma insurreição popular em La Paz e no assassinato de Villaroel (BARROS FILHO, 1980: 26). Esta experiência legaria ao movimento social boliviano duas coisas: a estrutura sindical ligada ao setor mineiro, materializada na Federacion Sindical de los Trabajadores Mineros de la Bolivia (FSTMB), e sua equivalente camponesa, que se articulou a partir do I Congresso Indígena de La Paz, em 1945.

A estrutura sindical foi determinante dos rumos que a organização do movimento social tomou de 1940 a 1990. De acordo com Garcia Linera,

“o sindicato tem sido o único lugar duradouro de se experimentar os avatares da existência coletiva; tem sido a única rede de apoio, amizade e solidariedade contínua e o autêntico lugar para assumir-se como corpo coletivo. O que os trabalhadores fizeram na história de 1940 até 1990, o fizeram sob a forma sindical: lutaram nele, fizeram uma revolução (e isso não é pouca coisa), obtiveram direitos, conquistaram saúde e habitação, protegeram suas famílias, enterraram seus mortos” (LINERA, 2008: 275).

A Revolução de 1952 teria impacto duradouro na política boliviana, influenciando o ambiente político e econômico até as reformas de 1985. A estrutura sindical apoiou o MNR em sua nova investida rumo ao poder, que resultou na Revolução de 1952 e no governo de Víctor Paz Estenssoro. Por este motivo, todo o relacionamento entre estado e sociedade será estruturado por meio da estrutura sindical, e a questão indígena não será diferente.

Quando eclode a Revolução, o indígena-camponês se alia ao movimento revolucionário com o objetivo de conquistar de volta as terras das comunidades indígenas. Adaptando-se ao discurso político, chama esta sua reivindicação de Reforma Agrária, embora a demanda real fosse não a divisão das terras, mas o retorno à condição pré-colonial de comunidades (URQUIDI, 2007: 93).

A identificação indígena-camponês entrou na doutrina política da região andina por meio de José Carlos Mariátegui. Segundo ele, o problema do índio estava relacionado ao regime de propriedade da terra (1979: 20). Para Mariátegui, portanto, a resolução da questão indígena passava pela reforma agrária, e não por soluções étnicas e culturais (IDEM: 23). Na Bo-

lívica, esta percepção se disseminará a partir das organizações de inspiração marxista, como o POR e o PIR, conformando uma cultura segundo a qual o indígena e o agrário eram sinais de atraso (LINERA, 2008: 377). O nacionalismo, por sua vez, procurou inserir o indígena-camponês na estrutura social, assegurando-lhe acesso à educação em espanhol e direitos similares aos não indígenas, e buscando homogeneizar as estruturas comunitárias ao estado revolucionário (IDEM: 379).

Contudo, os primeiros anos da Revolução e a Reforma Agrária acabam resultando em empobrecimento do mundo rural. Do apoio ao governo do Movimento Nacionalista Revolucionário, os indígenas migram para os segmentos mais conservadores do ambiente político, sobretudo os militares. Estrutura-se, assim, o pacto militar-camponês, que assegura sustentação política ao governo do general conservador Barrientos (1964-1969) e seus sucessores, até a ditadura de Hugo Banzer (1972-1980) (ROCHA, 2006: 22).

Em contraposição ao Pacto, organiza-se na década de 1970 o movimento katarista, cuja elaboração política influenciará a articulação do movimento indígena até o início do século XXI. Surgiu dentro da oposição ao sindicalismo paraestatal, principalmente no altiplano, onde predomina o povo aymara, e se tornou a mais sofisticada elaboração política dos povos indígenas na História da Bolívia, a principal contribuição dos aymara do altiplano ao pensamento político boliviano (URQUIDI, 2007: 107). O nome Katarismo é inspirado em Tupac Katari, líder aymara de uma rebelião indígena no Alto Peru, que abarcava grande parte da atual Bolívia, contra o Império Espanhol no ano de 1781.

O manifesto de Tiahuanaco, de 1973, é considerado o marco fundador do movimento, após um rápido processo de organização da corrente por dentro do sindicalismo. Em essência, ele lança as bandeiras fundamentais do movimento indígena a partir deste momento:

- a) participação política direta dos povos indígenas, sem intermediários como o MNR ou os militares;
- b) denúncia da condição de pobreza e exploração dos povos indígenas;
- c) proteção às culturas e civilizações indígenas originárias;
- d) curriculum escolar baseado nas línguas e culturas indígenas;
- e) construção da unidade nacional boliviana conciliada à garantia da autonomia dos povos indígenas;

O auge da expansão do movimento katarista se dará nos anos 1970, por conta da ruptura do pacto militar-camponês no governo Hugo Banzer. É neste momento que os kataristas assumem a liderança do movimento camponês, com um de seus membros assumindo em 1971 como secretário executivo da *Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia*. Em 1977, a sigla da entidade incorpora as iniciais de Tupac Katari, tornando-se CNTCB-TK. Em 1979, o movimento camponês é reunificado na *Confederación Nacional Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia*. Em 1980, o líder do movimento, Jenaro Flores, torna-se secretário-geral da *Central Obrera de Bolivia*, a primeira e única vez que um líder camponês assume o principal cargo do movimento sindical (URQUIDI, 2007: 104).

Em seu desenvolvimento posterior, o katarismo ganhou uma forte diversidade interna, que abrangeu desde iniciativas guerrilheiras, como o *Movimiento Revolucionário Tupac Katari*, até uma aliança com o neoliberalismo, com a eleição de Victor Hugo Cárdenas como vice-presidente da República em aliança com Gonzalo Sanches de Losada, do MNR, em 1993.

O desdobramento do katarismo que se tornará o polo dinâmico da luta política no final do século XX e no início do XXI será o movimento cocaleiro. Sua origem será a região do Chapare, que reúne as províncias de Arani, Chapare e Tiraque e é onde estão localizados os plantadores de coca autorizados, por ser uma região onde a coca é plantada historicamente,

desde antes do surgimento da indústria da cocaína. No final dos anos 1980, os cocaleiros reunirão condições especiais para se fortalecerem e assumirem, no início do século XXI, a vanguarda do movimento social boliviano:

- **inserção econômica privilegiada:** a produção de coca adquiriu entre os anos 1970 e 1980 uma posição de destaque na agricultura boliviana, por conta da expansão da indústria ilegal da cocaína, estimulada especialmente pelos governos Banzer e Pax Entensoro (URQUIDI, 2007: 158). Como mostramos na Tabela 2.9, a produção de coca sozinha atingiu 1,26% do PIB boliviano em 1990, o equivalente a 8,23% da renda agrícola do país.

Tabela 2.9: Participação da coca no PIB e na renda agrícola da Bolívia

<i>Ano</i>	<i>Participação da coca no PIB</i>	<i>Participação da coca na renda agrícola</i>
1988	1,09%	2,96%
1989	1,21%	7,93%
1990	1,26%	8,23%
1991	0,99%	6,40%
1992	0,91%	6,28%
1993	0,97%	6,62%
1994	0,81%	5,30%
1995	0,92%	6,21%
1996	0,66%	4,66%
1997	0,91%	6,09%
1998	0,66%	5,23%
1999	0,76%	5,73%
2000	0,79%	6,12%

Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas (Bolívia)

- **reorganização social:** o sucesso da produção de coca, frente à crise econômica no restante do país, atraiu ao Chapare camponeses de todos os povos, inclusive e principalmente aymara. De acordo com o censo demográfico de 1992, 52,19% da população da região era aymara falante, conforme a Tabela 2.10. Se considerarmos que os aymara

são nativos do altiplano, podemos afirmar que esta é em 1992 uma população nova, atraída pelas oportunidades da plantação de coca. Os dados de 1992 são um ponto fora da curva, uma vez que no Censo de 2001, a população quechua falante voltou a ser majoritária na região. Uma explicação possível é que o Chapare atraiu imigrantes de todo o país, fazendo com que 70% da região fosse de colonização recente durante os anos 1980 (URQUIDI, 2007: 154)

Tabela 2.10: População do Chapare em 1992 e 2001, de acordo com a língua materna

População por idioma (%)	Censo 1992	Censo 2001
Espanhol	44,52%	45,73%
Aymara	52,19%	2,28%
Quechua	2,35%	46,21%
Guarani	0,03%	0,06%
Outro idioma nativo	0,20%	0,44%
Estrangeiro	0,71%	0,90%

Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas (Bolívia)

- **posição de conflito com o Estado:** a partir do governo Reagan, os Estados Unidos vincularam os planos de apoio ao Terceiro Mundo a políticas efetivas de combate às drogas. A crise da dívida e os impactos da liberalização acelerada da economia tornaram a Bolívia dependente de capital externo, o que exigiu de seus governos a contrapartida de medidas de contenção à produção de coca. Dependentes das divisas internacionais geradas pelo narcotráfico internacional, por conta do persistente déficit de conta corrente, as contrapartidas adotadas pelos sucessivos governos bolivianos foram voltadas ao confronto contra os cocaleiros (URQUIDI, 2007, 159). Vítimas do confronto sistemático com o Estado, os cocaleiros precisaram se organizar politicamente para defender seus interesses.

A população migrante que se deslocou para a região do Chapare trouxe consigo toda a elaboração política do movimento sindical mineiro e do katarismo. A partir destes referenciais, o movimento cocaleiro pode construir um discurso de legitimação coerente com a tradição do movimento social boliviano, podendo, desta forma, se apresentar como parte e representante das maiorias oprimidas e empobrecidas do país.

2.4. Atores políticos

O ambiente político da Bolívia manteve a mesma lógica partidária da redemocratização a 2002, com o governo sendo disputado pelos mesmos partidos tradicionais:

- **Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR):** principal organização política da Revolução de 1952, caracterizava-se pela defesa de posições nacionalistas com um forte viés de esquerda. Contudo, a partir de 1985, o MNR será um dos principais articuladores das reformas liberais. É um governo do MNR – Vitor Paz Estensoro* – que promove o choque de 1985, e é outro governo do partido – Gonzalo Sanchez de Losada – que promove a privatização da YPFB;
- **Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR):** sigla que reuniu organizações de esquerda e marxistas apoiadoras do governo militar do general Juan José Torres** e adversárias da ditadura de Hugo Banzer* em 1971, foi durante o período democrático a terceira força política do país;

* Victor Paz Estensoro foi o líder da Revolução de 1952, e primeiro presidente da Bolívia pós-revolucionária.

* * O general Juan José Torres governou a Bolívia entre 1970 e 1971, com o apoio de uma coalizão de esquerda, sindicatos e movimentos sociais, as quais se organizaram posteriormente no MIR

* O general Hugo Banzer governou a Bolívia entre 1971 e 1981 com o apoio de uma coalizão de direita.

- **Alianza Democrática Nacionalista (ADN):** partido conservador formado por Hugo Banzer e seus aliados para assegurar sua sobrevivência política no regime democrático, foi o fiel da balança eleitoral entre 1985, quando ajudou a eleger o governo do MNR, e 1997, quando o próprio Banzer voltou ao governo.

Os três partidos acima compunham uma espécie de acordo político que lhes permitiu alternar-se no poder durante todo o final do século XX. Foram eles os articuladores das reformas liberais, e os principais interlocutores da indústria de hidrocarbonetos.

O sistema eleitoral implantado pela constituição de 1967, durante o governo do general René Barrientos **, e em vigor durante a redemocratização, estabelecia que, caso nenhum candidato a presidente obtivesse mais da metade dos votos, o Congresso Nacional escolheria o presidente. A adoção deste recurso se tornaria constante no período entre 1985 e 2000:

- 1985: O candidato da ADN, Hugo Banzer, obteve 32,83% dos votos, contra 30,37% de Victor Paz Estensoro, do MNR. No segundo turno, um acordo entre MNR, MIR e ADN assegurou a eleição de Paz Estensoro.
- 1989: O candidato do MNR, Gonzalo Sanches de Losada, obteve 25,64% dos votos, e o da ADN, Hugo Banzer, 25,2%. No segundo turno, um acordo entre ADN e MIR elegeu Jaime Paz Zamora, do MIR, que obteve 21,8% dos votos no primeiro turno.
- 1993: A coligação entre MNR e Movimento Revolucionário Tupac Katari de Libertação Nacional, liderada por Gonzalo Sanches de Losada, obteve 31,95% dos votos, enquanto que o Acuerdo Patriótico, formado por ADN e MIR e liderado por Hugo Banzer, obteve 26,24%. No Congresso, Gonzalo Sanches de Losada é eleito.

* * René Barrientos governou a Bolívia entre 1964 e 1969. Foi o primeiro governo conservador na Bolívia após a Revolução de 1952, e o primeiro de uma série de governos militares que duraria até 1981. Em seu período Che Guevara foi assassinado por militares bolivianos

- d) 1997: O candidato da ADN, Hugo Banzer, obtém 22,3% dos votos, enquanto que o do MNR, Juan Carlos Duran Sauce, obtém 18,2%. O Congresso elege Hugo Banzer.

Um olhar rápido sobre os presidentes eleitos entre 1985 e 2000 mostra que todos, sem exceção, foram lideranças políticas do período entre 1952 e 1980. O sistema de segundo turno por meio do Congresso dificulta a atuação política direta dos movimentos populares, especialmente os indígenas. O mais próximo que haverá disto será a vice-presidência do katarista Victor Cárdenas, eleito na coligação com o MNR em 1993.

A participação do katarismo no governo Sanchez de Losada entre 1993 e 1997 é um sinal da transformação do indígena em um ator político de maior peso durante a década de 1990. Em 1994, uma reforma constitucional altera, entre outros dispositivos, o artigo 171, que originalmente tratava das organizações camponesas. Na nova versão, o texto legal passa a reconhecer os direitos dos povos indígenas, e se reconhece a personalidade jurídica das comunidades indígenas, junto dos dos sindicatos e associações de camponeses.

