

■ Estabilidade de contratos na indústria de energia: Uma visão sul-americana

.....**André Garcez Ghirardi**

1. Integração regional e contratos de energia

Estas notas têm por objetivo fazer uma consideração sobre a política externa brasileira na América do Sul, a partir do tema de estabilidade contratual na indústria de energia. É fato notório que, nos seis anos transcorridos desde o início de seu primeiro mandato em 2003, o governo Lula fez da integração regional sul-americana uma prioridade de política externa. É fato igualmente notório que a reação da sociedade em toda a América do Sul às reformas da indústria de energia da década de 1990, representou um dos maiores desafios dessa política de integração, na medida em que o governo se viu diante de várias iniciativas de revisão de condições contratuais envolvendo o Brasil e seus vizinhos. Muitos fatores contribuíram para essa mudança: a essencialidade dos serviços de energia; o trauma que representou a reestruturação privatizante da indústria de energia conforme recomendado pelo Consenso de Washington; o grande potencial de reservas de recursos naturais da região; a canalização maciça de recursos da sociedade para o segmento de energia pela escalada de preços desde 2003, e mais acentuadamente desde 2006. A esses fatores soma-se a presença da Petrobras em quase todos os países sul-americanos, o que faz com que a companhia tenha se encontrado diretamente envolvida em delicadas negociações internacionais na região. A seu modo, situações desse tipo ocorreram, pelo menos, na Argentina, Bolívia, Equador, e Venezuela. Destaca-se em importância a renegociação dos contratos de exploração e produção na Bolívia, essenciais para o suprimento de gás natural ao Brasil. A conduta do governo brasileiro diante das transformações às vezes tumultuosas das sociedades vizinhas conseguiu, até o presente momento, proporcionar suficiente confiança na estabilidade da relação com os demais governos nacionais da região. Essa confiança foi a base necessária para que se pudesse pactuar termos mutuamente aceitáveis em importantes revisões contratuais sobre temas críticos da indústria sul-americana de petróleo e gás natural.

2. Os contratos no contexto das reformas do Estado

Para compreender a posição do Brasil e, especificamente, a posição da Petrobras nas transformações recentes do ambiente contratual da indústria sul-americana de petróleo e gás, é necessário resgatar alguns elementos do contexto político e social sob o qual se formou esse ambiente. Os contratos que têm sido objeto de renegociação durante o governo do Presidente Lula foram consequência de um movimento maior de reestruturação do setor de energia em toda a região (e em todo mundo), como parte das reformas do Estado exigidas pelos termos de renegociação da dívida externa dos países sul-americanos ao final da década de 1980. Esses termos foram sintetizados num elenco de medidas conhecido como Consenso de Washington⁹⁶, que preconizava, entre outras ações, a privatização das empresas estatais de energia, telecomunicações, e bancos. A economia e, particularmente, as finanças mundiais na década de 1980, foram marcadas pela política monetária agressivamente restritiva dos EUA, como forma de estancar a profunda desvalorização do dólar ao final da década de 1970, e resgatar a credibilidade da moeda norte-americana, seja como padrão do comércio internacional, seja como referência mundial da política cambial. A América do Sul, como parte desse contexto mundial, sofreu as consequências de uma abrupta retração da atividade econômica mundial, e do encarecimento do dinheiro. Sob essas condições, os países da região viram-se diante da estagnação da produção, e da insolvência financeira, que se traduziram internamente na instabilidade social diante da rápida corrosão do poder de compra da população pela inflação desenfreada, e pelo alto desemprego, principalmente nas grandes regiões metropolitanas. Diante do aumento agressivo das taxas de juros nos EUA, do consumo interno estagnado, e da fraca demanda para suas exportações, a América Latina não escapou à onda mundial de insolvência. Os governos dos países sul-americanos viram-se em posição extremamente desvantajosa para de renegociar suas dívidas, e terminaram por fazê-lo em condições frágeis, dada a dependência absoluta de captar poupança externa para dinamizar a produção local. Do ponto de vista político, a insolvência financeira e a estagnação econômica levaram ao esgotamento dos projetos desenvolvimentistas dos regimes totalitários que se haviam estabelecido nos principais países da região, notadamente Argentina e Brasil, no início da década de 1960, e

96 Nome dado pelo economista inglês John Williamson, em 1989, a dez recomendações para reformar economias dos países devedores. Ver “What Whashington Means by Policy Reform” in John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Washington: Institute for International Economics, 1990). Disponível em: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486>.

que duraram até meados da década de 1980. A retomada de regimes democráticos de governo deu-se nesse ambiente de penúria material e descrédito da ação do Estado enquanto agente econômico, que culminou, ao final da década de 1980, com a eleição de governos de orientação liberal ortodoxa em toda a região.

A solução proposta pelos EUA para reverter a estagnação econômica dos países periféricos veio com o chamado Plano Brady: os países devedores tiveram suas dívidas convertidas em papéis comerciais, negociáveis em mercado aberto. Em contrapartida seriam feitas reformas para afastar o Estado da economia, e promover condições de “mercado” que favorecessem o ingresso de investimento direto externo através da venda das principais empresas estatais, da implantação de medidas de abertura financeira e comercial, e da manutenção do câmbio sobrevalorizado. Em alguns casos extremos, determinou-se a adoção do próprio dólar como moeda de curso local, a exemplo do que ocorreu na Argentina entre 1991 e 2002, e do que persiste ainda hoje no Equador, onde a moeda nacional (Sucre) deixou de ter curso legal desde setembro de 2000. As necessidades imediatas de financiamento público foram atendidas com empréstimos do FMI, condicionados por programas de estabilização que exigiam a manutenção de superávit primário nas contas públicas, metas de inflação, e regime de câmbio flutuante. Dessa forma os países sul-americanos passaram a receber fluxos financeiros, seja na forma de investimento direto voltado para compra de empresas do Estado, e também sob forma de investimentos de curto prazo (investimentos de portfólio), atraídos pelas altas taxas de juros necessárias para sustentar a sobrevalorização cambial e garantir a rentabilidade do capital estrangeiro. O Brasil foi o último país da região a aderir ao Plano Brady. Isso ocorreu em 1994, durante a gestão Itamar Franco no governo federal, e a adesão do Brasil foi conduzida pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, que seria em seguida eleito Presidente da República para concretizar as reformas de cunho liberal necessárias para garantir os termos de renegociação da dívida. Antes do Brasil já haviam aderido, entre outros: a Bolívia em 1985, a Venezuela em 1990, e a Argentina em 1992. Em todos esses países, os governos assumiram o poder com mandatos para reformar o Estado conforme os princípios resumidos no Consenso de Washington.

Um dos argumentos centrais em favor da privatização era que os recursos auferidos pelo Estado com a venda de seus principais ativos produtivos, entre eles as empresas petroleiras, contribuiria decisivamente para abater a dívida pública, e assegurar a geração de um superávit fiscal suficiente para o pagamento dos juros dos títulos negociados em mercado aberto. Dentro desse plano, a indústria de energia em geral, e o segmento de petróleo e gás especificamente, tinham papel

importante como geradores de excedentes exportáveis que garantissem o serviço dos compromissos financeiros decorrentes da reestruturação da dívida pública.

É nesse ambiente que os países sul-americanos privatizaram (em todo ou em parte) suas indústrias de energia elétrica, petróleo e gás. Criaram-se assim novas oportunidades para expansão das principais empresas de energia dos países centrais, principalmente as norte-americanas, com destaque para a AES no setor elétrico, e para a ENRON no segmento de gás natural, mas também européias, como no caso da espanhola IBERDROLA⁹⁷ e da estatal, vale repetir, estatal francesa EDF no setor elétrico, e da espanhola REPSOL, da britânica BG, e da francesa TOTAL no setor de petróleo e gás. Pelas fraudes que levaram à sua escandalosa falência em 2002, merece destaque a presença da norte-americana ENRON em todos os grandes negócios de setor de gás natural, principalmente na compra de empresas estatais, mas também na construção de gasodutos com garantias dos governos locais, inclusive o gasoduto Bolívia-Brasil⁹⁸. Houve grande diversidade na extensão e intensidade com que a estratégia de privatização da indústria de petróleo e gás foi implantada na América do Sul. De maneira geral, a privatização da indústria de energia trouxe aos países da região grandes fluxos de capital para compra de controle acionário das empresas estatais, mas quase nada para novos investimentos que aumentassem a capacidade do parque produtivo local. O caso mais extremo foi o da Argentina, que tinha na YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales), fundada em 1922, a mais antiga empresa estatal de petróleo na região. Em 1999 o Estado argentino vendeu a YPF à empresa espanhola REPSOL. Caso semelhante ocorreu na Bolívia, com o desmembramento e abertura de capital das principais subsidiárias da YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos) no transporte de gás, e com a posterior venda das duas refinarias de propriedade da YPFB.

No Brasil o resultado desse movimento de reforma da indústria foi único na região, na medida em que resultou num sistema híbrido, no qual o Estado

97 Atualmente sob o nome de Neoenergia no Brasil.

98 A Enron viria a falir em 2002, em meio à descoberta de bilionárias fraudes que levaram à condenação de executivos próximos ao Presidente dos EUA. A Enron foi uma das maiores doadoras de fundos para a campanha presidencial de G.W. Bush, (ver, por exemplo, Enron and Campaign Finance Reform, <http://www.citizen.org/congress/campaign/legislation/bcralaw/articles.cfm?ID=6693>). Após a falência, os ativos da Enron na América do Sul foram vendidos ao fundo de investimentos britânico Ashmore Energy International. No segmento de energia elétrica, a também norte-americana AES esteve sob suspeita de conluio com a Enron na aquisição da maior distribuidora de eletricidade do Brasil, a Eletropaulo. A AES terminou por não honrar o pagamento do empréstimo obtido do BNDES para essa aquisição.

manteve sua participação direta na atividade petroleira, através do controle acionário da Petrobras, cujas ações passaram a ser negociadas também na Europa e nos EUA, além do Brasil. Historicamente a Petrobras sempre foi uma empresa doméstica, na medida em que a quase totalidade de suas receitas é realizada no Brasil. A reorganização gerencial e estratégica da companhia realizada em 1999 estabeleceu a internacionalização como um dos objetivos estratégicos, para que o ritmo de crescimento dos negócios pudesse ser maior do que o proporcionado pelas vendas dentro do território brasileiro. Para entender o contexto em que ocorrem hoje as renegociações dos contratos nos países vizinhos, é fundamental entender que quase toda a presença da Petrobras na região fora do Brasil foi construída em decorrência dessa estratégia da expansão territorial das atividades da companhia, como parte desse movimento de reestruturação da indústria ao final da década de 1990 e início da década de 2000. Entre esses, destacam-se as posições na Bolívia e na Argentina, tanto pelos montantes investidos, como pela posição relativa que a Petrobras passou a ter dentro da indústria de petróleo e gás dentro desses países.

A estratégia de atrair investimento privado para compra das empresas petroleiras estatais sul-americanas teve que ser acompanhada, em todos os países da região, de reformas do marco regulatório para criar condições jurídico-institucionais que garantissem rentabilidade aos investimentos. Os principais resultados dessas medidas foram a concessão da propriedade do produto da lavra, e benefícios tributários tais como redução da participação governamental nas receitas da comercialização de petróleo e gás, e das alíquotas de impostos ao longo da cadeia produtiva.

A presença da Petrobras em países vizinhos Bolívia e na Argentina deu-se, portanto, como consequência da estratégia de internacionalização da companhia, combinada com oportunidades criadas pelas privatizações da indústria naqueles países. Isso significa que na percepção da opinião pública da Argentina e da Bolívia, as condições de entrada da Petrobras nas atividades de petróleo e gás em seus territórios não se distinguem das condições de entrada das outras empresas transnacionais norte-americanas ou européias. Isto é, o fato de ser a Petrobras uma empresa de um país sul-americano não se traduziu em condições contratuais distintas. Como se verá adiante, o contraste entre essa visão da opinião pública e a visão da Petrobras esteve no pano de fundo das negociações que se seguiram, principalmente na Bolívia.

Essa percepção negativa sobre a companhia brasileira prevaleceu no discurso da oposição às reformas, muito embora a presença da Petrobras tanto na Bo-

lívica como na Argentina tivesse, de fato, representado contribuições significativas para a indústria local. No caso da Bolívia, o desenvolvimento da produção de gás, e a conclusão e o início de operação do gasoduto fizeram com que as exportações para o Brasil passassem a representar o principal item de comércio exterior boliviano, e na principal fonte de receitas tributárias para o país, condições essas que permanecem ainda hoje. No caso da Argentina, a compra da Perez-Companc pela Petrobras possibilitou a renegociação das dívidas e a injeção de recursos financeiros que impediram a falência da segunda maior petroleira do país, depois da Repsol-YPF, com mais de quatro mil empregos diretos.

3. Rejeição às reformas e renegociação de contratos

A forma de captação de poupança externa preconizada pelas reformas liberais não produziu o resultado prometido em termos de crescimento econômico e redução da pobreza na região. O aumento estrutural de importações pela maior abertura comercial, e o câmbio sobrevalorizado, juntamente com remessa de lucros das empresas privatizadas, mantiveram ou aprofundaram o déficit regional no balanço de pagamentos. Isto é, a renegociação da dívida e a reinserção no mercado financeiro internacional não resultaram no esperado crescimento econômico, aumento de renda, e aumento de emprego. Ao contrário, o tipo de investimento direto externo que a América do Sul recebeu não permitiu equilibrar as contas correntes, e nem aumentar as exportações de produtos industriais. Houve, sim, aumento estrutural das importações, e favorecimento da exportação de *commodities*, embora tenha havido aumento no comércio regional, graças ao MERCOSUL. Enquanto a América do Sul apresentava fraco desempenho como resultado das reformas liberais, as finanças mundiais experimentavam novo período de convulsão entre meados dos 1990 e início da década de 2000: crises no México em 1994/95, na Ásia em 1997/98, na Rússia em 1998, no Brasil em 1998/99, na Argentina em 2001/02, no Uruguai em 2002/03, e novamente no Brasil em 2002/03 desmentiram as possibilidades do receituário liberal como propulsor de melhores condições de vida.

O fracasso das reformas liberais abriu caminho para a vitória política das forças de oposição nas eleições presidenciais em quase toda a América do Sul. Essa reversão política teve início no Chile em 1990, com a vitória da “*Concertación*”, uma coalizão política de partidos de centro e esquerda, que se uniram em oposição ao governo Pinochet, e venceram todas as eleições desde 1989 até

o presente momento⁹⁹. Ao Chile seguiram-se: Venezuela (1998), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguai (2004), Bolívia (2005), Equador (2007), e mais recentemente no Paraguai (2008). Ao final de 2008, apenas Colômbia e Peru são liderados por governantes com perfil político conservador. Essa inflexão política trouxe mudança de posicionamento estratégico em dois temas diretamente relevantes para a articulação regional. Perdeu importância o movimento de unificação comercial de todo o continente americano na forma pretendida pelos EUA, e que seria construída com a adesão individual de cada país à ALCA. Ganhou prioridade o MERCOSUL como veículo para construção coletiva de uma agenda comum, específica dos países sul-americanos, como instrumento para coordenar a atuação conjunta na defesa de seus interesses estratégicos no mundo. É dentro desse contexto que se deu a retomada pelos Estados nacionais do papel de agente ativo que historicamente tiveram nas empresas de serviços públicos de petróleo, gás, e eletricidade, e que lhe fora amplamente subtraído pelas reformas liberais.

Desde 1999, diversos países da região têm feito modificações ao marco institucional do setor petróleo para retificar as mudanças de cunho mais radical feitas durante a reforma do setor nas décadas de 1980 e 1990. Modificações desse tipo ainda estão em processo na Argentina, Bolívia, Equador, e Venezuela. A ascensão ao poder de forças políticas com programas fundados na idéia do Estado como agente atuante na economia e agente distribuidor de renda levou a movimentos de resgate das petroleiras estatais privatizadas, ou pelo menos, da retomada de protagonismo pelo Estado no segmento de petróleo e gás. A seguir, consideram-se aspectos gerais dos processos ocorridos na Argentina, na Bolívia, e na Venezuela, bem típicos desse fenômeno e, posteriormente, apresenta-se uma consideração mais detalhada do caso boliviano.

Na Argentina, em reação à perda do controle de YPF – Yacimientos Petrolíferos Fiscales, pela venda a REPSOL, o Estado criou em 2004 a nova empresa petroleira estatal ENARSA, subordinada à Secretaria de Energia do Ministério de Infra-Estrutura. No momento a participação de ENARSA é limitada; seu principal ativo é a titularidade dos direitos de exploração na plataforma continental da Argentina, mas o governo argentino dá sinais de que pretende retomar e aumentar

99 Nas eleições municipais de outubro de 2008, a Concertación sofreu sua primeira derrota desde 1990, ao eleger menos prefeitos que a oposição, inclusive Santiago, Viña Del Mar, e Valparaíso, embora tenha elegido maior número de legisladores municipais. Veja-se, por exemplo, jornal El Mundo.es Internacional: La Concertación sufre una derrota en las elecciones municipales de Chile, em: <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/10/27/internacional/1225068454.html>.

a participação do Estado nos negócios do setor petróleo ou, pelo menos, aumentar a participação de capitais argentinos na indústria petroleira local. De fato, em final de 2007 a REPSOL vendeu 15% de suas ações e cedeu o controle da YPF para um grupo empresarial argentino, e há expectativa de que a empresa espanhola prossiga na venda de suas ações de YPF. No aspecto de regulação do mercado, o Estado tem atuado amplamente sobre preços. A intervenção do Estado nos preços se dá tanto de forma direta como indireta. Desde 2004 a Lei de Emergência é usada para respaldar a cobrança de retenções progressivas sobre o preço do petróleo exportado. Essas retenções chegam de 45% para WTI entre USD 45 e 61 por barril. Acima disso o governo fixou em novembro de 2007 um teto máximo de USD 42/barril para venda. Há controle informal mas muito atuante dos preços de combustível no varejo. A intervenção do Estado se dá também no suprimento: apoiado na Lei de Abastecimento o governo argentino instituiu, na prática, a obrigação pelas petroleiras de importação de diesel, para venda local a preços muito inferiores aos vigentes no mercado internacional¹⁰⁰.

Na Bolívia, embora a estatal YPFB – Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos tenha permanecido em mãos do Estado, foram vendidos seus ativos de produção, transporte de gás e refinação de petróleo, como parte das reformas do setor na segunda metade dos 1990, materializada na lei 1.689/96. Neste processo a YPFB perdeu também grande parte de seus quadros mais qualificados para a gestão dos negócios de gás e petróleo. Em 2005 foi promulgada a nova Lei de Hidrocarbonetos (comentada mais adiante) que restaurou a participação tributária do Estado nas receitas petroleiras nos níveis anteriores a 1996. Posteriormente, o Decreto de Nacionalização de 2006 estabeleceu regalias extras e obrigatoriedade de mudança nos contratos de concessão para contratos de produção compartilhada. Propôs ainda a re-fundação de YPFB, o que implica a retomada de ativos privatizados, com a restauração da participação majoritária de YPFB nas empresas capitalizadas (Transredes, Andina, e Chaco)¹⁰¹, e na recompra de duas refinarias vendidas à Petrobras em 1999. Outros passos na re-fundação de YPFB procedem muito lentamente no presente momento.

Na Venezuela, houve reação às reformas realizadas sob a chamada “Abertura Petroleira”, feita entre 1986 e 1987, o que permitiu maior participação do setor privado em atividades reservadas por lei ao setor público. Sob a Lei vigente desde 1975, estavam reservadas ao Estado todas as atividades do setor, extinguin-

100 Em 2007 essa defasagem era da ordem de 50%.

101 No que segue do texto há uma explicação mais detalhada do que tenha sido a capitalização na Bolívia.

do-se a partir de janeiro de 1976 todos os contratos de concessão anteriormente existentes^{102, 103}. Com a “Abertura” houve pelos menos duas grandes mudanças. Primeiro, aumentou a autonomia da PDVSA com relação ao Estado venezuelano, em detrimento da atuação do Ministério de Energia e Minas. Segundo, com base numa interpretação controvertida da lei vigente¹⁰⁴, foram firmados 33 “Convênios de Operação” com empresas privadas nos anos 1992, 1993, e 1997. O propósito formal desses convênios era a participação de empresas privadas na exploração de campos maduros, com baixa produtividade. Uma das empresas signatárias desses contratos foi a Perez-Companc, da Argentina, que seria adquirida pela Petrobras em 2002. Dessa forma a Petrobras herdou, através de sua subsidiária argentina, quatro áreas sob tais “convênios de operação”. Sob o ponto de vista formal, as principais mudanças no sentido de devolver ao Estado maior o controle sobre o setor petrolífero materializaram-se na Lei Orgânica de Hidrocarbonetos de 2001¹⁰⁵, que determinou, entre outras coisas, o aumento da carga impositiva e a migração obrigatória para empresas mistas sob controle de PDVSA. A partir de 2003, o Estado venezuelano passou a desfazer os contratos celebrados sob a “Abertura Petrolífera”, após tensa confrontação com gerentes da própria PDVSA, que resultou na demissão de dezenas de milhares de funcionários da companhia. Em 2006 determinou-se que os contratos de todos os campos sob convênios de operação se transformassem em empresas mistas, sob controle acionário e direção da PDVSA, tendo como sócias as antigas empresas concessionárias, que passaram a ser remuneradas apenas na distribuição de dividendos. Toda a produção dessas empresas mistas passou a ser vendida exclusivamente a PDVSA.