O reconhecimento das comunidades indígenas se dá em paralelo à descentralização do estado por meio da municipalização. Este processo também começou em 1994, com a Lei de Participação Popular, promulgada no primeiro governo de Gonzalo Sanches de Losada. Esta lei procurava atender, ao mesmo duas demandas: avançar na reforma do estado e, ao mesmo tempo, atender as demandas políticas por maior participação das camadas populares e maior autonomia das comunidades. Em 1991, a Marcha pela Dignidade e Soberania mobilizou os indígenas de todo o país, liderados pelos cocaleiros do Chapare, pela causa da autonomia das chamadas comunidades originárias.

Pela legislação, os municípios passaram a receber 20% das receitas tributárias nacionais, e prescrevia um processo – chamado Planificação Participativa Municipal – pelo qual o município poderia identificar suas prioridades e estabelecer um plano de ação para elas (DA-

NIERE, MARCONDES, 1998: 7). As comunidades indígenas, assim como associações camponesas e organizações de bairro, poderiam se organizar por meio das Organizações Territoriais de Base, com direito a atuar no processo de planificação participativa municipal.

O processo de municipalização teve impactos na eficiência do estado. Do ponto de vista administrativo, os governos municipais não contavam com autonomia orçamentária suficiente, uma vez que apenas 7% dos recursos eram de livre uso das prefeituras (SUVELZA, 2002: 64). Do ponto de vista da efetiva participação popular das comunidades indígenas, a municipalização era acusada de promover o encapsulamento local de identidades territoriais e culturais maiores (GARCIA LINERA, 1994: 2).

É na segunda metade da década de 1990 que entra em cena um novo partido, o *Movimiento al Socialismo* (MAS). Na primeira metade, o foco da atuação de Evo Morales foi a disputa pela liderança das entidades sindicais camponesas e da COB. Nestes espaços, os cocaleiros se posicionam como segunda força, refletindo a capacidade de organização e o dinamismo do movimento. Em 1995, devido à necessidade de o movimento se organizar também politicamente, é criado o *Instrumento Politico por la Soberania de los Pueblos* (IPSP).

Nas eleições de 1997, o IPSP lança seus candidatos sob a cessão de legenda da *Izquierda Unida*, uma coalizão de pequenos partidos esquerdistas. Nesta ocasião, os cocaleiros elegem quatro deputados pelo departamento de Cochabamba, com Evo Morales obtendo mais de 70% dos votos em seu distrito. Desta forma, o movimento obtém uma repercussão política não vista antes, no momento em que chega ao governo o presidente mais duro no combate à folha de coca: Hugo Banzer.

É a partir da entrada no parlamento que os cocaleiros começam a atuar para expandir sua influência. A primeira iniciativa é a Brigada Indígena, uma frente parlamentar que reúne dezesseis deputados. Ao mesmo tempo, inicia sua aproximação com produtores de coca e mo-

vimentos indígenas de outros países. Por fim, o IPSP busca se aproximar dos movimentos urbanos, com uma plataforma mais ampla do que a mera defesa da folha de coca, mas sim de todos os recursos naturais, e mais do que os cocaleiros, mas de todos os explorados (URQUIDI, 2007: 180). Em 1999, o IPSP assume para si a legenda do MAS.

A primeira demonstração de força política do MAS foi a Guerra da Água, em 2000. Em continuidade ao processo de reformas liberalizantes, foi privatizado em setembro de 1999 o serviço de coleta e distribuição de água do município de Cochabamba. O consórcio vencedor, *Águas del Tunari*, tinha como principal sócio a empresa de engenharia norte americana *Bechtel Corporation*. Para viabilizar o negócio, as tarifas de água foram elevadas.

Em reação, os movimentos sociais de Cochabamba articularam a Coordenadora de Defesa da Água e pela Vida, que passou a organizar bloqueios de ruas contra a privatização. Em reação, o governo Banzer decretou estado de sítio, mas uma greve da polícia impediu sua efetiva implantação. Uma solução negociada pela Igreja Católica assegurou a suspensão da privatização e a transferência do controle da empresa de água para a própria Coordenadora (ROCHA, 2006: 38).

A coordenadora foi a primeira articulação bem sucedida entre as lideranças rurais cocaleiras do MAS e movimentos sociais urbanos. No ano seguinte, Evo Morales se lançaria candidato a presidente da República, após ser expulso do Congresso por apoiar confrontos contra o governo. O líder cocaleiro obteria 20,9% dos votos, contra 22,5% de Gonzalo Sanchez de Losada, do MNR. No Congresso, uma mega coalizão de partidos que incluiria o MIR e a ADN daria vitória a Sanchez de Losada. Evo Morales, contudo, voltaria a ser deputado, e teria papel relevante na Guerra do Gás, na qual o MAS liderou o movimento social em seu papel de *veto player*.

2.5. A Guerra do gás e a nacionalização

Na medida em que o MAS ganha peso político, a pauta da nacionalização do gás natural ganha cada vez mais força. Na eleição de 2002, o partido conquistaria 1 em cada cinco votos, elegendo 27 deputados e oito senadores, entre eles o próprio Evo Morales. De 2002 a 2005, a nacionalização se tornou a principal pauta política do país, em uma onda de mobilização que ficou conhecida como Guerra do Gás.

Nosso objetivo aqui é analisar a Guerra do Gás à luz do modelo de escolha racional e da dinâmica de política interna. Mais do que descrever os fatos e trabalhar com categorias exógenas ao modelo teórico aqui adotado, optamos por estruturar uma análise estratégica das ações de cada presidente da Bolívia entre 2002 e 2005. Por esta abordagem, podemos considerar três ciclos homogêneos:

- a) Governo Sanchez de Losada (2002 a 2003);
- b) Governo Carlos Mesa (2004 a 2005);
- c) Transição e governo Evo Morales (2005 a 2006).

2.5.1. Governo Sanchez de Losada

O governo de Sanchez de Losada é comprometido com a liberalização. Em seu primeiro governo, havia sido realizada a capitalização da YPFB. Contudo, é também um tempo de crise, com um déficit fiscal nominal de 8,83% do PIB, conforme a Tabela 2.11.

	<i>Superávit ou Déficit corrente</i>	<i>Déficit nominal</i>
1999	1,02%	-3,47%
2000	0,55%	-3,73%
2001	-1,01%	-6,82%
2002	-2,70%	-8,83%
2003	-2,73%	-7,88%
2004	0,85%	-5,54%

Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas (Bolívia)

Com maioria parlamentar, Sanchez de Losada decide atacar o déficit por meio de um imposto sobre salários. O governo boliviano estudou vários modelos de tributação. Havia propostas de se tributar quem ganhasse acima de 2.000, 4.000 ou 8.000 bolivianos. De acordo com dados da Pesquisa Trimestral de Empregos, Salários e Remunerações do *Instituto Nacional de Estadísticas (Bolívia)*, o salário médio do trabalhador boliviano era de 2.074,84 bolivianos no primeiro trimestre de 2003. A Tabela 2.12 detalha os salários médios por atividade econômica

Tabela 2.12. Salário médio por atividade econômica em 2003, em bolivianos

<i>Atividade Econômica</i>	<i>Salário</i>
Extração de petróleo e gás	6.366,43
Extração de minerais	974,92
Processamento de carnes	1.089,29
Indústria de alimentos em geral	2.709,40
Indústria de laticínios	1.173,44
Indústria de panificação	1.173,60
Indústria de açúcar e massas	884,88
Bebidas e cigarros	1.585,31
Têxteis e calçados	1.017,68
Indústria madeireira	737,74
Papel e editorial	2.033,10
Química	1.480,60
Fabricação de minerais não metálicos	1.369,79
Metalúrgica	693,74
Serviços de energia, gás e água	4.126,58
Construção	1.487,85
Comércio	1.890,83
Turismo	1.418,66
Restaurantes e Bares	656,93

Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas (Bolívia)

Pela Tabela 2.12, podemos inferir que a medida, em sua versão mais severa, afetava os trabalhadores de pelo menos quatro atividades econômicas, entre elas a exploração de petróleo e gás. O movimento social questionou a medida, já que as empresas privadas que exploravam hidrocarbonetos na Bolívia estavam pagando apenas 18% de imposto.

Para melhor analisar as opções disponíveis para Sanchez de Losada, podemos construir uma árvore de decisão. Consideraremos que o seu governo tem apenas duas opções: tributar a indústria ou os trabalhadores. Estas duas opções são mutuamente excludentes, ou seja, o governo não poderia tributar a indústria e o trabalhador ao mesmo tempo. Considerando o alto déficit fiscal nominal, também podemos considerar que não há a hipótese de não elevar a tributação de ninguém: Sanchez de Losada terá que tributar a indústria ou os trabalhadores para reduzir o seu déficit.

Analisemos os *pay-offs* desta opção. Cada medida teria o seu custo político, ou seja, o setor que tiver sua tributação elevada pode diminuir seu apoio ao governo. Dadas as manifestações dos movimentos sociais, podemos afirmar que certamente qualquer tributação sobre o trabalho implica um custo político, de valor indefinido. No caso da indústria, existem duas opções: ou ela aceita a tributação extra, e não há custo político, ou ela impõe um custo ao governo por meio da redução de investimentos ou mesmo do desinvestimento no país. Este custo dependerá de diversos fatores, como o comportamento dos preços dos hidrocarbonetos ou de avaliações comparativas sobre o novo padrão de tributação em relação a outros países.

Podemos considerar que:

- a) I_s = arrecadação extra de impostos sobre os salários;
- b) I_i = arrecadação extra de impostos sobre a indústria;
- c) C_s = custo político imposto pelos trabalhadores;
- d) C_i = custo político imposto pela indústria

Nem indústria nem trabalhadores tomarão sua decisão de impor ou não um custo sem que primeiro o governo decida quem será tributado. Por isso, podemos representar a decisão por meio de um jogo dinâmico, conforme a Figura 2.3:

Figura 2.3. Árvore de decisão para Sanchez de Losada*

Logo, a decisão de Sanchez de Losada depende da percepção de qual é a melhor soma possível:

- Se a diferença entre Is e Cs for superior à entre li e Ci ($Is - Cs > li - Ci$), então a melhor decisão será tributar os trabalhadores;
- Se $Is - Cs < li - Ci$, a melhor decisão será tributar a indústria;
- Se $Is - Cs = li - Ci$, o governo pode decidir tributar tanto a indústria quanto os trabalhadores.

Pelas crenças do governo Sanchez de Losada, a capacidade de o movimento social impor um custo político capaz de tornar $Is - Cs < li - Ci$ é reduzida. Por isso, sua escolha foi tributar os trabalhadores e não tributar a indústria, uma vez que esta opção asseguraria uma maior arrecadação e um custo político inferior.

Os problemas da decisão de Sanchez de Losada foi desconsiderar o custo político elevado de se defender uma política de tributação sobre salários, especialmente considerando-se a percepção de que a indústria de hidrocarbonetos pagava poucos impostos (18% de alíquota apenas). O custo político Cs real, que Sanchez de Losada considerou baixo, fazia com que $Is -$

* Os trabalhadores não aparecem nesta árvore porque, sendo as decisões mutuamente excludentes, a decisão de não tributar a indústria implica a tributação dos trabalhadores.

Cs fosse menor que $I_i - C_i$. Na prática, Cs equivaleu a mobilizações tão intensas que levaram à renúncia do presidente. Se considerarmos que um ator político busca maximizar seu potencial eleitoral para permanecer no poder, o custo político Cs pesa muito mais do que qualquer C_i que possa ser imposto pela indústria. Logo, a estratégia dominante deveria ter sido tributar a indústria, como fez o seu sucessor, Carlos Mesa.

O erro estratégico de Sanchez de Losada tornou explícito, pela primeira vez, o poder de veto do movimento social sob a liderança do movimento indígena e do MAS. As mobilizações começaram na cidade de El Alto, no departamento de La Paz. Durante uma parada cívica em 13 de outubro de 2003, a população local protestou contra o imposto sobre salários. Os militares reagem promovendo um massacre, que resulta em 65 mortos, entre eles um menino de cinco anos. As mobilizações se espalharam pelo país e, em 17 de outubro, o presidente renunciou e saiu do país.

2.5.2. Governo Carlos Mesa

Carlos Mesa, diferentemente de Sanchez de Losada, escolheu não subestimar o poder de veto do movimento social liderado pelo MAS. Abriu negociações para regularizar a produção de folha de coca na região do Chapare, perseguida pela política de coca zero dos governos Banzer e Sanches de Losada. E abriu um debate público sobre a nacionalização do gás.

Portanto, as escolhas de Mesa não eram as mesmas de seu antecessor. Ao invés de escolher entre tributar ou não a indústria – se é que isto tenha sido seriamente considerado pelo governo anterior – Mesa tinha que decidir sobre os limites da nacionalização. Ou seja, qual seria o pacote entre um conjunto de medidas colocadas na mesa pelo debate público:

- a) manter ou revogar a Lei de Hidrocarbonetos de 1996;

- b) nacionalizar o gás “na boca do poço”, ou seja, reconhecer que as reservas de hidrocarbonetos são propriedade do estado boliviano;
- c) reconstituir a YPFB a partir da nacionalização das empresas capitalizadas e das concessionárias;
- d) elevar os *royalties* de 18% para 50% do valor do gás, destinando os recursos principalmente para educação, saúde, estradas e geração de empregos;
- e) usar o gás para negociar uma saída ao Pacífico.

Era um pacote de medidas recheado de polêmicas. A nacionalização das empresas implicava em indenizações cujo custo poderia ser elevado, o que gerava críticas dos setores liberais, que apontavam o déficit fiscal ainda elevado.