De todos esses casos, o mais notável é o da Bolívia, pois é o principal fornecedor para o Brasil, e encontra-se em meio a uma forte dinâmica de transformação social interna que pode alterar radicalmente todo o marco regulatório do país, inclusive as regras para funcionamento da indústria de gás. Em vista disso,

102 Bermúdez, Diógenes – Régimen Jurídico de los Hidrocarburos Gaseosos en Venezuela. Colección Estudios Jurídicos No. 85, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007.

103 Petroleos de Venezuela - La Apertura petrolera: reprivatización del negocio. Em: http://www.pdvs.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuhist.tpl.html&newsid_obj_id=111&newsid_temas=13.

104 Petroleos de Venezuela – Convenios Operativos: Privatizaciones Disfrazadas. Em: http://www.pdvs.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=88.

105 Na verdade, é o Decreto-Lei 1.510, que viria a ser regulamentado pela Ley de Regularización de la Participación Privada en las Actividades Primarias, de março de 2006.

houve um natural recolhimento das empresas que atuam no setor, e um hiato de investimento cujas conseqüências adversas já se fazem sentir. Com a promulgação da nacionalização do setor petrolífero em maio de 2006, (analisado em detalhe a seguir) houve mudanças unilaterais nas condições dos contratos de exploração então vigentes. Essas modificações aumentaram as participações governamentais nas receitas, e reduziram significativamente a rentabilidade dos negócios. Além da nacionalização da indústria de gás, foi instituída uma Assembléia Constituinte para redigir nova constituição, ainda por ser promulgada. Os freqüentes distúrbios políticos internos (ocupação de instalações, fechamento de válvulas, interrupção do transporte de líquidos), particularmente aqueles associados aos movimentos autonômicos das províncias onde se encontram as reservas de gás, põem em risco a continuidade do fornecimento ao Brasil e à Argentina. Esses movimentos dificultam ou impedem a contratação de novos investimentos para exploração e desenvolvimento dos recursos de gás existentes na Bolívia. Essa situação representa um risco particularmente grave para o Brasil, pelo muito que depende da Bolívia no presente momento para o fornecimento de gás (50% do total consumido no país).

4. Rejeição dos contratos e o Decreto de Nacionalização na Bolívia

A crise de contratos na indústria do petróleo sul-americana é um rebatimento específico dessas condições contratuais conflituosas criadas pelas reformas das décadas de 1980 e 1990. Pela assimetria de poder que caracterizou aquele momento de negociação, várias transnacionais norte-americanas e européias ganharam posições de destaque na indústria na América do Sul, através de aquisições das estatais, mas gerando tensões e ressentimentos que viriam a causar no futuro as reações com que agora nos defrontamos. Hoje, ao final de 2008 é bem diferente a situação das transnacionais americanas e européias na indústria mundial de petróleo, como se verá adiante. Nesse momento de re-estatização da indústria na região, também se alterou a condição de operação da Petrobras nos países vizinhos. Contratos tiveram que ser renegociados na Bolívia, Venezuela, e Equador. Todas essas renegociações têm implicações diplomáticas, pela importância comercial da indústria do petróleo em todos os países. Dentre elas destaca-se a renegociação dos contratos de exploração e produção na Bolívia, como um desafio de coordenação entre a política externa brasileira e os negócios da Petrobras.

Talvez a complexa ocorrência das reformas da indústria na região seja construção da infra-estrutura para a produção de gás na Bolívia e sua exportação ao Brasil. Sua tramitação como elemento da política externa regional levou quatro décadas, desde as primeiras iniciativas na década de 1950. Mas o processo

ganhou materialidade de fato com a assinatura do contrato de compra-e-venda em 1996. No mesmo momento foi também firmado um contrato de financiamento da Petrobras à YPFB, no valor de 280 milhões de dólares, destinado a construir o gasoduto de cerca de 500 km de extensão que ligaria a planta de compressão que se localizaria em Rio Grande, até Puerto Suarez, na fronteira, junto a Corumbá, no lado brasileiro. Ou seja, a Petrobras participou no risco do empreendimento desde o primeiro momento, e foi quem fez os necessários aportes iniciais de capital, como reconhecem os próprios estudiosos do tema na Bolívia¹⁰⁶. Também em 1996 foi criada a Petrobras Bolívia, através da qual tiveram início os investimentos para desenvolver a atividade de exploração e produção de gás natural na Bolívia, principalmente para exportação ao Brasil. Em 1997 a Petrobras consolidou a implantação do Projeto do Gasoduto Bolívia-Brasil, para transportar o gás natural para o Brasil. Para exercer a titularidade do Gasoduto, ainda em 1997, foram criadas duas empresas: TBG para o território brasileiro (controlada pela Petrobras); GTB para o território boliviano (na qual os direitos da YPFB foram transferidos à americana ENRON, no processo de capitalização). Dessa forma, a porção do gasoduto Bolívia-Brasil em território boliviano passou a ser propriedade da GTB. Para financiamento da construção do Gasoduto Brasil-Bolívia, a Petrobras também contratou financiamentos no exterior que foram repassados diretamente à TBG. Além disso, a TBG também buscou recursos através da contratação direta de financiamentos com Agências Multilaterais, sempre com garantia da Petrobras. Em 1998 a Petrobras concluiu a construção do trecho norte do Gasoduto Bolívia-Brasil, entre Santa Cruz de La Sierra, na Bolívia, e Campinas, em São Paulo. O gasoduto começaria a operar em julho de 1999. Em 1998 e 1999 houve descobertas de gás natural nos Blocos de San Alberto e San Antonio, respectivamente. Essas descobertas entraram em produção em 2001 (San Alberto) e 2003 (San Antonio), e passaram a ser as principais fontes de gás natural na Bolívia e, ainda hoje, respondem por cerca de 60% do volume total de gás produzido no país. Para viabilizar o empreendimento, a Petrobras comprometeu-se com o pagamento por um mínimo de 24 milhões de m³/dia, independente do volume efetivamente demandado no Brasil. (Esse volume mínimo foi alcançado pela primeira vez em 2005, mas só se manteve acima dessa marca a partir de 2006. A capacidade máxima do gasoduto, 30 milhões de m³/dia, só seria atingida a partir do último trimestre de 2007). Em 2003 o Brasil, procurando atenuar o peso dos pagamentos

106 Mariaca, Enrique – Historia de los descubrimientos de gas y los contratos de exportación como marco de la propuesta de una nueva Ley de Hidrocarburos. Em “Relaciones Energéticas Bolivia-Brasil”, *Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, julho de 2003.

devidos pelo volume mínimo, solicitou revisão do preço de exportação, que foi negada pela Bolívia, conforme prerrogativa contratual. Finalmente, em 2006 o governo boliviano promulgou o decreto de nacionalização, que determinava a migração para novos contratos de todas as companhias de exploração e produção na Bolívia, entre elas a Petrobrás, através de sua subsidiária local.

Para contextualizar essa relação contratual do comércio de gás no cenário econômico sul-americano convém aqui lembrar uma vez mais que, em 1985, a Bolívia foi o primeiro país da região a aderir ao receituário de reformas liberais, através de um plano designado pelo título histórico de “Nova Política Econômica”. Um dos fundamentos desse plano era o uso dos recursos da empresa petrolífera estatal, YPFB, para financiar o Estado boliviano. Com essa diretriz estratégica configura-se a nova estrutura jurídica que criará as condições para a reforma do setor e que culminará com a celebração dos contratos de exploração e produção. Pelos termos do DS 21.060 de 1985, a YPFB passou a transferir para o Tesouro Nacional dois terços de sua receita. Esta decisão claramente prejudicou a YPFB, na medida em que retirou da companhia qualquer capacidade de investimento¹⁰⁷. Esse movimento viria a ser complementado por outras leis ao longo da década seguinte, tal como a Lei 1.544/94, chamada Lei de Capitalização de Empresas Públicas, que deu respaldo à privatização, eufemisticamente chamada de “capitalização”. Isso consistiu em desmembrar as principais áreas de negócios da YPFB e transformá-las em sociedades de capital aberto. Essas novas sociedades receberam aportes de companhias estrangeiras que passaram a deter o controle acionário. Dessa forma o segmento de exploração e produção deu origem às empresas Chaco (controlada inicialmente pela AMOCO, e depois vendida a Pan American Energy, que é uma sociedade entre a companhia Bidas, de capital argentino, e a britânica BP) e Andina (controlada pela REPSOL e SHELL). O segmento de dutos transformou-se na Transredes (controlada inicialmente pela ENRON com 25%, depois substituída pela Ashmore, e pela SHELL também com 25%)¹⁰⁸. Esse

107 Villegas, Carlos – Privatización de La industria petrolera en Bolivia, trayectoria y efectos tributarios. Em “Relaciones Energéticas Bolivia-Brasil”, *Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, julho de 2003.

108 Como exemplo, vale descrever em mais detalhe o processo da Chaco. Em 1994, parte do segmento de E&P da YPFB foi transformada numa empresa de economia mista, “Empresa Petrolera Chaco Sociedad de Economía Mixta” (Chaco S.A.M.), dividida entre a própria YPFB, e seus funcionários (estes na condição de “acionistas privados”). Em abril de 1997, 50% das ações foram vendidas à AMOCO em licitação internacional. Os trabalhadores ficaram com 1% das ações, e 49% ficaram sob guarda de fundos de pensão, em nome do povo boliviano. Os dividendos das empresas capitalizadas seriam usados para pagar um bônus anual aos anciãos (BONOSOL).

processo culminou com a promulgação da Lei de Hidrocarbonetos 1.689 de abril de 1996. Contrariamente ao regime vigente até então sob a lei 1.194/90, que dava ao Estado a propriedade do produto da lavra, a Lei 1.689/96 transferiu aos concessionários a propriedade do produto da lavra, no caso o gás natural produzido, com livre direito de transporte e comercialização. Adicionalmente, houve também a criação de incentivos fiscais para novos investimentos. A Lei 1.689, em conjunção com a legislação tributária, estabeleceu alíquotas muito inferiores de regalias (*royalties*) para os campos que iniciassem sua produção após a promulgação da Lei 1.689. Enquanto os campos ditos “antigos” (em produção antes da promulgação da lei) seguiriam pagando ao Estado uma alíquota de 50% das receitas, os campos ditos “novos” (que iniciaram produção após a promulgação da nova lei) pagariam apenas 18% (VILLEGAS, op. cit.). Houve, portanto, uma redução de 32 pontos percentuais nas receitas do Estado boliviano para esses campos novos, entre quais estavam aqueles explorados pela Petrobras, San Antonio e San Alberto.

Os partidos de oposição às reformas “pró-mercado”, notadamente o MAS sob a liderança de Evo Morales, protestaram ruidosamente contra os benefícios que as empresas estrangeiras presentes na Bolívia passariam a desfrutar, nos termos contratuais da nova lei. Esse protesto contra os benefícios concedidos às petroleiras e pela nacionalização dos recursos de hidrocarbonetos transformou-se numa das principais causas políticas defendidas pelo MAS. Esse sentimento foi agravado pelos planos do governo Sanchez de Lozada de exportar gás, através da construção de um gasoduto até o porto de Mejillones no Chile (inimigo histórico da Bolívia¹⁰⁹) para os EUA e México na forma de GNL e a preços muito reduzidos (menos de US\$1/MMBTU), numa tentativa de reverter a recessão que já durava vários anos¹¹⁰, e aliviar a crise fiscal do Estado. Em consequência disso ocorreram em outubro de 2003 incidentes que ficaram conhecidos como a Guerra do Gás. As consequências desses incidentes levaram à renúncia do Presidente da República nas semanas seguintes. Assumiu o governo de Carlos Mesa, que propôs a instalação de uma Assembléia Constituinte, e de um Referendum sobre o marco regulatório da indústria de gás natural. Durante o governo Mesa promoveu-se de maneira controvertida alguma modificação do marco regulatório da indústria petroleira. O Presidente do Senado promulgou em maio de 2005 a Lei 3.058/05, que atendia a alguns dos principais pleitos oposicionistas, tais como, a instituição do Imposto Direto sobre Hidrocarbonetos – IDH, com uma alíquota de 50%, e a

109 Desde a Guerra do Pacífico, 1879-1881, na qual a Bolívia perdeu para o Chile a faixa costeira de seu território.

110 De 2000 a 2004 o crescimento médio anual do PIB da Bolívia foi de 1,8%.

migração obrigatória para novos contratos num prazo de 180 dias (portanto até novembro de 2005). A principal mudança contida nos novos contratos seria a carga tributária: aos royalties existentes de 18% seria acrescentada (ou restabelecida) uma carga impositiva de 32%, levando a 50% da receita bruta das petroleiras o total arrecadado pelo Estado. Três empresas estrangeiras (Repsol, BG, e Total) apresentaram queixa formal ao governo boliviano, sobre as mudanças propostas¹¹¹. A Petrobras foi a única empresa estrangeira que não apresentou queixa formal desse tipo.

Para evitar acusações de favorecimento a quaisquer das partes afetadas, o já fragilizado Presidente Carlos Mesa preferiu não promulgar a Lei 3.058 e deixou, por decurso de prazo, que isso fosse feito pelo Presidente do Senado. Nesse cenário conflitivo o governo Mesa não conseguiu firmar-se e caiu em setembro de 2005. A partir daí houve dois curtos mandatos temporários até que se cumprissem as eleições presidenciais antecipadas em dezembro de 2005. Os governos transitórios não tiveram força para fazer cumprir a transição aos novos contratos de exploração e produção conforme determinava a Lei 3.058. Em dezembro de 2005 Evo Morales foi eleito com dois principais compromissos: a nacionalização da indústria de hidrocarbonetos, e a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte.

A missão de Evo Morales e do MAS, ao assumir o governo boliviano, era desarmar o que era tido como esquema de poder das transnacionais petroleiras, que se instalou através da capitalização das subsidiárias de YPFB, e através de um conjunto de leis e decretos que favoreciam essas empresas. O gás natural era visto como a grande oportunidade para o país sair da condição histórica de pobreza. Por isso propunham a revogação de toda essa legislação favorável às petroleiras, e a anulação dos contratos que davam a essas petroleiras o controle desse recurso natural estratégico. É importante ressaltar que, nesse contexto, os contratos são vistos explicitamente como instrumentos de dominação estrangeira. A reação materializou-se primeiro, na Lei 3.058 de 2005 e, depois, no Decreto de Nacionalização 28.701 que levou às revisões contratuais.

O decreto de nacionalização determinou que as empresas passassem a entregar a produção a YPFB, que definiria preços e volumes aos mercados interno e externo. Para seguir operando, as empresas tiveram que manifestar imediatamente que acatavam o decreto. O decreto estabeleceu um período de transição com prazo máximo de 180 dias para se adaptar através da celebração de novos

111 Empresas apresentam queixas formais ao governo boliviano. *Gazeta Mercantil*, 14 de julho de 2005, página C-5.

contratos que cumpram com os requisitos legais (aprovação pelo Congresso). Nos termos do decreto, a YPFB tomaria a operação das companhias que se negassem a acatar o disposto no decreto. Durante o período de transição, criou-se uma alíquota adicional de 32% de retenção sobre as receitas, a título de participação especial para YPFB, para campos com produção média diária maior que 100 milhões de pés cúbicos (cerca de 3 milhões de m³), o que restituía a repartição de 18% para empresa e 82% para Estado (18% regalia e participações; mais 32% de imposto sobre hidrocarbonetos; mais 32% de participação adicional para YPFB). Na verdade essa alíquota adicional de retenção foi dirigida aos campos operados pela Petrobras, já que só eles atingiam o volume mínimo de produção especificado pelo decreto.

Além disso, o Ministério de Hidrocarbonetos determinaria por auditoria os investimentos, custos, e retornos realizados até o momento em cada campo. Os resultados serviriam para que a YPFB determinasse a remuneração definitiva. O Estado assumiria controle da direção (gestão) da produção, transporte, refinação, estocagem, distribuição, comercialização e industrialização. Seriam também transferidas gratuitamente para YPFB as ações que formavam o Fundo de Capitalização Coletiva das empresas Chaco, Andina, e Transredes, e o Estado se responsabilizaria pelos pagamentos equivalentes aos dividendos dessas ações, que estavam em poder da população através de fundos de pensão. O Decreto determinava ainda que fossem nacionalizados os montantes suficientes de ações para que YPFB detivesse 50% mais uma das ações de Chaco, Andina, e Transredes, PBR, e CLHB. A YPFB nomearia imediatamente seus representantes e síndicos nos respectivos conselhos de administração e firmaria novos contratos societários de forma a garantir para si o controle e direção das empresas (o que não foi feito então)¹¹². Em 60 dias deveria estar completa a reestruturação de YPFB em “empresa corporativa”, o que ainda não ocorreu até o presente momento.

5. As visões da YPFB e da Petrobras em negociação

O sentimento do lado boliviano com relação às negociações com as petroleiras foi sintetizado numa frase repetida continuamente pelo Presidente Morales: “Queremos sócios e não patrões”. Explicitava-se aí todo o ressentimento com relação às condições vantajosas para o investimento concedidas durante o período de reestruturação da indústria na Bolívia, especificamente durante o governo

112 Em outubro de 2008 a YPFB retomou o controle da Andina, após concluir acordo com a Repsol, também sócia na empresa. A Andina tem controle de 50% de San Antonio e San Alberto, 50% da planta de compressão de Rio Grande, e 44, 5% da transportadora Transierra.

Sanchez de Lozada. Em qualquer cenário a renegociação dos contratos seria uma questão de política externa, já que envolvia somente empresas estrangeiras. Mas a negociação com a Petrobras colocou-se como uma questão particularmente delicada de política externa na região, na medida em que envolvia uma empresa diretamente ligada ao governo brasileiro, e a produção de gás para exportar e suprir o centro industrial do Brasil.

A associação dos contratos petroleiros com a política externa ficou também clara nas primeiras declarações do então recém-empossado presidente da YPF, Jorge Alvarado¹¹³:

Respetamos la posición de cada país y de cada Gobierno. Ellos lógicamente que van a defender a sus empresas, pero aquí las cosas ya han cambiado. Ellos defienden los intereses de sus empresas y nosotros los de los bolivianos y lo continuaremos haciendo mientras esa defensa vaya en beneficio de todos. No vamos a doblegar desde ningún punto de vista ni por alguna presión. El presidente, Evo Morales, fue claro, no vamos a retroceder ante la presión de empresas transnacionales ni de gobiernos.

Notável nessa afirmação que caracteriza o clima de negociações é a construção retórica de que os governos dos outros países (inclusive o do Brasil) estariam defendendo o interesse de suas empresas, (isto é, simplesmente um interesse comercial da companhia), enquanto que YPF estaria defendendo o interesse do povo boliviano (isto é, um interesse político legítimo de toda a população).

Essa questão de política externa sul-americana era particularmente aguda no caso do Brasil e da Petrobras. Embora houvesse também empresas argentinas operando na Bolívia (principalmente a Bridas no controle da Chaco), era a Petrobras a maior de todas, com maior investimento, produção, e com maior visibilidade, como se pode ver, ainda pelas palavras de Alvarado, ao referir-se aos campos operados pela Petrobras:

En el caso concreto de San Alberto y San Antonio, los campos más grandes de gas, ahora se ha revertido lo que ellos hicieron. Se han llevado el 82% de nuestro gas y a nosotros nos dieron una migaja, apenas el 18%. Como ellos ya han recuperado todas sus inversiones, ahora nos toca recibir el 82%. Aún con ese 18%, tienen una ganancia del 20 al 25%. Esas ganancias son elevadísimas. De manera que no estamos actuando arbitrariamente, ni les estamos diciendo que no van a ganar. Si quieren quedarse a operar en el país, bienvenido. Si ellos

113 Em entrevista ao jornal boliviano *El Deber*, em 03 de maio de 2006.

consideran que no les conviene es su decisión. Como YPFB, estamos en condiciones de operar.