Mesa decidiu não assumir sozinho o custo político de qualquer decisão, e optou por chamar um referendo. Nele, cada um dos tópicos apresentados acima foi submetido à decisão popular. O MAS apoiou o referendo, e fechou com o governo Mesa pelo sim em três das cinco perguntas: nacionalização na boca do poço, revogar a lei de 1996 e elevar os *royalties*. Contudo, defendeu a nacionalização das empresas. As empresas, especialmente a Petrobras, estavam dispostas a aceitar as propostas apoiadas por Mesa, mas se posicionaram contrárias à nacionalização dos ativos. Desta forma, o governo atuava em uma linha tênue entre os principais *endorsers* relacionados ao tema.

Consideremos as escolhas que estavam colocadas a Carlos Mesa. Dado o amplo acordo político em relação aos *royalties*, podemos avaliar que já estava dada a elevação da arrecadação de 18% para 50% do valor de produção do gás. Se considerarmos que o valor adicionado da produção de petróleo e gás em 2004 foi de 4,2 bilhões de bolivianos, podemos estimar este ganho de arrecadação como 1,3 bilhões de pesos, conforme o cálculo abaixo:

$$4,2 * 50 - 4,2 * 18 = 1,3$$

Portanto, a escolha de Mesa estava em nacionalizar ou não as empresas. Como se trata de um jogo dinâmico, devemos entender que as empresas só poderiam retaliar ou aceitar depois de Carlos Mesa decidir se nacionalizaria ou não. Nacionalizar representaria uma receita equivalente ao valor da empresa, aqui considerado como a soma de todos os ganhos gerados pela nacionalização em termos de ativos ou lucros futuros, mas também uma indenização a ser paga aos investidores. Se houver retaliação da indústria, a indenização será acrescida de um custo de retaliação, que pode ser equivalente ao menor fluxo de investimentos no país ou a acréscimos punitivos à indenização. Não nacionalizar, por sua vez, pode representar um custo político doméstico elevado.

Do ponto de vista da indústria, considerando-se o peso econômica da Petrobras, conforme a Tabela 2.8, a decisão de retaliar ou não de toda a indústria estava condicionada à decisão deste ator de retaliar ou não. Nenhuma ameaça de retaliação por parte das empresas poderia ser considerada se a Petrobras não a subscrevesse, uma vez que a aceitação do maior produtor reduziria o poder de barganha dos outros. Como o governo brasileiro é o principal acionista da Petrobras, a retaliação poderia implicar um custo para a integração regional. Este custo pode ser alto ou baixo, conforme o projeto político do governo, e será analisado no capítulo 3. Por ora, devemos considerá-lo apenas como uma variável a ser considerado pelo governo boliviano ao decidir se nacionaliza ou não.

Considerando que:

- a) V_a = valor da empresa, ou seja, a soma dos ganhos em termos de lucros futuros e ativos obtidos com a nacionalização;
- b) I = indenização a ser paga pela nacionalização;

- c) C_i = custo imposto pela indústria em termos de retaliação;
- d) C_{pd} = custo político doméstico imposto pela não nacionalização;
- e) C_{pi} = custo político da integração imposto ao governo brasileiro por conta da retaliação ao governo boliviano;

Temos a árvore de decisão da Figura 2.4.

Figura 2.4. Árvore de decisão para a nacionalização

Fica claro que a melhor opção para o governo é nacionalizar, ainda que tenha que arcar um custo de retaliação imposto pela indústria. Não nacionalizar implica um custo ainda superior, que pode resultar em perda de mandato.

Se levarmos em conta que em 2004 o déficit fiscal nominal foi de 5,54% do PIB, conforme a Tabela 2.11, podemos dizer que Carlos Mesa tende a preferir não pagar a indenização, e ficar com a arrecadação extra gerada pela elevação dos *royalties*. Contudo, a experiência de Sanchez de Losada deixou evidente que enfrentar o movimento social gera um custo político doméstico. Para não arcar com ele, Mesa negocia com o movimento a realização de um referendo e adia o problema da nacionalização para um momento posterior.

O referendo aprovou o sim às cinco perguntas, inclusive a da nacionalização das empresas. A partir deste resultado, o governo Mesa começou a construir a nova lei de hidrocarbo-

netos, e teve que encarar novamente o problema. Como havia um resultado de referendo contrário à estratégia dominante de Mesa de não nacionalizar as empresas, o custo político de não nacionalizar tende a ter um peso ainda maior na estratégia.

Mesa buscou mitigar o custo político ao apresentar um projeto de lei de hidrocarbonetos que atendia a quatro dos cinco pontos aprovados no referendo, e rompeu o acordo com a oposição, não incluindo a nacionalização das empresas. O resultado do referendo, contudo, dava legitimidade política quem defendesse a nacionalização para questionar o projeto. Esta bandeira foi levantada pelo MAS, ator político alinhado ao *veto player* movimento social, liderado pelo movimento indígena. Este exerceu o poder de veto e questionou o governo, que acabou por renunciar.

Assumiu o presidente da Suprema Corte, que convocou eleições antecipadas para 2005. Desta vez, Evo Morales ganhou no primeiro turno, inviabilizando uma solução conservadora por meio do Congresso.

2.5.3. Governo Evo Morales

A votação inédita de Evo Morales, o primeiro indígena a ser eleito presidente da Bolívia, deu a ele mais legitimidade para colocar na ordem do dia a questão da nacionalização. O tema aparece em seu discurso de posse, no qual promete nacionalizar os recursos naturais e usar a receita adicional para industrializar o país.

Diferentemente de seus antecessores, Morales preferiu dar mais atenção ao custo político doméstico. Esta opção era inevitável, uma vez que ele mesmo havia liderado a cobrança deste custo ao exercer o poder de veto contra os dois governos anteriores. Contudo, ele sabia que poderia enfrentar a possibilidade de retaliação da parte das empresas e de seus governos.

Ele teve claro que era preferível enfrentar o risco de uma possível retaliação do governo brasileiro a arcar um custo político doméstico elevado.

Na barganha com a Petrobras a posição da empresa pode ser considerada como condicionada a dois fatores: o quanto a nacionalização seria um fato consumado, e como seria conduzida a barganha com o governo brasileiro. O primeiro fator estava inteiramente nas mãos do novo governo. Portanto, considerando que Morales só poderia entender qualquer disposição do governo brasileiro de negociar ou não como incerta, a única chance de Morales tornar a barganha favorável à Bolívia seria atuar de forma que outro lado acreditasse que a nacionalização era irreversível. Como isto implicava colocar a Petrobras no centro do debate, ela foi o alvo. As refinarias da Petrobras foram ocupadas pelo exército em 1º de maio de 2006.

Uma vez anunciada a nacionalização, o governo Morales havia feito a sua parte: apresentou a nacionalização como um processo irreversível. Agora, a próxima oferta deveria ser feita pelo governo brasileiro. Este é o tema do próximo capítulo.

CAPITULO III

Atores do lado brasileiro, barganha e solução da crise

Até a nacionalização do gás boliviano, o governo brasileiro era um observador da crise, cujos interesses não estavam claros. Quando consultada, a Petrobras se posicionava de forma pouco polêmica, ora defendendo o resultado do referendo boliviano, ora reivindicando a segurança dos contratos. O presidente Luís Inácio Lula da Silva, por sua vez, quando se posicionava sobre a Bolívia, era sempre de forma positiva, em especial quanto à possibilidade de Evo Morales ser eleito presidente. Podemos dizer, portanto, que o Brasil ainda não havia posto as cartas na mesa.

A partir da nacionalização, o papel do Brasil na crise se torna explícito. O debate interno no país sobre como lidar com a questão foi intenso, ainda mais pelo fato de ser aquele um ano de eleições presidenciais. As posições variavam desde à extrema direita, contrária a qualquer saída negociada com a Bolívia, até à extrema esquerda, que denunciava internamente o que chamava de sub-imperialismo brasileiro.

O governo brasileiro, contudo, não seguiu de acordo com nenhum destes extremos. A postura do Brasil perante a crise foi moldada pela estrutura doméstica de preferências, na qual tais extremos não tinham influência. Nesta estrutura, dois atores econômicos ganham destaque, a Petrobras e o empresariado industrial brasileiro, ambos com percepções diferenciadas a respeito dos prejuízos gerados pela crise. E sua influência será mediada pelas preferências políticas de dois atores políticos que estavam alinhados: o PT e o Itamaraty, ambos dispostos a apostar em um processo de integração regional.

Neste capítulo, começaremos por detalhar a estrutura doméstica de preferências do governo brasileiro em relação à nacionalização boliviana. Em seguida, mostraremos como esta estrutura influenciou a posição brasileira perante a crise, e conduziu-a a seu desfecho tal como se deu. Por fim, apresentaremos os desdobramentos da solução da barganha para a Bolívia e para o Brasil, apontando os elementos que podem influenciar mudanças, ainda que restritas, no ambiente econômico de cada país.

3.1. Atores econômicos e políticos do lado brasileiro

Em relação ao gás natural, quatro atores agendaram e deram as cartas no debate político interno. Dois deles eram econômicos, a Petrobras e o empresário industrial, por meio de suas diversas associações. Dois eram políticos, o Itamaraty e o PT. Nesta seção, apresentaremos o perfil e as preferências políticas de cada um deles.

3.1.1. Petrobras: reestruturação e internacionalização

A Petrobras, estatal criada pelo governo Vargas em 1953 com o objetivo de operar o mercado de hidrocarbonetos no Brasil, sempre foi uma instituição forte e com um corpo técnico de ponta no país. Já em 1957, ela cria o Centro de Aperfeiçoamento e Pesquisas do Petróleo (Cenap), que em 1963 se tornará o atual Cenpes (DALLA COSTA, PESSALI, 2009: 7). Nos anos 1970, a empresa terá forte atuação nos Planos Nacionais de Desenvolvimento, no desenvolvimento do Proálcool e fará sua primeira descoberta de petróleo em área brasileira, no campo de Garoupa, Rio de Janeiro.

Nos anos 1980, em plena crise da dívida, a Petrobras fez investimentos e avançou na produção de petróleo no Brasil, desenvolvendo a tecnologia de exploração submarina. Em de-

zembro de 1989, a estatal produz 675 mil barris por dia, o que colocava o Brasil como terceiro maior produtor de petróleo na América Latina, atrás apenas de México e Venezuela.

Por isso, com o processo de abertura nos anos 1990, acomodar a Petrobras a este processo se torna um desafio. O primeiro movimento é tratar a empresa como mais uma estatal a ser privatizada. Em 1990, o presidente Fernando Collor extingue duas subsidiárias da empresa, a Petrobras Mineração (Petromisa) e a Petrobras Comércio Internacional (Interbras). A Petromisa explorava cloreto de potássio, um insumo para a produção de fertilizantes. A Interbras, por sua vez, era uma *trade* que intermediava exportações de empresas brasileiras. Na sequência, iniciou-se o processo de privatização da petroquímica, com a venda da Petroflex, Copesul, Fosfertil e Companhia Alcalis do Rio Grande do Norte.

No governo Fernando Henrique Cardoso, as mudanças atingem o centro da operação da empresa. Em 1997, é aprovada a Lei do Petróleo, que regulamenta a quebra do monopólio estatal do petróleo no Brasil. Um dos seus dispositivos estabelece que o estado só pode ter 50% mais um das ações com direito de voto na empresa, obrigando-a a realizar uma oferta pública de ações (DALLA COSTA, PESSALI, 2009: 10).

A empresa, contudo, não é privatizada. Aliás, para vencer as resistências no Congresso à aprovação da lei do petróleo, o presidente Fernando Henrique encaminha uma carta se comprometendo a não privatizar a empresa nem cassar as concessões já existentes. No primeiro leilão de blocos da ANP, em 1998, a empresa ganha 5 dos sete blocos ofertados.

Em 1999, o Conselho de Administração da Petrobras aprova seu plano estratégico de 2000 a 2010, com uma agenda de mudança que tem como objetivo fortalecer sua atuação internacional e torná-la líder na América Latina (LE MOS, 2001: 9). Como parte deste processo, em 2000, a Petrobras sofre uma profunda reorganização administrativa, com o objetivo de tor-

nar sua gestão similar à de qualquer grande companhia aberta. A nova estrutura obedeceu aos seguintes critérios (LEMOS, 2001: 122):

- a) Promover a utilização do conceito de unidades de negócios, quando aplicável, com a clara aferição de resultados financeiros;
- b) Promover a transparência, autonomia, e a responsabilização por resultados de negócios;
- c) Reduzir níveis hierárquicos e aumentar a amplitude de comando, para fortalecer a capacidade de reação da empresa (maior flexibilidade, responsabilidade, e autonomia);

No mesmo ano, a Petrobras faz uma emissão de ações que reduziu a participação da União no capital social da empresa para 35%, embora mantivesse o controle graças à posse de 55% das ações com poder de voto. Entre os novos acionistas, destacam-se os detentores de ações negociadas na Bolsa de Nova York (11% do total e 20% do votante) e trabalhadores que compraram ações com recursos do FGTS (4% do total e 7% do votante).

Além disso, a Petrobras anunciou planos de investir US\$ 31,7 bilhões de 2001 a 2005. Na mudança de governo, é anunciado um novo plano de investimento, que soma US\$ 34,3 bilhões. A novidade criada pelo governo petista foi a transformação das compras da Petrobras em instrumento de estímulo ao desenvolvimento industrial, com a meta de adquirir 65% do montante previsto a ser investido no Brasil de fornecedores locais (PETROBRAS, 2003: 7). O Prominp (Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural), contudo, foi uma política industrial de abrangência restrita ao Brasil, sem iniciativas equivalentes nas áreas de internacionalização.