De parte da Petrobras havia percepção de que, da parte boliviana a negociação estava centrada exclusivamente nas atividades dentro do território boliviano, e não levam em consideração todos os investimentos que a Petrobras teve que fazer na Bolívia e no Brasil para encontrar, produzir e transportar o gás, além de desenvolver mercado, e que esses investimentos, que durante alguns períodos tiveram que ser sustentados com perdas, que ainda não haviam sido recuperadas. Havia na maioria dos técnicos brasileiros o sentimento de frustração de um grande e longo esforço de investimento para viabilizar o comércio de gás entre os dois países. Quando foi promulgado o DS 28.701, a Petrobras já atuava na Bolívia há dez anos, através da Petrobras Bolívia. A companhia contava com mais de 1.500 empregados, sendo mais de 95% deles bolivianos. No período 1996 a 2004 a Petrobras fez investimentos em exploração e produção, bem como em ativos de transporte. Ao longo desse período os investimentos totais em que a Petrobras tinha participação (tanto só como em sociedade) totalizaram mais de um bilhão de dólares. Só na construção do trecho boliviano do gasoduto a Petrobras contribuiu com cerca de 70% dos mais de USD 500 milhões necessários para a obra. No momento da nacionalização em maio de 2006, a Petrobras atuava em todos os segmentos da indústria de petróleo e gás na Bolívia; as receitas da Petrobras Bolívia representavam cerca de 20% do PIB da Bolívia, e cerca de 25% dos impostos arrecadados. Além disso, a Petrobras atuou como garantidora do empreendimento do gasoduto, através de cláusulas de pagamento obrigatório por um volume mínimo de gás, quer esse volume fosse ou não demandado (ditas cláusulas *take-or-pay*), como relata um dos principais estudiosos bolivianos da questão:

En este marco es importante recordar que el gasoducto Bolivia-Brasil fue concebido más que como una obra de integración energética entre dos países, como parte de un plan para conectar reservas en ese momento no interesantes (en Bolivia y Perú: Camisea) y hacerlas disponibles para el mercado brasileño. Por ese motivo se incluyeron las cláusulas de penalización: el Take-or-pay y el Deliver or Pay. En el primer caso en realidad se trata de un pago adelantado del gas no consumido, pero en el segundo es una verdadera penalización económica para el caso de que Bolivia no pudiera cumplir con el volumen comprometido.¹¹⁴

114 Villegas, Carlos – Bolivia-Brasil: Relaciones energéticas, integración y medio ambiente. Em “Relaciones Energéticas Bolivia-Brasil”, *Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, julho de 2003.

Nessa condição de garante da construção do gasoduto, a Petrobras passou efetivamente a assegurar a principal fonte de receitas de exportações da Bolívia. A partir de 1999 a Petrobras passou a pagar por gás que não estava demandando (por força da cláusula *take-or-pay*). Em 2005 a demanda da Petrobras por gás boliviano atingiu pela primeira vez o volume obrigatório de 24 milhões de m³/dia. Esse aumento do uso de gás no Brasil foi fruto de um esforço dirigido da Petrobras junto a seus clientes, e resultou num crescimento contínuo das exportações bolivianas, até que o volume pleno do gasoduto de 30 milhões de m³/dia fosse atingido a partir de 2006, e aí se mantivesse desde então.

Portanto, ao serem abertas as negociações em torno dos contratos de exploração e produção na Bolívia em maio de 2005, havia, tanto de parte da YPFB quanto da Petrobras, claras razões para ressentimentos e resistências. Esses teriam que ser superados na negociação, em face à realidade da profunda dependência mútua que o comércio do gás criou entre a Bolívia e o Brasil e suas respectivas companhias petroleiras estatais.

6. A atuação do governo brasileiro e da Petrobras

A atuação do governo brasileiro atendeu à necessidade de equilibrar dois aspectos estratégicos das negociações dos contratos de produção de gás na Bolívia. Um deles é a integração regional como prioridade de política externa. O outro, a posição da indústria de gás natural dentro desse projeto de integração e, especificamente, a segurança do fornecimento do gás boliviano ao Brasil. Através do DS 28.701, a Bolívia passou a exigir maior participação nas receitas dos campos produtores, o que reduziria a rentabilidade dos investimentos. Por outro lado o governo boliviano sabia da necessidade de novos investimentos para manter e (idealmente) expandir sua produção de gás, seja para o crescente mercado doméstico, seja para aumento de exportações. A dependência mútua que existe entre Bolívia e Brasil faz com que a fonte mais próxima para obter esses investimentos seja a Petrobras, tanto pela disposição do governo brasileiro em colaborar com o governo boliviano, como pelos compromissos da companhia com os compradores de gás do lado brasileiro. Novos investimentos da Petrobras, por sua vez, só poderiam ocorrer sob a condição de que os termos contratuais propostos remunerassem os aportes de capital necessários para expandir sua produção na Bolívia, e assim garantir o suprimento ao Brasil. Ou seja, a boa disposição entre os governos teria que ser traduzida em termos mutuamente aceitáveis para a YPFB e a Petrobras. As negociações estenderam-se até o último dia do prazo de 180 dias para a transição, mas finalmente houve acordo, e firmaram-se contratos de produção compartilhada

que, em princípio, atenderam a ambas as partes, já que permitiram maior participação do governo boliviano nas receitas dos campos produtores, e preservaram as condições para remuneração de novos investimentos que venham a ser realizados. Ao longo desse período de negociações houve momentos de grande tensão que testaram a capacidade de entendimento entre os governos e as companhias.

Já em abril de 2006, portanto antes da promulgação do DS 28.701, o Presidente Evo Morales deixou clara a prioridade que o governo boliviano daria à reformulação do setor de petróleo e gás e ao estabelecimento de uma “nova ordem” na indústria:

Durante muito tempo sucessivos governos fizeram o jogo das transnacionais que exploravam nosso gás e nosso petróleo, nos deixando as migalhas de seus lucros... As empresas que não conseguem compreender que essa realidade mudou agora podem ir. Somos soberanos para administrar nossos próprios recursos.¹¹⁵

Na mesma ocasião, Evo Morales foi explícito ao separar, de um lado, seu sentimento com relação à pessoa do Presidente Lula, a quem disse considerar “um irmão mais velho”. De outro lado, seu sentimento com relação às empresas de petróleo que atuavam no país, a começar pela Petrobras, vistas como agentes exploradores da sociedade boliviana.¹¹⁶

Ainda antes da promulgação do decreto de nacionalização, nos primeiros meses do governo Evo Morales, houve um breve diálogo entre os governos e as companhias. O Ministro de Hidrocarbonetos da Bolívia e o presidente da YPFB reuniram-se com o presidente da Petrobras em abril de 2006¹¹⁷. Nessa reunião foram manifestadas as bases da posição de cada parte nas negociações contratuais que viriam a partir das mudanças que seriam feitas no marco regulatório do setor. Após a reunião, o então Ministro de Hidrocarburos chegou a afirmar que haveria um tratamento diferenciado para a Petrobras, com relação às outras companhias estrangeiras. Esse diálogo inicial não prosperou: o governo boliviano, principalmente através do Ministério de Hidrocarbonetos, passou a dar declarações públicas em tom ameaçador contra as petroleiras estrangeiras em atividade naquele

115 Transcrição parcial da entrevista concedida ao programa Roda Viva da TV Cultura, reportada em: Lameirinhas, Roberto – Evo: “Quem não gostar deve sair”, *O Estado de São Paulo*, 25 de abril de 2006.

116 Além da questão petroleira, havia também a questão ainda mais aguda da empresa de mineração EBX, que foi expulsa da Bolívia pouco depois.

117 Soliz define las reglas del juego con Petrobras. *La Razón*, 18 de abril de 2006.

país e especificamente contra a Petrobras. Diante disso, a Petrobras também tornou pública sua preocupação com o acirramento dos ânimos, e deixou claro que estava em vigor e deveria ser respeitado o contrato de suprimento de gás ao Brasil, que os investimentos planejados até então deveriam ser revistos em função das condições que viessem a ser determinadas pelo governo boliviano e que, além disso, não interessaria à companhia permanecer na Bolívia simplesmente como prestadora de serviços.¹¹⁸

A promulgação do Decreto de Nacionalização, como parte das celebrações do Dia do Trabalho em 01 de maio de 2006, foi anunciada num espetacular ato simbólico dentro de um dos campos operados pela Petrobras, cercado por tropas do exército boliviano, com a presença do Presidente Evo Morales e seus ministros. Com esse ato, apresentava-se claramente a Petrobras como principal símbolo da presença estrangeira na indústria de gás boliviana, e como principal alvo das mudanças determinadas pelo Decreto a partir daquela data. O tom inflamado dos discursos, e a presença do exército levaram a que se criasse na imprensa mundial um clima de “ocupação militar” que, embora não tenha ocorrido de fato, teve grande efeito simbólico, e contribuiu muito para aumentar a tensão entre os governos e as empresas, e aumentar a expectativa em torno do que viria a seguir na negociação dos contratos. Que aconteceria com os contratos de exportações de gás? Quais as implicações formais da nova norma para o comércio de gás entre os dois países? Estaria ameaçado o suprimento de gás ao Brasil?

Diante das repetidas manifestações de apreço de Evo Morales ao Presidente Lula, causou surpresa no governo brasileiro a agressividade demonstrada pelo presidente boliviano com relação à Petrobras no ato do anúncio do decreto de nacionalização. Mesmo surpreso com a hostilidade demonstrada de parte do governo da Bolívia, o governo brasileiro manifestou com tranqüilidade sua estranheza diante dos fatos: o Ministro de Minas e Energia afirmou que a ocupação militar de instalações era um gesto inamistoso que conflitava com as tentativas de entendimento de até então.

De parte da Petrobras, a reação inicial ao Decreto de Nacionalização veio por um comunicado em 02.05.06¹¹⁹ em que reconhecia que o decreto alterava as condições de operação, e que a companhia iria estudar as medidas cabíveis. Logo no dia seguinte, foram anunciadas essas medidas que a companhia entendeu neces-

118 Petrobras paraliza su inversión frente a nacionalización. *La Razón*, 30 de março de 2006.

119 Disponível em: http://www2.petrobras.com.br/ri/spic/bco_arq/_2692_situacao_na_bolivia_port.pdf

sárias¹²⁰. Seriam tomadas providências na forma de negociação com as autoridades bolivianas, e a companhia recorreria a todas as instâncias legais, inclusive nos foros internacionais previstos nos tratados de proteção aos investimentos (apesar dessa disposição manifesta, vale repetir que a Petrobras foi a única companhia estrangeira que não entrou com recurso formal contra o governo boliviano). A Petrobras informou também a suspensão de “*todos novos investimentos naquele País bem como aqueles relacionados ao gasoduto Bolívia-Brasil (GASBOL), inclusive cancelando sua participação no concurso público corrente visando sua ampliação [...] de forma que o volume a ser comprado pela Petrobras da YPFB deverá permanecer em 30 milhões de metros cúbicos dia até o final da vigência do GSA em 2019.*” Diante da ameaça que a nacionalização representava para o suprimento de gás ao Brasil, a Petrobras decidiu também “*Iniciar imediatamente estudos visando diversificar suas fontes de suprimento [de gás], incluindo a possibilidade de implantação de unidade(s) de re-gaseificação de GNL*”. Em entrevista coletiva, o Presidente da Petrobras explicitou que o contrato que rege a venda de gás natural pela YPFB para a Petrobras no Brasil não tinha sido afetado pelo Decreto de Nacionalização e continuava em vigor. Explicitou também que a entrega de gás pelo GSA nunca foi ameaçada e em nenhum momento a Petrobras recebeu qualquer indicação que poderia ser suspensa. O comunicado transmitia claramente a frustração da Petrobras, diante do grande esforço feito pela companhia para viabilizar as exportações de gás boliviano ao Brasil, e diante da grande contribuição da empresa como contribuinte do fisco boliviano:

A Petrobras atua na Bolívia desde outubro de 1996 com o início do trabalho de exploração no campo de San Alberto, e com o início da construção do GASBOL. Os investimentos da Petrobras na Bolívia somam, em termos nominais US\$ 989 milhões sendo que alcançaram seu pico em 2002 no valor de US\$ 218 milhões. [...] Em agosto de 2005 a produção da Petrobras na Bolívia representava 40% da produção de petróleo e condensado e 57% da produção de gás natural na produção boliviana. Em 2005, a arrecadação fiscal da Petrobras na Bolívia [...] representou 24% do total da arrecadação de impostos.

Alguns segmentos da opinião pública brasileira tiveram a percepção de que havia contradição entre as posições do governo brasileiro (mais tolerante) e da Petrobras (mais contestadora) com relação às ações e declarações do governo boliviano. Na realidade, o governo brasileiro e a Petrobras atuaram em sintonia

120 Disponível em: http://www2.petrobras.com.br/ri/spic/bco_arq/2695_posicionamento_na_bolivia.pdf

desde antes da nacionalização (conforme acima), e continuaram em sintonia até a conclusão das negociações. O comunicado emitido em 10 de maio pela companhia já explicitava a coordenação de ações com o governo brasileiro nas negociações que se seguiriam¹²¹:

Este e outros temas serão abordados amanhã em reunião que se realizará em La Paz com a presença do ministro de Hidrocarburos, [...] do Presidente da YPF, [...] do ministro de Minas e Energia do Brasil, [...] e do Presidente da Petrobras, [...].

Foi igualmente coordenada com o governo brasileiro a atuação da Petrobras e na primeira reunião formal de negociações, ocorrida em La Paz no dia 10 de maio. Logo após a reunião, a Petrobras anunciou que a negociação tinha resultado num acordo negociado e firmado conjuntamente pelos presidentes das empresas estatais, e pelos representantes dos governos. Informou igualmente que tanto a empresa como o representante do governo brasileiro reiteraram seu respeito pela soberania boliviana, e que se havia acordado formar uma Comissão de Alto Nível, integrada por ambos os Ministros e pelos Presidentes da Petrobras e da YPF¹²².

Em contraste com o entendimento obtido na reunião do dia 10 de maio, a atitude de Evo Morales com relação à Petrobras foi confrontadora, e chegou mesmo a caracterizar certo distanciamento do governo Lula. O presidente boliviano afirmou em Viena, poucos dias após a nacionalização em maio de 2006, que os contratos das petroleiras na Bolívia, inclusive os da Petrobras, eram ilegais, e que em suas operações a Petrobras havia cometido delitos contra os interesses da Bolívia. Diante dessas declarações o Chanceler brasileiro respondeu que havia no Brasil um “clima de indignação” com relação às declarações de Evo Morales. Nos dias seguintes o próprio Evo Morales, assim como a diplomacia dos dois países, fez um esforço de desmentidos e, numa reunião entre Lula e Morales, ainda em Viena, veio a reafirmação da boa relação entre os países¹²³. O tom acusador dessas declarações do Presidente Morales em Viena, levou a nova resposta da Petrobras

121 Disponível em: http://www2.petrobras.com.br/ri/spic/bco_arq/_2710_comunicado_petrobras_bolivia_port.pdf

122 Disponível em: http://www2.petrobras.com.br/ri/spic/bco_arq/2713_reuniao_em_la_paz_port.pdf

123 Disponível em: Jornal Valor Econômico de 25.05.2006.

que, ao se reportar ao ocorrido, registra novamente a atuação conjunta da Companhia e do MME¹²⁴:

[...] informa que durante as negociações ocorridas no dia de ontem em La Paz, na presença dos ministros de Minas e Energia do Brasil, Silas Rondeau, e de Hidrocarbonetos da Bolívia, Andrés Soliz-Rada, a Petrobras e YPFB acordaram que, para que seja possível cumprir com o disposto no Decreto Supremo (DS) 27801 é necessário que sejam respeitadas as normas aplicáveis e que sejam feitos esclarecimentos sobre condições contratuais e operacionais. Acordaram também que possíveis perdas decorrentes da nacionalização de ativos da Petrobras na Bolívia serão objeto de compensação a ser negociada. Quaisquer propostas de revisão de preço do gás adquirido pela Petrobras da YPFB serão tratadas através dos mecanismos estabelecidos no contrato de compra e venda de gás natural (GSA).

No comunicado a Petrobras novamente externava sua frustração pela aparente falta de reconhecimento da contribuição da companhia para o desenvolvimento da indústria de gás na Bolívia, amparada por instrumentos oficiais firmados pelos dois países:

A Petrobras sente-se surpreendida pelas recentes notícias que relatam acusações de ilegalidade na sua atuação na Bolívia, veiculadas imediatamente após a emissão de nota conjunta que detalhava os pontos acordados ontem à noite em La Paz. Em vista disso, a Companhia vem a público esclarecer que sempre atuou estritamente dentro da lei, na Bolívia assim como em todos os países onde opera ou operou [e que] sua presença na Bolívia é decorrente de acordos bilaterais entre os governos do Brasil e daquele país. Esses acordos possibilitaram a construção do gasoduto Bolívia-Brasil, a assinatura do GSA, e a exploração de gás nas áreas de San Alberto e San Antonio, em parceria entre Petrobras e YPFB. Essa parceria foi desfeita pela privatização da parcela da YPFB naquela sociedade.

Em função desses acordos, a Petrobras financiou e construiu o trecho boliviano do gasoduto Bolívia-Brasil, realizou investimentos em exploração (inicialmente em sociedade com a YPFB) e em produção em San Alberto e San Antonio. Como resultado dessas operações, a Companhia compra gás boliviano desde 1999, gera empregos, e paga impostos na Bolívia, sendo responsável por 25% da receita tributária daquele país.

124 http://www2.petrobras.com.br/ri/spic/bco_arq/2716_bolivia_repudio_port.pdf

Em vista disso, a Petrobras manifesta sua indignação diante de acusações de que a Companhia possa ter, em qualquer momento, operado deliberadamente à margem da lei, seja na Bolívia ou em qualquer país onde atue.

A negociação propriamente dita dos contratos de exploração e produção pela Petrobras na Bolívia teve sua relação com a política externa brasileira marcada por duas características de atuação. A primeira é que o Governo manteve relações fluidas entre os países, como reflexas da prioridade que a integração regional tem para a política externa do atual governo. A capacidade de manter o bom nível dessas relações depende em grande medida da autoridade e prestígio pessoais do Presidente Lula junto aos outros presidentes da região e, no caso, junto ao Presidente Morales.

A orientação do Governo desde o início foi que a Petrobras deveria estar na Bolívia somente na medida em que fosse bem-vinda. Essa postura foi colocada explicitamente e a resposta do governo boliviano foi que sim, a Petrobras era bem-vinda e, mais do que isso, o Brasil seria o principal aliado estratégico da Bolívia na região, nas palavras do Vice-Presidente da República¹²⁵. Isso não surpreendeu porque a Petrobras tinha grandes investimentos no país, era e continua a ser a maior produtora de gás, e o Brasil é o maior comprador de gás da Bolívia.

A opinião pública brasileira questionou de início se havia completa coordenação entre a Petrobras e o governo brasileiro. Contrariamente ao que se viu muitas vezes na imprensa daquele período, não houve diferença de posição entre o governo brasileiro e a Petrobras^{126, 127}. Houve sim papéis diferentes, e igualmente necessários, dentro de um mesmo processo de negociação. No plano mais amplo das relações bilaterais, o governo brasileiro trabalhou para manter fluidas as relações entre os dois países, e o diálogo entre os governos, tanto através do Ministério das Relações Exteriores, como do Ministério de Minas e Energia. A boa qualidade das relações entre os governos permitiu que, no plano mais restrito das questões de negócio, a Petrobras pudesse defender com firmeza as posições da companhia na Bolívia, diante do Ministério de Hidrocarbonetos e da YPFB.

125 Moreira Leite, Paulo – “Brasil é nosso aliado estratégico. Vice-Presidente boliviano diz preferir o Brasil à Venezuela, pois tem mercados e investimentos que o país precisa”. *O Estado de São Paulo*, 15 de maio de 2006, página B3.

126 Lafer, Celso – Desacertos diplomáticos. *O Estado de São Paulo*, 21 de abril de 2006, página A2.

127 Tokarski, M., Allan, R. – Petrobras acerta, Itamaraty falha. *Correio Braziliense*, página 9A.

A coordenação de ações nesses dois planos foi o fundamento sobre o qual se construiu a negociação ao longo dos 180 dias de prazo previstos pelo DS 27.801. A esse respeito, em março de 2006, perguntado sobre quem conduzia as negociações pelo Brasil, se a Petrobras, se o Itamaraty, ou se o próprio Presidente Lula, o presidente da Petrobras respondeu que: “*A Petrobras negocia com a YPF, o Itamaraty trata com o Ministério das Relações Exteriores da Bolívia, e o presidente Lula fala com Evo Morales*”¹²⁸.