A evolução da Petrobras no mercado competitivo lança a empresa para o mercado internacional. Inicialmente, a empresa de volta para o exterior com o objetivo de desenvolver

fornecedores de petróleo. Com a formação da Petrobras Internacional S.A (Braspetro), em 1972 ela passa a participar de *joint ventures* de exploração e produção no exterior, inclusive com multinacionais americanas. Em paralelo, o Cenpes faz o *catch-up* tecnológico para exploração em águas profundas. (PESSALI, DALLA COSTA, 2009: 12). Contudo, após a reestruturação de 2000, o processo de internacionalização passa a fazer parte da missão da empresa, que busca se tornar líder de sua indústria na América Latina (LEMOS, 2001: 9).

A Petrobras entra na Bolívia para construção do gasoduto Brasil-Bolívia, em 1996. Com investimentos de US\$ 435 milhões, é a empresa brasileira quem financia as obras do lado boliviano, que será operado pela Petrobras Bolívia Transporte. Em 1999, firma um consórcio com a argentina Perez Companc para adquirir, por US\$ 102 milhões, a Empresa Boliviana de Refinacion (EBR), constituída para operar as refinarias Guillermo Elder Bell, em Santa Cruz de la Sierra, e Gualberto Villaroel, em Cochabamba. Em 2002, a Petrobras adquire a Perez Companc por US\$ 1 bilhão, e muda o nome da empresa para Petrobras Energia. Com esta operação, o controle da EBR é consolidado pela Petrobras, e seu nome muda para Petrobras Bolivia. Somando os investimentos posteriores, a Petrobras aportou o total de US\$ 1,6 bilhão no país.

3.1.2. O mercado de gás e o empresário industrial brasileiro

A expansão da oferta de gás natural no Brasil, por meio do gasoduto, havia sido planejada para atender ao Programa Prioritário de Termelétricidade (PPT). Instituído pelo decreto 3.371 de 2000, o programa visava assegurar prerrogativas especiais para instalação de usinas termelétricas no país, opção vista como a saída para atender ao crescimento da demanda futura por energia elétrica.

O PPT já apresentava dificuldades na execução por conta das incertezas cambiais do

período – o preço da energia térmica na geradora seria fixado em dólar e flutuaria diariamente, enquanto a distribuidora poderia reajustar sua tarifa apenas uma vez ao ano (MARTINS, 2001: 40). Após o racionamento de energia de 2001, ele tornou-se um problema, uma vez que a demanda de energia reduziu-se drasticamente em 20%.

A Petrobras, logo no início do governo Lula, viu-se diante de dois problemas relacionados ao gás natural. Primeiramente, a empresa acumulou prejuízo de mais de R\$ 2 bilhões por conta da garantia de receita mínima assegurada às usinas construídas no modelo *merchant*, isto é, usinas que só venderiam sua energia no mercado a vista em caso de necessidade, e que nos períodos de baixa operação contariam com uma receita mínima assegurada pela estatal. A situação das *merchants* resultou em um longo litígio entre a Petrobras e os investidores, especialmente os grupos norte-americanos El Paso e Enron e o brasileiro EBX, litígio só encerrado quando a estatal adquiriu as usinas em 2006.

Em segundo lugar, a redução da demanda por gás natural para geração de energia térmica resultou em um excedente de gás natural importado e não utilizado. Como o contrato de importação de gás continha cláusulas *take or pay*, que asseguravam uma remuneração mínima ao exportador boliviano, havia excesso de gás importado e não consumido. A solução para este problema foi desenvolver um mercado alternativo de gás natural no Brasil (SAUER, 2003; PRATES, PIEROBON, COSTA, FIGUEREDO, 2005: 43).

O mercado industrial já era o grande consumidor de gás natural até os anos 1990. Logo, sua participação continuou elevada, chegando a 50% do mercado do gás boliviano no país, as regiões Sudeste e Sul, em 2005 (PRATES, PIEROBON, COSTA, FIGUEREDO, 2005: 62). Por isso, qualquer mudança no perfil da oferta do gás boliviano afetaria diretamente os interesses deste mercado.

E como se articulavam os interesses industriais no Brasil? Analisando a interpenetração de diretorias entre as diversas entidades empresariais e a gestão da Fiesp/Ciesp de 1992, Demétrio Toledo identificou uma rede de entidades com influência nacional que tem como centro a Fiesp e o Ciesp (TOLEDO, 2009: 112). Do estudo de Toledo, além da conclusão óbvia de que a articulação empresarial brasileira em torno de São Paulo permaneceu forte e ativa no período neoliberal, destaca-se a crescente participação de entidades nacionais não sindicais nesta articulação em rede. De 16 em 1992, elas crescem para 22 em 1998 e 28 em 2004. São entidades cuja pauta política geral é mais forte que a pauta meramente corporativa, e que ganharam espaço no novo ambiente democrático após a Constituição de 1988.

Articulação similar pode ser identificada entre as entidades empresariais ligadas ao setor de energia. As mesmas empresas se organizam em diversas organizações, cada uma seccionando uma parte do mercado e representando seus interesses específicos. Por exemplo:

- a) **ABCE (Associação Brasileira das Companhias do Setor Elétrico)**: empresas que detêm concessão para operar no setor elétrico, públicas e privadas
- b) **CBIE (Câmara Brasileira de Investidores em Energia)**: investidores privados em energia elétrica
- c) **IBP (Instituto Brasileiro do Petróleo)**: investidores privados em exploração de petróleo e gás
- d) **Abegás (Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Natural)**: distribuidoras regionais de gás natural
- e) **Abrace (Associação Brasileira dos Grandes Consumidores de Energia)**: grandes indústrias de base, intensivas em energia

f) **Abiape (Associação Brasileira dos Autoprodutores de Energia)**: empresas que produzem energias para consumo próprio

g) **Abraget (Associação Brasileira dos Geradores Termelétricos)**: geradoras de energia térmica

Estas organizações reúnem muitas vezes as mesmas empresas. O grupo Votorantim, por exemplo, participava diretamente da Abrace, Abiape e CBIE, e indiretamente da ABCE, por meio do consórcio VBC, que controlava a CPFL. A EBX, por sua vez, estava presente na Abrace, Abraget e IBP. De acordo com o interesse imediato, a organização específica se posicionava.

No caso do gás natural, destacaram-se três organizações: Abegás, cujas associadas captam o gás do gasoduto e distribuem aos consumidores finais, Abrace, cujos sócios elevaram o consumo de gás natural entre 2003 e 2006 por conta da política de diversificação de mercados da Petrobras, e CBIE, que se posicionava em defesa da rentabilidade dos investidores privados em energia. O ponto de conexão entre esta articulação setorial e aquela maior, mapeada por Toledo, era Eduardo Carlos Spalding, vice-presidente da Abrace e que ocupava desde 2004 a diretoria de infraestrutura da Fiesp.

Outra ponta importante desta articulação empresarial era o próprio governo federal. Desde sua origem a Fiesp buscava influenciar os rumos do governo de então. Este movimento se intensificou no final da ditadura militar, quando a Fiesp fica nas mãos de uma nova geração de industriais. Em 1980, o presidente da Cobrasma, Luís Eulálio Bueno Vidigal Filho, derrota o então presidente Theobaldo de Nigris e assume a presidência da Fiesp e do Ciesp (BIANCHI, 2004: 131).

Durante os anos 1980, dois movimentos buscarão modernizar a postura empresarial no

Brasil: o Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE) e o Instituto de Estudos sobre o Desenvolvimento Industrial (IEDI). O PNBE reunia jovens empresários de pequenas, médias e grandes empresas, com o objetivo de influenciar a Constituição de 1988. Já o IEDI reunia os 30 maiores empresários industriais do país, com objetivo de influenciar o debate sobre política industrial (TOLEDO, 2009: 29). Ambos os movimentos defendiam mais democracia, inclusão social e modernização do ambiente de negócios no país.

O programa modernizador destas novas entidades será apresentado primeiro na campanha de Emerson Kapaz à presidência da Fiesp, em 1992, e avançará na eleição de Horácio Lafer Piva em 1998 (BIANCHI, 2004: 284). Lafer Piva e seus aliados eram próximos do PSDB e do governo Fernando Henrique. Seu tio, Pedro Piva, havia sido eleito suplente do senador José Serra em 1994. Contudo, não seria neste governo que a rede de organizações liderada pela Fiesp assumirá este papel, mas no do esquerdista Luís Inácio Lula da Silva, do PT, que conquista o apoio de expressivas lideranças empresariais nas eleições de 2002, após mais de dez anos de um movimento de moderação.

3.1.3. O Itamaraty e a integração regional

Quando Celso Amorim assumiu como ministro das Relações Exteriores do Brasil no lugar de Fernando Henrique Cardoso, em julho de 1993, seria iniciada uma série de ministros com origem na carreira diplomática, interrompida apenas entre 2001 e 2002 na gestão de Celso Lafer. Além disso, esses profissionais teriam em comum o fato de terem desenvolvido o início de suas carreiras durante o governo militar. Neste sentido, puderam acompanhar de perto as experiências de construção de uma inserção independente no sistema internacional.

As mudanças, ensaiadas no governo Jânio Quadros, quando foi criada a Política Externa Independente, retomaram e foram consolidadas na gestão de um diplomata que participou de sua formulação: Mário Gibson Barboza, ministro do governo Médici. Barbosa começou dois processos que, continuados por seu sucessor Azeredo da Silveira, seriam determinantes para a carreira e as posições defendidas pelos diplomatas que tiveram destaque em sua gestão: uma reforma da carreira diplomática e uma inflexão da política externa a termos similares aos adotados pela Política Externa Independente.

Portanto, o Itamaraty tomou a decisão estratégica, desde que o primeiro diplomata da geração de 1970 assumiu como chanceler, de buscar de uma posição de liderança regional. De acordo com Saraiva, o país buscou desde o governo de Fernando Henrique Cardoso uma atuação de mediador de conflitos regionais, a partir do binômio segurança e estabilidade democrática. Por conta do processo generalizado de redemocratização no continente, a defesa da democracia serviu de ponto comum de acordo entre o Brasil e seus vizinhos. Neste caso, a crise mais grave acompanhada pelo Brasil foram os conflitos entre Hugo Chavez e a oposição venezuelana. (SARAIVA, 2007: 49).

Além disso, alinhado ao processo de liberalização da economia, o Brasil participou ativamente de movimentos de integração econômica com os países vizinhos. Fishlow destaca, neste sentido, duas etapas: uma de abertura (1985-1996), seguida de outra de crise (1997-2002), seguida de outra ofensiva de abertura (pós 2003). A abertura estaria marcada pelo processo de integração com a Argentina que culminou com a criação do Mercosul (FISHLOW, 2011: 117), enquanto a crise estaria relacionada à negociação da Alca e aos conflitos internos ao Mercosul (IDEM: 241). A postura brasileira na Rodada Doha marcaria a terceira fase.

De fato, o início dos anos 1990 foi um período favorável ao processo de integração latino-americana, nos marcos das reformas liberais. De acordo com Devlin e Ffrench-Davis, as

exportações da região cresceram 73% e as importações 127% entre 1990 e 1997 (DEVLIN, FFRENCH-DAVIS, 1998: 3). Este período coincide com o de maior avanço do Mercosul. Contudo, as crises cambiais do final dos anos 1990 abririam crise nos processos de integração existentes, e levariam a uma estagnação no processo como um todo.

Contudo, a crise econômica não travou a pauta da integração política. Em 1998, o Mercosul estabeleceria o compromisso democrático, segundo o qual a adoção de regimes democráticos tornou-se condição para o pertencimento ao bloco. Em 2000, esta mesma cláusula passou a ser adotada por todos os países da América do Sul, como resultado da primeira Reunião de Presidentes Sul-americanos (CASTRO, CASTRO, 2009: 186).

A guinada a uma postura mais efetiva em direção à integração de toda a região sul-americana se daria a partir de 2003, com a eleição de Lula. Da reunião de presidentes realizada em 2000, saltou-se para a criação da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa), que resultou na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) (ERTHAL, MAGALHÃES, 2007: 106). Também o Mercosul iniciou um movimento de retomada sob novas bases, a partir de 2005 (PEÑA, 2007: 33).

Para a nova ofensiva pró-integração a partir de 2003, contribuiu a ascensão do governo do PT no Brasil.

3.1.4. A ascensão do PT, do sindicalismo ao poder

Lula não estava inserido nos movimentos tradicionais da esquerda brasileira, como o PCB ou os que praticavam a luta armada contra o governo militar. Entrou na diretoria do Sindicato dos Metalúrgicos a convite dos diretores que o comandava com anuência do regime (PARANÁ, 2002: 110). Construiu sua liderança no sindicato se diferenciando das organiza-

ções tradicionais que se infiltravam no meio operário (PARANÁ, 2002: 125). E só se tornou uma liderança radical por perceber que a categoria assim queria (PARANÁ, 2002: 123).

O PT foi uma iniciativa de sindicalistas, que perceberam a necessidade de atuar politicamente para dar peso às demandas dos sindicatos (MARKUN, 2004: 173). Logo atraiu intelectuais e lideranças da esquerda tradicional que estavam fazendo a releitura do processo de luta armada, além de católicos progressistas (MARKUN, 2004: 185).

Do ponto de vista eleitoral, os primeiros dez anos do PT representaram um salto considerável, embora ainda aparecesse um tanto restrito. Em 1989, o PT contava com 17 deputados federais, entre eles Lula, a prefeitura de três capitais estaduais, entre elas a de São Paulo, e seu candidato a presidente teria 44,23% dos votos no segundo turno da primeira eleição direta para o cargo desde 1960.

A partir deste momento, o PT mostraria sua força eleitoral, ao mesmo tempo em que iniciaria um movimento de moderação do discurso. Em seu manifesto de fundação, o PT afirmava que nascia “da decisão dos explorados de lutar contra um sistema econômico e político que não pode resolver os seus problemas, pois só existe para beneficiar uma minoria de privilegiados” (PT, 1980), ou seja, se apresentava como um partido anticapitalista. Já em seu primeiro Congresso, em 1992, sob o impacto do fim dos regimes comunistas do Leste Europeu, o PT declara que busca um socialismo alternativo ao modelo soviético e à social-democracia, definido como “sinônimo de radicalização da democracia” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 1992). O segundo Congresso, por sua vez, fala em Revolução Democrática, baseado em uma nova política econômica que busca distribuição de renda e desenvolvimento (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 1999: 5). Por fim, em 2002, durante a campanha eleitoral que levaria Lula à presidência, o PT lança a Carta ao Povo Brasileiro, na qual defende o respeito aos contratos e obrigações do país (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2002).

Este processo de transição do classismo radical à conciliação resultaria em fortes ganhos eleitorais. Em 2002, ano em que Lula chegou à presidência, o PT contava com 187 prefeitos, 1.977 vereadores, 3 governadores, 91 deputados federais, 147 deputados estaduais e 11 senadores. De acordo com o Datafolha, 24% dos eleitores brasileiros se consideravam simpatizantes do partido (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2010).

Parte deste resultado se deve à capacidade do partido de equilibrar a atuação política institucional com a penetração no movimento social. Em 2002, eram filiados ao partido a principal liderança do MST – João Pedro Stédile – e o presidente da CUT – João Antônio Felício – além de aliados na direção de diversas organizações da sociedade, como a UNE, comandada pela juventude do Partido Comunista do Brasil (PCdoB).

O governo petista assume um caráter mais amplo que os movimentos sociais que o apoiavam, na oposição. Destaca-se neste movimento a atração de empresários ao governo. Além do vice-presidente José Alencar, dono da maior empresa têxtil do país, a Coteminas, assumiram ministérios no governo o empresário Luís Fernando Furlan, expoente do PNBE e da Fiesp e executivo da Sadia, e Roberto Rodrigues, liderança política e acadêmica do agronegócio. A consolidação da política de criação de uma base ampla de *endorsers* econômicos e sociais da parte do PT foi a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que reuniu lideranças empresariais, sindicais e da sociedade civil para debater políticas públicas propostas pelo governo.

3.1.5. A estrutura doméstica de preferências quanto à nacionalização

Perante à realidade da nacionalização boliviana, podemos identificar três grupos de preferências políticas diferentes:

- a) A Petrobras, especialmente em relação a seus acionistas, precisava assegurar alguma remuneração dos ativos nacionalizados, de forma a evitar a depreciação do valor dos ativos. Além disso, dificuldades com o governo da Bolívia implicariam custo político para a integração (Cpi) equivalente à dificuldade de relacionamento com os governos do Equador e da Venezuela, que implementavam mudanças no seu marco regulatório similares às da Bolívia naquele momento..
- b) Os empresários industriais, que assumiram o papel de representantes de todos os consumidores de gás, queriam ter assegurada a oferta e o preço do insumo em patamares competitivos.
- c) Para o governo petista e o Itamaraty, as ações do governo para defender os outros interesses não poderiam, de forma alguma, colocar em risco o processo de integração regional e a busca por uma posição de liderança. Perdas para este projeto estratégico equivaleriam a um custo político para a integração Cpi.

A conciliação destes interesses se deu a partir das estratégias do governo brasileiro para atuar na barganha, as quais discutiremos na próxima seção.

3.2. A barganha Brasil-Bolívia

As três preferências se materializaram em duas frentes de negociação, uma relativa a preços e outra relativa à indenização. Em ambas, o interesse por sustentar o processo de integração exerceu um papel limitador da ação política brasileira. Ou seja, em cada frente, o governo brasileiro buscou obter o máximo de ganho possível com o mínimo de prejuízos à integração. Nesta seção, analisaremos como este equilíbrio foi buscado em cada uma das frentes de negociação.

3.2.1. A barganha da indenização

Do ponto de vista dos acionistas da Petrobras, era necessário apresentar alguma indenização obtida que demonstrasse o compromisso da empresa com o valor dos ativos. Considerando-se que o capital fixo total da empresa na Bolívia equivalia a US\$ 1,5 bilhão, podemos considerar que este é o valor máximo possível de indenização que interessaria a Petrobras por todos os ativos. Restringindo-se apenas às refinarias, podemos dizer a indenização máxima seria uma fração x do total de ativos. Utilizando-se a nomenclatura do capítulo 2, consideraremos a indenização alta de retaliação $I + Ci$ como igual ao valor total dos ativos nacionalizados da empresa.

Do ponto de vista boliviano, contudo, comprometer-se com uma indenização deste montante seria prejudicial para a dinâmica econômica do país. O limite de comprometimento orçamentário boliviano pode ser calculado de duas formas:

- a) Considerando-se o acréscimo de arrecadação gerado pela tributação mais elevada imposta legislação do governo Carlos Mesa – 32%, ou 50% menos os 18% já cobrados antes – sobre o valor adicionado da indústria de hidrocarbonetos no ano anterior – 4,9 bilhões de bolivianos ou US\$ 614 milhões – concluímos que a Bolívia só poderia se comprometer com um total de indenizações de no máximo US\$ 196,7 milhões anuais para não haver impacto positiva nem negativo na situação fiscal do país;
- b) Considerando o acréscimo nominal de arrecadação geral da Bolívia em 2005 – 5 bilhões de bolivianos ou US\$ 625 milhões* – que teria gerado um superávit corrente de 5,57% do PIB e um déficit nominal de 0% naquele ano, concluímos que mesmo a in-

* Todas as conversões foram feitas usando a cotação média do dólar de dezembro do ano correspondente

indenização calculada pelo critério anterior seria impacto negativo na situação fiscal boliviana.

Portanto, para efeito de barganha devemos inferir que em 2006 a Bolívia podia, no máximo, arcar com uma indenização total (Petrobras e outras) de US\$ 196,7 milhões, e isto considerando que o país aceitasse voltar a apresentar o déficit fiscal elevado dos anos anteriores. Qualquer exigência de indenização superior a isto poderia equivaler a uma retaliação.

Do ponto de vista das condições de barganha, contudo, a Bolívia tinha uma vantagem: ao dar o primeiro passo com a ocupação das refinarias em 1º de maio, ela tornou a nacionalização inevitável. Desta forma, quanto mais se arrastasse a negociação, melhor para a Bolívia, por dois motivos: o governo boliviano poderia poupar recursos para arcar com uma indenização negociada, e o fato consumado reduziria a expectativa da Petrobras de obter uma indenização I equivalente ao valor de mercado de seus ativos.

Já a Petrobras tinha uma vantagem na negociação por indenização: o total do capital fixo da empresa na Bolívia representava 18% do PIB, ou 11,5% do estoque bruto de capital fixo da economia boliviana entre 1996 e 2005*, mas apenas 1,5% dos ativos totais da empresa. Desta forma, a pressão por amortizar o prejuízo da nacionalização por parte dos acionistas minoritários tendia a ser menor, dando ao governo maior autonomia para uma posição pró-barganha e pró-integração. Então, a Petrobras estaria disposta a aceitar uma indenização I sem cobrar um custo excedente de retaliação Ci, desde que fosse expressiva o suficiente para não parecer um prejuízo, ou seja, desde que fosse no mínimo o equivalente ao valor total nominal pago pelas refinarias, que foi US\$ 104 milhões.

* A comparação do capital fixo total com o estoque de capital é mais adequada, uma vez que compara duas variáveis com perfil de estoque, enquanto o PIB é uma variável com perfil fluxo. O estoque bruto de capital fixo entre 1996 e 2005 foi calculado a partir da soma da formação bruta de capital fixo a preços correntes no mesmo período, o equivalente a US\$ 13 bilhões.

Aceitar uma indenização I sem um custo de retaliação C_i atendia também ao interesse do governo brasileiro, que demonstraria compromisso com os acionistas minoritários da Petrobras sem prejudicar o processo de integração. Logo, podemos afirmar que a indenização aceitável para ambos os lados é a indenização I , e a barganha é possível.

Para calcular os valores prováveis de I , devemos cruzar a capacidade de pagamento da Bolívia com o que a Petrobras poderia aceitar. Assim, podemos afirmar que:

- a) A Bolívia estaria disposta a pagar qualquer valor entre zero e US\$ 196,7 milhões, ou seja, a indenização I aceitável para a Bolívia equivale a $0 < I < 196,7$.
- b) A Petrobras estaria disposta a aceitar uma indenização I de no mínimo US\$ 104 milhões, e uma indenização básica conforme a capacidade máxima de pagamento da Bolívia, ou seja, $104 < I < 196,7$.
- c) A intersecção entre as duas negociações aceitáveis equivale a $104 < I < 196,7$, isto é, qualquer valor de indenização entre 104 e 197,6 seria uma negociação que atenderia aos interesses de ambos os lados.

Como veremos adiante, a indenização final paga pela Bolívia à Petrobras foi de US\$ 112 milhões, ou seja, exatamente um valor equivalente a $104 < I < 197,6$. A empresa manteve os ativos relacionados à exploração e produção de gás natural e a operação de gasodutos.

3.2.2. *A barganha do preço*

A negociação do preço do gás é mais delicada que a da negociação das refinarias. Por um lado, o *Gas Supply Agreement* (GSA) nunca foi denunciado formalmente pelo governo boliviano durante o processo de nacionalização, apenas foi alvo de ameaças. Por outro, altas exageradas dos preços ou interrupção da oferta era o maior temor do empresário industrial brasileiro. Isto tornava esta negociação assimétrica em favor da Bolívia. Vale lembrar que ain-

da durante o governo Sanchez de Losada a Petrobras não conseguiu renegociar o GSA para reduzir o mínimo da cláusula *take or pay*.

Contudo, a Bolívia também tinha um limite, dado pelos preços internacionais de energia. Caso o preço de exportação do gás natural ficasse acima, por exemplo, do preço do mercado spot de gás natural liquefeito (GNL) do mercado americano, ou *Henry Hub Gulf Coast Natural Gas Price* (Tabela 3.1), um preço de referência do mercado mundial de GNL, isto reduziria o custo de oportunidade para a Petrobras investir em terminais de regasificação de GNL, desenvolvendo outros fornecedores além da Bolívia. Ou então estimularia a reconversão dos equipamentos a gás para outros combustíveis. Em todo caso, haveria impactos negativos à demanda pelo gás boliviano. O GNL teve um de seus picos histórico em 2005, quando atingiu US\$ 8,686 por milhão de BTU.

Tabela 3.1. Preço anual de GNL no mercado spot dos EUA, em US\$/milhão de BTU

<i>Ano</i>	<i>Preço</i>
2000	4,31
2001	3,96
2002	3,37
2003	5,47
2004	5,89
2005	8,69
2006	6,73
2007	6,97
2008	8,86
2009	3,94
2010	4,37

Fonte: U.S. Energy Information Association

Uma outra forma de avaliar o custo de oportunidade da importação de gás é a comparação com os preços do gás nacional. Quanto menor a diferença entre os preços do gás nacio-

nal e importado no city-gate*, menor o custo de oportunidade da exploração de reservas nacional. De acordo com a Tabela 3.2, percebemos que esta diferença se reduziu justamente em 2005, tornando-se favorável ao gás importado.

Tabela 3.2. Preço do gás no Brasil, em US\$ / milhão de BTU no city-gate

<i>Trimestre</i>	<i>Ano</i>	<i>Gás nacional</i>	<i>Gás boliviano</i>	<i>Diferença</i>
Terceiro	1999	1,66	2,55	0,54
Quarto	1999	1,61	2,85	0,77
Primeiro	2000	1,95	2,94	0,51
Segundo	2000	2	3,13	0,57
Terceiro	2000	2,16	3,23	0,5
Quarto	2000	2,2	3,35	0,52
Primeiro	2001	2,17	3,48	0,6
Segundo	2001	1,97	3,34	0,7
Terceiro	2001	1,79	3,24	0,81
Quarto	2001	1,93	3,19	0,65
Primeiro	2002	2,3	3,04	0,32
Segundo	2002	2,07	3,01	0,45
Terceiro	2002	1,8	3,17	0,76
Quarto	2002	1,73	3,32	0,92
Primeiro	2003	2,4	3,38	0,41
Segundo	2003	2,81	3,38	0,2
Terceiro	2003	2,86	3,38	0,18
Quarto	2003	2,89	3,38	0,17
Primeiro	2004	3,01	3,4	0,13
Segundo	2004	2,92	3,4	0,16
Terceiro	2004	2,99	3,4	0,14
Quarto	2004	3,19	3,4	0,07
Primeiro	2005	3,34	3,56	0,07
Segundo	2005	3,59	3,56	-0,01
Terceiro	2005	3,88	3,72	-0,04
Quarto	2005	4,35	4,29	-0,01
Primeiro	2006	4,5	4,89	0,09
Segundo	2006	4,56	5,15	0,13

Fonte: Petrobras

* Terminal que interliga a rede de gasodutos nacional com a rede local

Logo, a Bolívia só teria vantagem se conseguisse elevar o preço do gás ao máximo possível que não abrisse o mercado a outros combustíveis ou outros fornecedores de gás natural. Já para o Brasil, quanto mais a mudança no cálculo dos preços demorasse a se consolidar, melhor. Portanto, o limite de mercado para qualquer elevação dos preços do gás boliviano tornava a negociação menos assimétrica para o Brasil.