O fechamento da negociação ocorreu na data limite, em 28 de outubro de 2006, e foi anunciado pela Petrobras dois dias depois¹²⁹. A Petrobras continuaria sendo responsável pela operação dos campos de San Alberto e San Antonio, e a YPF assumiria papel mais preponderante na comercialização dos hidrocarbonetos produzidos. Pelos novos contratos, a operação se faria sob o sistema de produção compartilhada. Os investimentos realizados até aquele momento, bem como a depreciação realizada, entrariam nos cálculos para definir a retribuição da Petrobras, e que estes investimentos, e outros que a empresa viesse a fazer, continuariam a ser depreciados e considerados no cálculo dos custos pelos quais o operador deve ser reembolsado. A coordenação dos movimentos da Petrobras com o governo brasileiro permitiu negociar termos aceitáveis, num acordo construído sob condições críticas de limite de tempo.

A segunda característica da atuação diplomática brasileira nessas negociações, e também fora delas, é que o apoio do Brasil é manifesto à prática da democracia na Bolívia, ao processo democrático boliviano, representado pelo seu Presidente, mas não à pessoa individual do Presidente, em que pese a proximidade pessoal entre Lula e Evo Morales. Isso ficou evidenciado em várias ocasiões. Em 19 de dezembro de 2007, por exemplo, houve uma visita à Bolívia do próprio Presidente Lula, em que se tratou de investimentos brasileiros na Bolívia, inclusive os da Petrobras. Naquela ocasião, em seu discurso no Palácio Quemado, o Presidente Lula manifestou-se publicamente a favor do diálogo como a melhor forma para superar as diferenças internas na sociedade boliviana, que se achava especialmente tensionada naqueles dias, pelo enfrentamento entre a oposição e o governo boliviano em torno das autonomias departamentais. Mais recentemente, em setembro de 2008 no Chile, em reunião da UNASUL convocada para discutir novo agravamento dos distúrbios sociais bolivianos, ficou novamente evidenciada

128 Gabrielli, J.S. – “O Brasil precisa do gás”, entrevista ao jornal *O Estado de São Paulo*, 30 de março de 2006, página B-3.

129 Disponível em: http://www2.petrobras.com.br/ri/spic/bco_arq/2850_acordo_bolivia_-_port.pdf

do o apoio do governo brasileiro ao processo democrático, e não a indivíduos. O Presidente Lula passou o domingo 14 de setembro envolvido com a crise política da Bolívia. Informou-se a partir dos relatórios do Itamaraty, ancorados nas informações enviadas pela embaixada brasileira em La Paz. Em suas próprias palavras, o Presidente Lula afirmou que foi ao Chile com a disposição de reforçar dois conceitos: primeiro, o respeito às urnas bolivianas, que elegeram Evo Morales e ratificaram o mandato dele em plebiscito recém-realizado; segundo, o aprofundamento de uma negociação franca entre Evo e seus opositores. A posição do governo brasileiro e do Presidente Lula prevaleceu nessa reunião de emergência da UNASUL. O documento que resultou da reunião, a Declaração de La Moneda, reafirma o respeito: à soberania; à não ingerência em assuntos internos; à integridade e inviolabilidade territorial; à democracia e suas instituições; e aos direitos humanos. O documento expressa, portanto, apoio ao governo constitucional do presidente Morales, e rechaça a possibilidade de reconhecer qualquer governo resultante de um golpe de Estado.

O bom êxito da negociação dos contratos de exploração e produção de gás natural na Bolívia foi resultado da ação coordenada entre o governo brasileiro e a Petrobras, em seus distintos papéis. O governo brasileiro, através da diplomacia e do ministério da área, manteve aberto o diálogo com o governo boliviano. Apoiada nessa boa relação entre os governos, a Petrobras realizou a transição para um novo contrato em termos que satisfazem tanto o desejo de maior participação nas receitas de parte do governo boliviano, como os critérios de investimento da companhia.

7. América do Sul: um espelho da indústria mundial de petróleo

Seria um equívoco pensar que a crise de contratos na indústria do petróleo seja um fenômeno exclusivamente ou tipicamente sul-americano. Ao contrário, trata-se da manifestação local de um fenômeno mundial. As mencionadas mudanças contratuais na América do Sul são parte de um amplo fenômeno de transformação da indústria do petróleo em todo mundo, que vive hoje uma situação estruturalmente distinta daquela vivida há 25 anos, época do último choque de preços. A principal diferença entre a situação do presente momento quando comparada às turbulências das décadas de 1970 e 1980 reside exatamente na distribuição dos direitos de acesso a reservas. Hoje cerca de 80% das reservas de petróleo estão nas mãos de empresas estatais de petróleo (ditas NOC – National Oil Companies), enquanto que àquela época o controle sobre a maior parte das reservas era das grandes companhias multinacionais de petróleo (ditas IOC – International Oil Companies). Das reservas comerciais hoje existentes de 1,2 trilhões de barris,

apenas 45% têm alguma forma de participação das IOC em seu desenvolvimento, e essa parcela tende a se reduzir ainda mais¹³⁰.

A disputa entre NOC e IOC pelo excedente da renda petroleira é recorrente na história da indústria do petróleo. No momento da fundação da OPEP em 1960, e até o início da década seguinte, a indústria de petróleo era totalmente controlada pelas grandes companhias multinacionais, as chamadas “Sete Irmãs”.¹³¹ Eram elas quem determinava preços e volumes no mercado. Eram tempos em que o mercado de petróleo era ofertante, e as IOC impunham aos países produtores condições contratuais com *royalties* muito reduzidos. Conforme atesta o sheik Ahmed Zaki Yamani, Ministro de Petróleo da Arábia Saudita de 1962 até 1986, a grande novidade da indústria do petróleo a partir de 1970 foi o processo conjunto, entre produtores e as IOC, para decidir sobre preços.¹³² A partir daí, os países produtores se deram conta de que o “preço realizado” na venda final dos produtos avançava muito mais rapidamente do que aquele pago na origem, fato este que levou os produtores a exigir, pela primeira vez, uma parcela maior do aumento de preços. Teve início aí uma lenta transformação que hoje atinge sua maturidade. Nos tempos atuais o mercado é demandante: os países detentores de reservas de petróleo e gás estão fortalecidos, e seus governos impõem mudanças contratuais de forma a se apropriarem de maior parcela do excedente da renda, e a reservarem para si a propriedade do produto da lavra. Mudou também o poder da própria OPEP dentro da indústria, já que os preços crescentes de petróleo viabilizaram alternativas de suprimento tais como o Mar do Norte, a Rússia, e o México, entre outros. Se em 1970, 70% da produção mundial vinha dos países da OPEP, em 2007 essa proporção é cerca de 30%.

O domínio das IOC expandiu-se ao longo da década de 1990, fundamentado na reestruturação da indústria petroleira nos países periféricos do capitalismo, através da segmentação e venda das empresas estatais (NOC), nos moldes das políticas de estabilização macroeconômica conhecidas como Consenso de Washington. A situação reverteu-se a partir das crises financeiras do período 1997-2001, e na presença de preços em rápida ascensão, principalmente a partir

130 Wood McKenzie – Government take: comparing the attractiveness and stability of global fiscal terms. Junho de 2007.

131 Esso (atual Exxon-Mobil), Shell, Anglo-Perisan (atual BP Amoco), Mobil, Socal (atual Chevron-Exxon), Gulf, e Texaco.

132 Yamani, Ahmed Zaki – OPEC, past, present, and future. Em Energy: between markets and geopolitics, Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano 2008/6. 19th World Petroleum Congress, Madrid, julho de 2008.

de 2003, os Estados nacionais perceberam a oportunidade de obter grandes receitas adicionais com a indústria do petróleo, caso fosse recuperado pelo Estado o direito de acesso às reservas sob controle das IOC em regime de concessão, e aumentada a carga tributária sobre as crescentes receitas petroleiras. A partir daí mudaram diversos marcos regulatórios nacionais da indústria, e os tipos de contratos entre NOC e IOC. As NOC mostram-se cada vez mais determinadas a manter o direito de acesso a reservas, e contratar as IOC apenas como prestadoras de serviço para explorar e desenvolver as reservas de petróleo e gás. Os contratos de concessão têm sido freqüentemente mudados para contratos de produção compartilhada com escala móvel de participação nos resultados, o que muitas vezes aproxima o operador da posição de prestador de serviço, na medida em que atua com taxa de retorno regulada. As IOC, que figuram como operadoras em grande parte desses contratos alterados, reclamam por estabilidade de regime regulatório e respeito aos contratos vigentes. Não obstante o que se vê é o oposto disso: os Estados mudam o marco regulatório e determinam a renegociação compulsória dos contratos de exploração e produção para restituir às suas NOC o direito de acesso às reservas, e aumentar a receita tributária sobre a produção e venda de petróleo e gás natural.

É no padrão de propriedade das reservas de petróleo, portanto, que a oposição entre os dois campos da indústria, NOC e IOC, reflete-se mais criticamente no contexto atual, configurando-se como a principal variável estratégica da indústria no momento. Vale repetir que as IOC são, tradicionalmente, empresas integradas: atuam tanto no segmento de exploração e produção do petróleo bruto, como no refino e produção dos derivados de petróleo, e às vezes (embora cada vez menos) na distribuição, isto é, na venda desses produtos ao varejo. Esse tipo de estrutura é comum entre as grandes empresas porque a presença simultânea nos segmentos de produção e de refino dá a elas uma proteção natural contra as oscilações de preço típicas do comércio de petróleo, e permite às companhias manter um fluxo de receita mais estável do que teriam se atuassem em apenas na produção ou no refino, porque os resultados econômicos desses dois grandes segmentos freqüentemente se compensam no sentido de suas variações. Portanto, o funcionamento da estrutura integrada pressupõe que a empresa tenha posições consolidadas junto ao centro produtor (direito de acesso a reservas), e junto ao centro consumidor (capacidade própria de refino). A perspectiva é de que no médio prazo, a maioria absoluta das reservas e produção seja controlada pelas NOC. Um recente artigo da própria imprensa norte-americana relata o declínio de poder

das IOC, e procura, de forma pouco defensável, caracterizar esse menor poder das IOC como uma ameaça ao suprimento mundial de petróleo¹³³:

Oil production has begun falling at all of the major Western oil companies, and they are finding it harder than ever to find new prospects even though they are awash in profits and eager to expand. Part of the reason is political. From the Caspian Sea to South America, Western oil companies are being squeezed out of resource-rich provinces. They are being forced to renegotiate contracts on less-favorable terms and are fighting losing battles with assertive state-owned oil companies. And much of their production is in mature regions that are declining, like the North Sea. The reality, experts say, is that the oil giants that once dominated the global market have lost much of their influence - and with it, their ability to increase supplies.