Contudo, a negociação do gás conta com um fator de incerteza, capaz de alterar os termos da barganha, que é a evolução dos preços no mercado internacional. Caso os preços evoluíssem de forma a assegurar lucros crescentes para a Bolívia, a mudança no cálculo dos preços tornar-se-ia menos urgente. Do lado brasileiro, quanto maiores fossem os custos gerais da energia, menor o impacto de uma alta de preços boliviana na competitividade geral da indústria. Logo, uma alta geral dos preços globais reduziria a necessidade de barganha. Como vemos na Tabela 3.1, os preços do gás natural no mercado norte-americano a partir de 2005 ficaram em patamares superiores aos atingidos até 2004. Também pela Tabela 3.3, temos que durante as negociações sobre mudanças no GSA (2006 a 2007), os preços do gás importado mantiveram-se acima do gás nacional.

Tabela 3.3. Preço do gás no Brasil, em US\$ / milhão de BTU no city-gate

<i>Trimestre</i>	<i>Ano</i>	<i>Gás nacional</i>	<i>Gás boliviano</i>	<i>Diferença</i>
Primeiro	2006	4,53	4,89	0,08
Segundo	2006	4,56	5,13	0,13
Terceiro	2006	4,58	5,41	0,18
Quarto	2006	4,62	5,49	0,19
Primeiro	2007	4,72	5,28	0,12
Segundo	2007	5,73	5,14	-0,1
Terceiro	2007	6,47	5,52	-0,15
Quarto	2007	7,43	6,01	-0,19
Primeiro	2008	7,31	6,8	-0,07
Segundo	2008	8,14	7,25	-0,11
Terceiro	2008	8,85	8,19	-0,07
Quarto	2008	7,12	9,06	0,27
Primeiro	2009	6,95	7,18	0,03
Segundo	2009	7,34	6,03	-0,18
Terceiro	2009	8,22	6,14	-0,25
Quarto	2009	9,74	6,67	-0,32

Fonte: Petrobras

Consolidando a percepção de preço justo para cada lado, para identificar qual a melhor estratégia para cada lado dada a alta de preços ocorrida no mercado, temos:

- a) Para a Bolívia, qualquer negociação no preço do GSA seria vantajosa desde que não passasse dos níveis internacionais do mercado ou do preço do gás nacional no Brasil. Dado que os preços internacionais, brasileiros e bolivianos atingem patamares elevados a partir de 2005, e que os preços do gás brasileiro e boliviano se equivalem no mercado do Brasil, a mudança no cálculo torna-se inviável pelo teto de preços, mas também desnecessária pelo ganho elevado.
- b) Para o Brasil, igualmente, o nível elevado dos preços internacionais faz com que não haja ganhos expressivo de competitividade na troca do combustível. Portanto, se uma mudança do cálculo a favor da Bolívia torna-se ainda mais inaceitável, o mercado bra-

sileiro não tem como escapar de uma elevação dos preços da energia, por não ter opção mais competitiva.

Portanto, ao longo do tempo mudar o mecanismo de cálculo do preço do gás do GSA deixa de ser estratégico para ambos os lados. O que se acorda, ao final da negociação, é apenas um pagamento extra pelo poder calorífico excedente a 1.000 BTU/pé cúbico em 2007. Este excedente seria calculado de acordo com a cotação internacional do petróleo. Em 2009, foi firmado um prolongamento do GSA até 2019, nos patamares máximos já previstos. A partir do segundo trimestre de 2007, quando o preço passou a incluir o excedente, o gás boliviano ficou a maior parte das vezes abaixo do preço do gás brasileiro, como mostra a Tabela 3.3.

3.2.3. A barganha na prática

Visto de perto, o processo de negociação demonstra na prática a atuação racional dos dois lados durante o processo de barganha. A Bolívia buscou o melhor acordo que podia no sentido de mostrar ao movimento social seu compromisso com a nacionalização e o desenvolvimento industrial. O Brasil, por sua vez, buscou a melhor negociação possível tanto para atender seus *endorsers* quanto para não prejudicar o processo de integração.

Quando a Bolívia anuncia a nacionalização do gás e ocupa com militares as refinarias da Petrobras em 1º de maio, o Brasil adotou uma posição cautelosa. Do ponto de vista diplomático, Lula e o chanceler Celso Amorim deram declarações como “nossa política não será a do porrete”. Após uma reunião com Evo Morales e a participação do presidente argentino Nestor Kirchner e do venezuelano Hugo Chavez, realizada no dia 4 de maio, deu-se início à negociação da indenização e do preço do gás importado, capitaneada pela Petrobras.

Esta negociação prolongou-se até 2007. O governo boliviano nos primeiros meses emitiu declarações de confronto, questionando-se inclusive o caráter estatal da Petrobras. Do lado

brasileiro, a combinação de uma retórica de conciliação por parte do governo e uma negociação dura por parte da Petrobras.

Do ponto de vista do empresário industrial brasileiro, preocupado com os preços, o alarme foi dado em 3 de maio pelas distribuidoras de gás natural. O governo tratou de acalmar os ânimos, oferecendo a possibilidade de que o reajuste do gás boliviano fosse absorvido pela Petrobras. Esta medida, contudo, significaria um prejuízo anual de R\$ 400 milhões, com impacto perante os acionistas minoritários superior ao prejuízo potencial de uma nacionalização com indenização baixa.

Na mesa de negociação, a Petrobras assumia uma postura dura em relação ao aumento, confrontando declarações polêmicas das autoridades bolivianas de que a Petrobras havia operado ilegalmente no país. Desta forma, conseguiu trazer os termos da barganha para os estabelecidos pelo contrato de importação em 16 de maio. Um argumento utilizado pelo Brasil foram as eleições presidenciais que aconteciam naquele ano. Caso Lula não fosse reeleito, nada garantia que o próximo presidente fosse manter a postura conciliadora adotada naquele momento. Em julho, Morales piscou, ao sinalizar que adiaria o reajuste para não interferir no cenário eleitoral brasileiro.

Ao mesmo tempo em que negociava com a Bolívia, o governo brasileiro estimulou a Petrobras a diversificar seus fornecedores de gás natural por meio da importação de gás liquefeito. Orçadas em R\$ 3 bilhões, as unidades de regaseificação de gás natural liquefeito permitiriam a importação do insumo pelo mar, de fornecedores como Trinidad e Tobago e Argélia. Este fluxo teve início em 2008. A abertura a novos mercados foi usada pelo Brasil para diminuir a pressão por alta de preços por parte da Bolívia.

O andamento das negociações agrada aos líderes empresariais brasileiros. O decreto que definiu os termos finais da nacionalização, resultado das negociações do governo Morales

com as petroleiras, foi avaliado pela Abrace como positivo para “esfriar os ânimos”. Em 26 de junho de 2007, a Petrobras havia concordado em vender suas duas refinarias no país por US\$ 112 milhões, e fechado um acordo que selava a nacionalização. As negociações sobre preços, se encerraram em fevereiro de 2007, quando foi acordado o pagamento pelo poder calorífico que excedesse 1.000 BTU/pé cúbico. Em 2009, Petrobras e YPFB assinaram um adendo ao GSA assegurando o fornecimento de 30 mil metros cúbicos diários de gás natural até 2019, nas condições adotadas a partir de 2006 (YPFB, 2009).

Em resumo, os governos brasileiro e boliviano atuaram na barganha de forma a atender aos interesses de seus principais *endorsers* relacionados ao tema. Como todo acordo internacional, teve desdobramentos em termos do ambiente econômico interno, ou mesmo da integração. É o que vamos analisar na sequência.

3.3. Desdobramentos da nacionalização

Do lado brasileiro, a nacionalização e a alta dos preços estimulou o desenvolvimento de novos fornecedores de gás natural. Contudo, a Bolívia não perdeu espaço como principal fornecedora do combustível para o país, assegurando por contato um fluxo estável de gás até 2012. Do lado boliviano, o governo entrou em uma fase de superávits fiscais e pode financiar o desenvolvimento industrial do país, por meio de políticas de inspiração neo-estruturalista. Do ponto de vista da integração, Brasil e Bolívia estreitaram as relações bilaterais.

3.3.1. Desdobramentos para a economia boliviana

A relação comercial entre Brasil e Bolívia não refluíu após a nacionalização. De acordo com a Tabela 3.4, as exportações de gás saltam de US\$ 783,6 milhões em 2005 para US\$

2,7 bilhões em 2008, reduzindo para US\$ 1,6 bilhões em 2009 por conta da crise econômica.

O saldo comercial com o Brasil registra superávit crescente, de US\$ 404,5 milhões em 2005 para US\$ 1,7 bilhões em 2008, retraindo para US\$ 730 milhões em 2009.

	<i>Importações</i>	<i>Exportações</i>	<i>Gás para o Brasil</i>	<i>Termo de Troca</i>	<i>Saldo comercial</i>
2005	585,20	989,80	783,60	1,69	404,50
2006	701,60	1.448,20	1.261,40	2,06	746,60
2007	850,70	1.601,12	1.472,10	1,88	750,40
2008	1.135,60	2.857,90	2.677,20	2,52	1.722,30
2009	919,20	1.649,70	1.591,30	1,79	730,50
2010	1.162,82	2.233,08	2.132,08	1,92	1.070,26

Fonte: Siscomex, via Aliceweb

O dinamismo do mercado de gás natural fez com que a elevação da arrecadação por conta da maior tributação sobre os hidrocarbonetos se tornasse consistente a partir de 2006. Como mostra a Tabela 3.5, a partir de 2006 a Bolívia registra superávits fiscais em todos os anos, o que eleva a capacidade do Estado para investir. Este investimento será feito em duas frentes: a concepção de um *Plan Nacional de Desarrollo*, cujos principais instrumento são o *Fondo Nacional de Desarrollo Regional* (FNDR) e o *Banco de Desarrollo Productivo* (BDP), e a implantação de indústrias de base estatais.

Tabela 3.5. Arrecadação e superávit fiscal na Bolívia

<i>Ano</i>	<i>Arrecadação (em milhões de bolivianos)</i>	<i>Superávit fiscal nominal (em %)</i>
2006	20.375,87	4,47
2007	23.228,94	1,76
2008	28.199,66	3,24
2009	29.391,92	0,09

Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas (Bolívia)

O *Plan Nacional de Desarrollo* foi lançado em 2006 com o objetivo de elevar indicadores sociais e econômicos do país. Para isso, apostava no maior investimento estatal e no uso do excedente gerado pela indústria de minérios e hidrocarbonetos para diversificar a economia e desenvolver os setores econômicos intensivos em empregos, tais como a indústria manufatureira, turismo, agropecuária e construção civil (MPD, 2006: 22).

Para direcionar o investimento, foi estruturado o *Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Productivo* (SINAFID), que reuniu instituições voltadas ao financiamento de projetos de desenvolvimento. O SINAFID foi iniciado com o aporte de US\$ 360 milhões para investimentos. Cada instituição contava com um direcionamento específico. O *Fondo Nacional de Desarrollo Regional* (FNDR) tinha por objetivo financiar iniciativas sociais e de infraestrutura dos governos departamentais e provinciais. Já o *Banco de Desarrollo Productivo* (BDP) financiava projetos industriais.

Em paralelo, o governo Morales deu início à implantação de seis empresas estatais para dar suporte ao processo de industrialização do país:

- a) *Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA)*;
- b) *Empresa Nacional Estratégica Papeles de Bolivia (PAPELBOL)*;
- c) *Empresa Nacional Estratégica de Cartones de Bolivia (CARTONBOL)*;
- d) *Empresa Nacional Estratégica de Cemento (ECEBOL)*;
- e) *Empresa Nacional Estratégica de Derivados Lácteos (LACTEOSBOL)*;
- f) *Empresa Nacional Estratégica de Azúcar (AZUCARBOL)*;

O plano se baseava nas soluções neoestruturalistas propostas por Osvaldo Sunkel em seu trabalho *El desarrollo desde dentro* (1991). Neste trabalho, Sunkel propõe, no contexto de elevado endividamento externo e queda dos investimentos na América Latina, que os gover-

nos façam o esforço de poupança equivalente ao necessário para pagar a dívida, mas que direcionem este esforço para recuperar os níveis de investimento (SILVA BARROS, 2007: 33). Esta poupança seria direcionada a um Fundo Nacional de Reestruturação Econômica e Desenvolvimento Regional, para financiar o combate a pobreza e a retomada do investimento produtivo (IDEM: 34).

De acordo com Silva Barros, o governo Chavez teria conseguido, graças aos altos preços do petróleo, desenvolver este fundo para o desenvolvimento com base apenas nos lucros e royalties da PDVSA (IDEM: 35). Podemos identificar uma política similar implementada pelo governo Morales por meio do *Plan Nacional de Desarrollo*.

De 2006 a 2010, o FNDR tinha em carteira 1,3 bilhões de bolivianos investidos (FNDR, 2011: 21). O BDP, por sua vez, liberou de 2007 a 2011 1,3 bilhões de bolivianos para projetos industriais, 75% dos quais para a indústria de alimentos. Contudo, o impacto de curto prazo ainda não pode ser percebido, uma vez que a participação da indústria manufatureira no PIB manteve-se em torno de 11% de 2006 a 2010. Em termos absolutos, no entanto, este dado é positivo, uma vez que o PIB da Bolívia mais que dobrou no período de 2005 a 2010, como mostra a Tabela 3.6.

	<i>PIB (US\$ bilhões)</i>	<i>% Exportações</i>	<i>% Exportações gás Brasil</i>
2005	9,6	29,95%	8,20%
2006	11,5	35,47%	10,90%
2007	13,3	36,28%	11,10%
2008	16,6	41,56%	16,10%
2009	17,5	30,18%	9,10%
2010	19,8	36,1%	10,9%

Fontes: FMI, Instituto Nacional de Estadísticas (Bolívia) e Siscomex, via Aliceweb

Além do crescimento do PIB, a Tabela 3.6 mostra o crescimento da dependência das exportações no curto prazo. De 2005 a 2008, o peso das exportações para Brasil cresce até chegar ao máximo de 16,1%, para depois voltar ao patamar de 10,9% em 2010. O conjunto das exportações bolivianas, contudo, continua crescendo em participação no PIB. Provavelmente, o impacto das medidas de desenvolvimento adotadas pelo governo Morales deve ser sentido no médio e longo prazo.

3.3.2. Desdobramentos para o mercado brasileiro de gás

A partir de 2006 o Brasil passa a apostar em novas fontes de gás natural, tanto nacionais quanto internacionais, como mostra a Tabela 3.7. De 2007 a 2008, a produção nacional de gás descolou da importação, saltando de 26,9 mil para 34,5 mil metros cúbicos por dia. No mesmo período, a importação cresceu menos, oscilando de 28,3 mil para 30,9 mil metros cúbicos por dia. Trata-se de um esforço brasileiro em reduzir sua exposição a crises como a de 2006, elevando sua autossuficiência energética.

Tabela 3.7. Oferta de gás natural do Brasil, em metros cúbicos médios diários

<i>Ano</i>	<i>Produção nacional líquida</i>	<i>Importação</i>
2005	26.752	24.640
2006	27.073	26.819
2007	26.932	28.299
2008	34.482	30.917
2009	28.161	22.294
2010	34.512	34.549

Fonte: ANP

Contudo, o Brasil não pretende nem pode abrir mão do gás boliviano no médio prazo. Em 2010, dos 34.549 metros cúbicos diários importados pelo Brasil, apenas 7.639 foram gás

liquefeito, enquanto o restante veio da Bolívia. Como já havíamos avaliado a partir das Tabelas 3.3 e 3.4, desde 2006 não há diferença competitiva expressiva entre o gás nacional e o boliviano em termos de preço.

3.3.3. Desdobramentos para a integração

Em janeiro de 2007 o Mercosul instituiu um grupo de trabalho para discutir a adesão da Bolívia como membro pleno ao Mercosul. No entanto, até o momento as relações entre Mercosul e Bolívia são reguladas pelo Acordo de Complementação Econômica 36, firmado no âmbito da Aladi em 1995.

O presidente brasileiro Luís Inácio Lula da Silva faz uma visita de estado à Bolívia em dezembro de 2007 e firma uma série de acordos de cooperação técnica, além de uma declaração conjunta afirmando que “todas as ações desenvolvidas terão como objetivo central avançar em direção a uma parceria estratégica” (MRE, 2007: 1). Nos anos seguintes, novos acordos de cooperação técnica são firmados, no sentido de troca de experiências para implantação de políticas públicas na Bolívia.

Os principais atos internacionais econômicos deste período são a Declaração de Riberalta, firmada em 18 de Julho de 2008, por meio da qual o Brasil concedeu financiamento para construção de obras de infraestrutura na Bolívia, e o acordo de cooperação energética firmado entre o Ministério das Minas e Energia do Brasil e Ministério dos Hidrocarbonetos da Bolívia, no qual o Brasil se compromete a realizar novos investimentos na Bolívia.

Em fevereiro de 2011, a Petrobras começou a explorar o Bloco XX – Tarija Oeste (Campo Itaú), vizinho ao campo de San Alberto, com produção inicial de gás entre 1 e 1,5 milhão de metros cúbicos diários. Isto significa que, do ponto de vista da estatal brasileira, a Bo-

livia manteve sua importância como área de operação em exploração e produção de hidrocarbonetos, mesmo após a nacionalização dos ativos de refino.

CONCLUSÃO

Ao aplicar o modelo da OEP para analisar a nacionalização do gás boliviano e os seus desdobramentos, entramos em um terreno desconhecido. Por um lado, as pesquisas sobre as relações Brasil Bolívia haviam sido realizadas a partir de referenciais estruturais, seja do ponto de vista do Sistema Mundo e da divisão internacional do trabalho, seja do ponto de vista geoestratégico, seja do ponto de vista neoclássico e liberal. Por outro lado, o modelo em si era algo um tanto vago e pouco aplicado para analisar políticas econômicas de países em desenvolvimento, ainda mais para analisar uma crise envolvendo dois países em desenvolvimento.

Ao concluir este trabalho, vemos que é possível estudar o mesmo caso a partir da dinâmica da política interna, contribuindo para trazer luzes novas ao debate. Conseguimos desconstruir e identificar os vetores de racionalidade que moveram os atores econômicos, políticos e sociais em seus processos de tomada de decisão. Ao optar pela modelagem da escolha racional, pudemos fazer um estudo desapassionado da nacionalização, que se reflete, por exemplo, na avaliação das medidas adotadas pelo governo Morales.

Entender Morales como um nacionalista, ou um defensor das questões nacionais, por si só, não é suficiente para diferenciar seu governo de outros nacionalismos, inclusive o nacionalismo histórico boliviano. Pudemos avaliar e compreender que há diferenças de qualidade entre Morales e, por exemplo, o nacionalismo que levou à Revolução de 1952. Entre elas, podemos citar o papel de liderança do movimento indígena e cocaleiro sobre o conjunto do movimento social, que se estruturou durante o período das reformas liberais e se consolidou como um *veto player* capaz de colocar a nacionalização dos hidrocarbonetos na ordem do dia.

Outro aspecto que diferencia Morales é a definição clara de que a nacionalização estava vinculada a um projeto de desenvolvimento. Embora baseado na teoria neo-estruturalista do desenvolvimento endógeno, de Sunkel, ele se assemelha quanto aos mecanismos às políticas desenvolvimentistas implantadas na América Latina e no Sudeste Asiático durante o século XX. Contudo, ela supre um hiato histórico na Bolívia, que é a ausência de um plano efetivo de desenvolvimento. O projeto desenvolvimentista de Morales foi viabilizado pela nacionalização, mas se tornou possível porque foi racionalmente agendado pelo movimento cocaleiro, por meio do MAS, para enfrentar o empobrecimento das populações indígenas.

Podemos estimar que, no médio prazo, este processo de desenvolvimento tende a dar origem a novos atores econômicos e sociais, que poderão exercer seu papel de *endorser* e *veto player* e conduzir a política boliviana para outros rumos. Isto escapa ao escopo deste trabalho, mas pode ser tema de um monitoramento acadêmico sistemático. O modelo adotado neste trabalho permite isso.

Do lado brasileiro, fica claro que a política integracionista do governo e do Itamaraty foi criativa o suficiente para conciliar a integração com os interesses dos empresários industriais e da Petrobras enquanto empresa. A análise por nós realizada mostra que não houve perdas no processo de nacionalização. Independentemente do cenário político boliviano, os preços do gás natural tendiam a subir, e esta tendência não se alterou por causa na nacionalização.

Quanto à nacionalização, a Petrobras obteve a indenização que lhe interessava racionalmente. Mais do que isso, a barganha realizada manteve ativa a operação da empresa no país, tendo assegurados os fluxos de investimento e lucro. A estatal brasileira ainda é a maior produtora de gás natural na Bolívia.

Um tema a ser estudado diz respeito às práticas de governança e responsabilidade social das empresas brasileiras, Petrobras entre elas, no processo de internacionalização. É possí-

vel supor que parte dos questionamentos nacionalistas ao “sub-imperialismo” brasileiro se deve às práticas nulas ou inadequadas das empresas brasileiras no relacionamento com as comunidades no exterior. Claro ficou em nosso trabalho que o dinamismo da indústria de hidrocarbonetos não se multiplicou pelo restante da economia boliviana. Se considerarmos que a Petrobras iniciou suas ações de qualificação profissional local e desenvolvimento de fornecedores na Bolívia durante o governo Morales, podemos supor que parte do questionamento às operações da empresa em 2006 poderia ter sido mitigado se estas medidas tivessem se iniciado dez anos antes. Em História, contudo, não existe “e se”.

Por fim, podemos extrair da adoção da abordagem focada na política interna duas conclusões metodológicas. Uma é que, quando consideramos a estrutura doméstica de preferências, conseguimos evitar uma visão unilateral a respeito das relações entre exportação de petróleo e democracia. Embora alguns autores possam ter identificado um paralelo entre o peso da exportação de petróleo e gás na pauta exportadora e a existência de ditaduras, não há necessariamente nexos causal entre os dois fenômenos. Não há uniformidade institucional entre países como Noruega, Rússia, Malásia, Irã e Bolívia, só para citar alguns.

Pelo contrário, podemos inferir, pela análise da política boliviana, que a existência ou não de democracia de um exportador de petróleo e gás depende da estrutura doméstica de preferências, ou seja, de quais atores econômicos e sociais são fortes o suficiente para influenciar a formulação de políticas públicas, e como se dá a relação de influência entre estes e os atores políticos. No caso boliviano, a existência de uma sociedade organizada e ativa historicamente, especialmente nas camadas mais populares, foi fundamental para a ascensão de um *veto player* capaz de alterar as regras do jogo e transformar a exportação de hidrocarbonetos em vetor de desenvolvimento. Acreditamos que se análises similares forem realizadas em outros exportadores de petróleo, haverá surpresas interessantes.

A outra conclusão metodológica é que este modelo pode ser replicado para analisar outros casos de conflitos econômicos internacionais ou processos de integração, com ganhos para a análise. Conseguimos aqui refinar um modelo de escolha racional que entendemos estar adequado para análise da dinâmica política e econômica de países em desenvolvimento. Provavelmente, perante outras situações, novos ajustes sejam necessários. Mas o modelo de Economia Política Aberta e as categorias da escolha racional se mostraram úteis e adequadas para o estudo da América Latina e outros países em desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. O Estado. In: JAGUARIBE H. (org) **Sociedade, Estado e Partidos na Atualidade Brasileira**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- ANDERSON, P. **Câmaras setoriais: exemplos e acordos firmados – 1991/1995**. IPEA, texto para discussão interna 667, setembro de 1999.
- ANTELO, E. **Políticas de estabilización y de reformas estructurales em Bolivia a partir de 1985**. Trabalho preparado para o projeto “Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa”, financiado pelo Governo da Holanda, 2000.
- ARAUJO, H. V. (org.) **Os Países da Comunidade Andina**. Brasília: Funag, 2004.
- ARBIX, G. *Caminhos cruzados: rumo a uma estratégia de desenvolvimento baseada na inovação*. In: **Revista Novos Estudos**. Volume 87. p. 13-33. 2010.
- ARBIX, G. **Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro**. São Paulo: Editora Papagaio, 2007.
- ARMIOJO, L. E. BURGESS, S. W. *Brazil: the entrepreneurial and democratic BRIC*. In: **Polity** (32-3497): Northeastern Political Science Association.
- BACHA, E. L. **Growth with limited supplies of foreign exchange; a reappraisal of the two-gap model**. Texto para discussão, Departamento de Economia da PUC-RJ, Abril de 1982.
- BANDEIRA, L. A. M. **Brasil, Argentina e Estados Unidos**. 2ª edição. Brasília: Revan, 2005.
- BARROS FILHO, O. **Bolívia: Vocação e Destino**. São Paulo: Editora Versus, 1980.
- BARUFI, C. B., SANTOS, E. M. e IDE, C. R. Auto-suficiência e desenvolvimento: o Comércio de Gás Natural entre Brasil e Bolívia. In: **Cadernos Prolam**. São Paulo, ano 5,

volume 2, 2006, p. 183-208.

BIANCHI, A. **Hegemonia em construção: a trajetória do Pensamento Nacional das Bases Empresariais**. Dissertação de Mestrado. IFCH/Unicamp. Novembro de 1999.

BIANCHI, A. **O ministério dos industriais: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990**. Tese de Doutorado. IFCH/Unicamp. Março de 2004.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. São Paulo: Contraponto, 1995.

BIELSCHOWSKY, R. (org). **Cinquenta Anos de Pensamento da Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BIERMAN, H. S. FERNANDEZ, L. [Teoria dos jogos](#). São Paulo: Pearson, 2011.

BOURDIEU, [P. A economia das trocas simbólicas](#). São Paulo: Perspectiva, 2004.

BRAGA, H. C. **A restrição externa à retomada do crescimento: avaliação e recomendações de política**. IPEA, texto para discussão interna 79, setembro de 1985.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1998

CACCIAMALI, M. C., AZEVEDO, F. A. G. *Entre o Tráfico Humano e a Opção da Mobilidade Social: os Imigrantes Bolivianos na Cidade de São Paulo*. In: **Cadernos Prolam/USP**. Ano V, Volume I, p. 129-143. 2006.

CAMARGO, A. J. C. J. **Bolívia- A Criação de um País**. Brasília: Funag, 2006.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. 8. ed. rev. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTELAR PINHEIRO, A. **Estratégias de desenvolvimento: América Latina x Leste Asiático**. IPEA, texto para discussão interna 128, dezembro de 1987.

CASTRO, F. M. O. CASTRO, F. M. O. **1808-2008: Dois séculos de História da Organização do Itamaraty**. Volume 2: 1979-2008. Brasília: Funag, 2009.

COHEN, B. J. **International political economy: an intellectual history**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

DALLA COSTA, A. PESSALI, H. F. *A trajetória de internacionalização da Petrobras na indústria de petróleo e derivados*. In: **História Econômica & História de Empresas**. No prelo.

DANIERE, A. MARCONDES, C. **The implementation of participación popular in Bolivia: decentralization of public services in Cochabamba**. Trabalho submetido a Public Administration and Development, 1998.

ERTHAL, J.; MAGALHAES, B. 2007. Brasil: as dificuldades internas da liderança regional. In: LIMA, M. R. S.; COUTINHO, M. V. **A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI**. Brasília: FUNAG..

DEVLIN, R. e FFRENCH-DAVIS, R. The great Latin America debit crisis: a decade of asymmetric adjustment. In: **Revista de Economia Política**. Vol 15, no. 3 (59), julho-setembro/1995. p. 117-142.

DEVLIN, R. e FFRENCH-DAVIS, R. **Towards and Evolution of Regional Integration in Latin America in the 1990s**. INTAL: Buenos Aires, 1998.

DORNBUSCH, R. **Policymaking in the open economy: concepts and case studies in economic performance**. New York: Oxford University Press, 1993.

FNDR. **Memoria 2010**. La Paz, 2010

FRANCOVICH, G. **Os Mitos Profundos da Bolívia**. Brasília: Funag, 2005.

FUKUYAMA, F. **Construção de estados**. São Paulo: Rocco, 2004

GARCIA LINERA. Autonomías regionales indígenas y Estado multicultural. In: **La**

descentralización que se viene - Propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio. La Paz: FES-ILDIS / Plural editores, 1994.

GARCIA LINERA, A. **La Potencia Plebeya: Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia.** Buenos Aires : CLACSO - Prometeo Libros, 2008

GIAMBIAGI, F. VALLS PEREIRA, P. L. **Financiamento do déficit público e inflação: um modelo para o caso brasileiro.** IPEA, texto para discussão interna 169, agosto de 1989.

GIBSON BARBOZA, M. **Na diplomacia, o traço todo da vida.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2007.

GROSSMAN, G. M. HELPMAN, E. **Interest groups and trade policy.** Princeton: Princeton University Press, 2002.

GUNDER FRANK, A. **El desafío de la crisis: ensayos sobre crisis económica mundial, ironías políticas internacionales y desafío europeo.** Madrid: Editorial Iepala, 1988.

FISHLOW, A. **O novo Brasil: as conquistas políticas, econômicas, sociais e nas relações internacionais.** São Paulo: Saint Paul Editora: 2011

HAGE, J. A. A. **Bolívia, Brasil e a Guerra do Gás.** Tese de Doutorado. IFCH/Unicamp. Dezembro de 2006.

HIRST, M. PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, 38 (1): 5-23 (1995)

HOBBSBAWN, E. **Era dos extremos: o breve século XX.** São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

HURREL, A. *O ressurgimento do regionalismo na Política Mundial.* In: **Contexto Internacional**: Vol. 17, Nº 1, 1995, pp 23-59. Rio de Janeiro, IRI-PUC-RJ.

INTAL. **Integracion Energetica em el Cono Sur.** INTAL: Buenos Aires, 1996.

IPEA. **O Brasil em quatro décadas.** IPEA, texto para discussão interna 1500, 2010.

- JIMENEZ ZAMORA, E. La diversificación de los ingresos rurales en Bolivia. In: **Revista de Ciencias Sociales**. Num. 29, Quito, septiembre 2007, pp. 63-76
- JIMENEZ ZAMORA, E. POZO, W. J. Movilidad ocupacional y desempleo en el área urbana de Bolivia. In: **Revista de Analisis Econômico**. Vol 18. Junio 2003.
- KEOHANE, R. O. **Power and Governance in a Partially Globalized World**. London: Routledge, 2002.
- KEOHANE, R. O. *The old IPE and the new*. In: **Review of International Political Economy**. p. 34-46. Princeton: Princeton University, 2009.
- KEOHANE, R. O. *Prefácio*. In: OLIVEIRA, O. M., e Dal Ri Jr, A. **Relações Internacionais: Interdependência e Sociedade Global**. p. 11-14. 1ª edição. Ijuí: Editora Unijuí, 2003.
- KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Editora Atlas, 1988.
- KRUGMAN, P. R. OBSTFELD, M. **Economia Internacional: Teoria e política**. São Paulo, Pearson, 2001.
- LAKE, D. **International Political Economy: A Maturing Interdiscipline**. Working Paper, 7 de agosto de 2004. Disponível em <<http://dss.ucsd.edu/~dlake/>> Acessado em 11 de setembro de 2011.
- LAKE, D. *Open economy politics: a critical review*. In: **The Review of International Organization**. p. 209-244. Boston: Springer US, 2009.
- LEITÃO, M. **Saga brasileira: a longa luta de um povo por sua moeda**. Rio de Janeiro: Record, 2011
- LE MOS, M. S. **Análise organizacional da Petrobras**. São Paulo: dissertação de mestrado defendida na Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- MANSFIELD, E. D. MILNER, H, V. PEVEHOUSE, J. C. Vetoing Co-operation: The Impact

of Veto Players on Preferential Trading Arrangements. In: **British Journal of Political Science**. 37, 403–432

MARE. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

MARINI, R. M. **Subdesenvolvimento e Revolução**. Lisboa: Iniciativas Editoriais, 1975

MARKUN, P. **O sapo e o príncipe**: personagens fatos e fábulas do Brasil contemporâneo. São Paulo: Objetiva, 2004.

MCCARTHY, J. D. ZALD, M. N. Resource mobilization and social movements: a partial theory. In: **The American Journal of Sociology**, Vol. 82, No. 6, (May, 1977), 1212-1241.

MERCADANTE, A. A. CELLI JÚNIOR, U., ARAUJO, L. R. **Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba, Juruá, 2006.

MILNER, H. V. MUKHERJEE, B. Democratization and Economic Globalization. In: **Annual Review of Political Science**. 2009. 12:163–81

MILNER, H. V. MUKHERJEE, B. **Democracy and Trade Policy in Developing Countries: Particularism and Domestic Politics with a Case Study of India**. Apresentado no Globalization and the Politics of Poverty and Inequality Conference, Bangalore, India, Jan. 4-6, 2011.

MILNER, H. V. **Interest, institutions and information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997

MODIANO, E. **Mitos e fatos sobre o setor público brasileiro**. Texto para discussão. Departamento de Economia da PUC-RJ. Agosto de 1986.

MORALES, J. A. Bolivian Trade and Development, 1952-87. In: DORNBUSCH, R. **Policymaking in the open economy: concepts and case studies in economic performance**. New York: Oxford University Press, 1993.

- MPD. **Plan Nacional de Desarrollo: Lineamentos estratégicos**. La Paz, 2006.
- NASH Jr, J. F. The bargaining problem. In: **Econometrica**. Volume 18, Issue 2 (Abril 1950). PP 155-162.
- NYE, J. S. **The paradox of American power: why the world's only superpower can't go it alone**. New York: Oxford University Press, 2002.
- NYE, J. S. **The powers to lead**. New York: Oxford University Press, 2008.
- OLIVEIRA, H. A. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- PARANÁ, D. **Lula, o filho do Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.
- PEÑA, F. Los Grandes Objectivos del Mercosur: Zona de libre comercio, union aduanera y mercado comum. In: BARBOSA, R. A. **Mercosul: quinze anos**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2007.
- ROCHA, M. S. *A Outra Volta do Bumerangue: Estado, Movimentos Sociais e Recursos Naturais na Bolívia*. In **Bolívia: de 1952 ao Século XXI**. Brasília: Funag, 2006.
- RODRIK, D. *Development strategies for the next century*. In: **Annual World Bank Conference on Development Economics 2000**, 2001. Washington, 2001.
- RODRIK, D. SUBRAMANIAM, A. **From “hindu Growth” to productivity surge: the mystery of the Indian growth transition**. 2004. Disponível em <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/research.html>. Acessado em 7 de setembro de 2010.
- SANTANA, C. R. *Política externa em perspectiva: um balanço sobre a diplomacia dos presidentes Collor, Itamar, Cardoso e Lula*. In: **Carta Internacional**. Volume I, Nº 3, p. 8-14. Novembro/2006.
- SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. In: **Rev. Bras. Polít. Int.** vol.50 no.2 Brasília Julho/Dezembro. 2007, pp 42-59.

- SARFATI, G. **Teorias de Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- SAUER, I. L. **Massificação do Uso de Gás Natural**. Apresentado no I Fórum de Distribuidoras de Gás Natural – Porto Alegre: 2003.
- SAUER, I. L. **Estratégia para salvar o gás**. Entrevista à revista Brasil Energia. Publicado em 01 de agosto de 2003. Disponível em www.energiahoje.com/.../entrevista-ildo-sauer-diretor-de-gas-e-energia-da-petrobras---estrategia-para-salvar-o-gas.html. Acessado em 13 de março de 2011.
- SCHWEICKERT, R. *Macroeconomic Constrains on Economic Development and Poverty Reduction: The Case of Bolivia*. In: **Kiel Institute of World Economics**, 2001; Anais... Kiel, Alemanha.
- SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR. Balança Comercial. Disponível em www.desenvolvimento.gov.br. Acessado em 5 de agosto de 2009.
- SILVA BARROS, P. **Governo Chavez e desenvolvimento: a política econômica em processo**. Dissertação de Mestrado. PUC-SP. Maio de 2007.
- SPEKTOR, M. **Kissinger e o Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.
- SUVELZA, F. X. B. **El estado triterritorial: una nueva descentralización para Bolivia**. Barcelona: Plural Editores, 2002.
- THORP, R. **Progreso, Pobreza y Exclusion**. Washington: BID, 1998
- TOLEDO, D. G. C. **As redes empresariais da elite industrial de São Paulo: FIESP – CIESP**. São Paulo: Editora Papagaio, 2009.
- TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V. 34, 1997. Anpocs. Disponível em <www.anpocs.org.br>. Acessado em 11 de setembro de 2011.

- URQUIDI, V. **Movimento cocaleiro na Bolívia**. São Paulo: Hucitec, 2004.
- WALTZ, K. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.
- WEBER, M. **Economia e Sociedade – volume 1**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992
- WEBER, M. **Economia e Sociedade – volume 2**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999
- WEISS, L. The state-augmenting effects of globalisation. In: **New Political Economy**. Vol. 10, No. 3, September 2005, pp: 345-353.
- WENDT, A. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- WILLIANS, J. **The progress of policy reform in Latin America**. Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990.
- WILSON, D., PURUSHOTHAMAN, R. **Dreaming with BRICs: the path to 2050**. Goldman Sachs. Global Economics, paper #99. New York: Goldman Sachs, October 1st.
- WILSON, D., KELSTON, A. L., AHMED, S. **Is this the “BRICs” decade?**. Goldman Sachs. Global Economics. BRICs Montly, Issue 10/03. New York: Goldman Sachs, May, 20th.

Documentos disponíveis online

- BNAMERICAS. [Petrobras, YPF to sign Gas Supply y Contract: online. Disponível em <http://www.bnamericas.com/news/electricpower/>](http://www.bnamericas.com/news/electricpower/). Acessado em 19 de maio de 2010.
- CENTRO DE DOCUMENTACION Y INFORMACIÓN BOLÍVIA. **Recursos naturais**. Disponível em www.cedib.org. Acessado em 11 de dezembro de 2011.
- FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **PT 30 anos – documentos históricos**. Disponível em

www.fpa.org.br. Acessado em 30 de janeiro de 2011.

MRE. **Acordos bilaterais em vigor por país**. Disponível em www.mre.gov.br. Acessado em 30 de janeiro de 2011.

PETROBRAS. **Plano estratégico 2003-2007**. Disponível em www.petrobras.com.br. Acessado em 11 de novembro de 2010.

PETROBRAS. **Petrobras Retira Incentivo do Gás da Bolívia**. Fato relevante divulgado ao mercado em 19 de agosto de 2005. Disponível em www.petrobras.com.br. Acessado em 13 de março de 2011.

PETROBRAS. **Petrobras Bolívia**. Disponível em www.petrobras.com.br. Acessado em 27 de novembro de 2011.

YPFB. Hitos históricos. Disponível em <www.ypfb.gov.bo>. Acessado em 19 de maio de 2010.

Bases de Dados

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. Anexos do Boletim Mensal do Gás Natural. Brasília, dezembro de 2008.

ALICEWEB. www.aliceweb.desenvolvimento.gov.br. Login: paulobelushi. Acesso em 03 de maio de 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Séries Temporais**. Disponível em www.bcb.gov.br. Acessado em 30 de janeiro de 2011.

BANCO DE DESAROLLO PRODUCTIVO. Resumen General Consolidado de Creditos. Disponível em www.bdp.com.bo. Acessado em 30 de novembro de 2011.

CORTE NACIONAL ELECTORAL. **Procesos electorales historicos**. Disponível em

www.cne.org.bo. Acessado em 30 de janeiro de 2011.

INTERNACIONAL ENERGY AGENCY **Map Energy Indicators**. Disponível em www.iea.org. Acessado em 6 de setembro de 2009.

IPEA. **Ipeadata**. Disponível em www.ipeadata.gov.br. Acessado em 30 de janeiro de 2011

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Legislação. Disponível em www.presidencia.gov.br. Acessado em 6 de setembro de 2009.

Jornais, revistas e portais noticiosos

BOLIVIA.COM. Disponível em <www.bolivia.com>. Acessado em 11 de dezembro de 2011.

FOLHA DE S. PAULO. Disponível em <www.folha.com.br>. Acessado em 11 de dezembro de 2011.

HIDROCARBUROS BOLÍVIA. Disponível em <www.hidrocarburosbolivia.com>. Acessado em 11 de dezembro de 2011.

VALOR ECONÔMICO. Disponível em <www.valor.com.br>. Acessado em 11 de dezembro de 2011.

CATÁLOGO DE SIGLAS

- Br: Brasil
- Bo: Bolívia
- C: poder ou função legislativa
- Cp: custo político
- Ci: custo de retaliação imposto pela indústria
- Cpd: custo político doméstico
- Cpi: custo político para a integração
- Cs: custo político imposto pelos trabalhadores
- E: *endorser*
- F: governo ou país estrangeiro
- I: indenização de ator econômico
- Ii: excedente de arrecadação de impostos sobre indústria
- Is: excedente de arrecadação de impostos sobre salários
- P: poder ou função executiva
- Va: valor da empresa, incluindo ativos e lucros futuros