Diante dessa perda de posição, as IOC reclamam por estabilidade contratual, na América do Sul e no mundo todo, na tentativa de preservar as posições conquistadas no passado. Mas as transformações da relação entre disponibilidade de reservas e demanda de petróleo, das condições de propriedade das reservas, e de preço do petróleo no mercado mundial, criam contradições que tornam insustentável a manutenção da repartição do excedente segundo contratos construídos sob outra realidade muito diferente da atual. Movidas pela resolução dessas contradições, as mudanças contratuais prosseguem, sejam elas pactuadas ou compulsórias. A perspectiva é de que no futuro próximo se acentue a tendência de rápido declínio de produção em regiões tradicionais das IOC, como o Mar do Norte e seção americana do Golfo do México. O processo de exaustão é mais acentuado no Mar do Norte, onde a produção tem declinado em média 7,5% ao ano desde 2002, segundo a IEA. Essa condição de reservas próprias declinantes coloca as tradicionais petroleiras internacionais diante de um dilema: mudar ou desaparecer. Ou elas atuam para mudar radicalmente sua forma de gerar receitas, ou estarão fadadas à extinção enquanto empresas integradas, já que terão necessariamente maior dependência das NOC para comprar petróleo que abasteça toda sua capacidade de refino em torno do mundo, isto é, produzirão uma fração cada vez menor do petróleo que abastece suas refinarias. Diante desse cenário e do momento de crise financeira mundial (a partir de outubro de 2008), são particularmente insustentáveis as relações contratuais construídas sob a égide das reformas de mercado da década de 1990.

133 Mouawad, Jad - As Oil Giants Lose Influence, Supply Drops. *The New York Times*, 18 de agosto de 2008, em <http://www.nytimes.com/2008/08/19/business/19oil.html>.

Pode-se perceber a grande preocupação das IOC com as revisões contratuais pelo fato de que o principal fórum de debates da indústria, o World Petroleum Council - WPC, promoveu dois grandes seminários internacionais, dedicados especificamente à resolução de disputas, num espaço de três anos (em 2004 e novamente em 2007)¹³⁴. Em seu convite para a reunião de 2007, o WPC fez notar o espantoso aumento do número e do valor das causas levadas ao CIADI – Centro para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ou ICSID, na sigla em inglês) que vem a ser a câmara de arbitragem, vinculada ao Banco Mundial, designada como foro arbitral na maioria dos contratos decorrentes das privatizações da década de 1990. Segundo o WPC, entre 1999 e 2005 o CIADI passou de uma posição na qual atuava em cinco contratos no valor total de 15 milhões de dólares, para outra em que administrava 90 casos (contratos), no valor de 25 bilhões de dólares¹³⁵. Vale notar que, nas recentes renegociações da indústria petroleira sul-americana, o CIADI tem sido sistematicamente rechaçado como foro de arbitragem de disputas contratuais, e substituído por outras instituições, principalmente a CNUDMI – Comissão das Nações Unidas para Direito Mercantil Internacional (UNCITRAL, na sigla em inglês).

Mudanças como as que hoje ocorrem na América do Sul expõem algumas das insuficiências do conceito de “mercado” enquanto conceito fundante do ordenamento social, ainda que no âmbito restrito da indústria do petróleo. Enquanto que o mercado só enxerga valores de troca, a organização social também se estrutura segundo um conjunto mais complexo de valores, inclusive importantes valores coletivos simbólicos, que se perdem na nomenclatura do mercado. O sentimento de soberania associado às empresas petroleiras na América do Sul foi um significativo valor simbólico destruído pelas reformas liberais, principalmente nos países onde as empresas estatais foram inteiramente desarticuladas ou vendidas, como na Argentina e na Bolívia. Um claro sintoma da importância dessa perda simbólica é a associação de nomes das principais batalhas das histórias nacionais aos atos de resgate do controle do Estado sobre a indústria de petróleo e gás na região, vistos como atos de recuperação da soberania. No caso da Bolívia,

134 ICSID - Chamada para 2nd International Oil and Gas Conference Managing Risk – Dispute Avoidance and Resolution, em <http://www.world-petroleum.org/disputes/dispute.htm>.

135 ICSID – Antonio R. Parra. Em ICSID News Release, 04 de abril de 2005. Disponível em: http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=OpenPage&PageType=AnnouncementsFrame&FromPage=NewsReleases&pageName=Archive_%20Announcement15.

por exemplo, é sintomático que se tenha dado ao decreto de nacionalização da indústria, o D.S. 27.801 o nome de Héroes Del Chaco, em memória dos caídos na guerra disputada com o Paraguai, entre 1932 e 1935, pelo controle da região onde já se suspeitava da presença de reservas de hidrocarbonetos. Outro exemplo dessa associação entre a indústria do petróleo e a soberania nacional pode ser encontrado na Venezuela: as ricas jazidas petrolíferas da Faixa do Orinoco foram divididas em quatro grandes áreas, renomeadas pelo governo com os nomes de batalhas travadas contra os espanhóis nas guerras de independência: Boyacá, Junin, Ayacucho, e Carabobo. A essa indignação causada pela perda simbólica de soberania, decorrente da desarticulação das estatais petroleiras, somou-se a insatisfação com serviços de energia mais caros, e com o aprofundamento das desigualdades na própria prestação desses serviços privatizados. Esse mal-estar com os “princípios de mercado” tornou-se insustentável diante do vertiginoso crescimento das receitas e dos lucros proporcionados pela disparada dos preços do petróleo desde 2003, e criou as condições políticas para as mudanças contratuais.

Esse episódio da renegociação de contratos da indústria petroleira na América do Sul nos dá oportunidade de fazer menção, ainda que breve, às questões associadas aos diversos sentidos do conceito de “mercado”, e aos desentendimentos que podem ser causadas pelo uso indiscriminado do termo. A partir do final do século XVIII, com a formação de Estados nacionais governados pela Democracia Liberal e com a predominância do modo capitalista de produção, o termo “mercado” sofreu uma modificação radical em seu significado. Até então, “mercado” significava um local físico, um espaço onde se reúnem mercadores vindos de diversos pontos distantes para realizar suas trocas, como ocorria nas grandes feiras da Idade Média, e como ainda sobrevive em centros urbanos contemporâneos, na forma de locais (fixos ou ambulantes) nos quais se vende principalmente produtos agrícolas. Com o advento da conjugação entre a democracia liberal e o capitalismo, o termo “mercado” passa a expressar um projeto político, um princípio de organização social fundado em práticas mercantis. Nesse contexto, “mercado” assume personalidade de instituição jurídica dentro do contrato social, expresso nas constituições nacionais. A prática do modo capitalista de produção requer que o direito posto pelo Estado garanta a “fluência da circulação mercantil” e dê caráter determinístico às relações econômicas. Ou seja, no dizer de um jurista brasileiro¹³⁶, requer que o direito garanta um “horizonte de previsibilidade e calculabilidade” para as operações comerciais. A garantia da estabilidade

136 Grau, Eros Roberto – *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. Malheiros Editores, 10a edição, 2006.

das condições comerciais, ditas “condições de mercado”, protege os proprietários do capital tanto de incertezas no comportamento dos outros agentes econômicos, como de incertezas associadas ao comportamento do próprio Estado. É dessa restrição imposta pela instituição jurídica “mercado” ao comportamento do próprio Estado, ou seja, do sentimento de perda de soberania do Estado em favor do capital, que nascem as principais reações que hoje se manifestam aos contratos feitos durante as décadas de privatização da indústria da energia na América do Sul.

8. Retrato de uma estrutura em movimento

Neste ensaio tratou-se da relação entre a política brasileira de integração regional e a ordem contratual da indústria de energia na América do Sul, manifesta nos contratos que a Petrobras tem em diversos países da região. Tomou-se como exemplo típico para análise o processo que levou à renegociação dos contratos de exploração e produção da Petrobras na Bolívia. Ao concluir esta reflexão, é necessário registrar que a mudança nos contratos de exploração de petróleo e gás não foi a única renegociação de grande porte da Petrobras com a Bolívia em tempos recentes. Houve outras duas que, mesmo sem descrever em detalhe, devem ser mencionadas, pois se deram no delicado período pós-nacionalização, e exigiram igualmente esforços coordenados entre as companhias e os governos de Brasil e Bolívia. Ao mesmo tempo em que decretava a nacionalização, o governo boliviano demandou também o aumento de preço do gás exportado ao Brasil. Como essa demanda dizia respeito ao contrato binacional (e não aos contratos internos da Bolívia), esse pleito deu origem a outro ramo de negociações, entre YPFB e a Petrobras, que também envolveu os governos dos dois países. As linhas gerais de um entendimento foram acordadas pelos Presidentes Lula e Evo, bem como pelos presidentes das companhias, em reunião em Brasília em fevereiro de 2007. Outra negociação também se fez necessária na medida em que o Decreto de Nacionalização determinava a recompra das refinarias que tinham sido vendidas pela YPFB à Petrobras em 1999, em leilão internacional. Houve negociação específica desse tema, que se concluiu com a recompra das refinarias pela YPFB, pelo valor de USD 112 milhões, numa operação concretizada entre maio e julho de 2007.

Registre-se ainda que a Bolívia foi apenas um dentre diversos países da região com demandas ao Brasil por conta de negócios da Petrobras. Considerações semelhantes às que aqui apresentamos poderiam ser feitas a respeito da atuação da Petrobras em outros países sul-americanos. Por exemplo, as já mencionadas mudanças do marco regulatório levaram ao encerramento compulsório, em abril de 2006, dos contratos de exploração que a Petrobras detinha em quatro campos

na Venezuela, e a transformação de cada um desses contratos em empresas mistas controladas e operadas pela PDVSA, que passou a ter 60% do capital de cada uma delas. Isso se deu ao mesmo tempo em que se negociavam treze memorandos de entendimento sobre potenciais negócios entre a Petrobras e a PDVSA, memorandos que tiveram sua origem numa série de acordos firmados em fevereiro de 2005 entre os governos do Brasil e da Venezuela. Daí originou-se igualmente um complexo processo de negociação entre as companhias e os governos, processo esse que ainda hoje segue seu curso.

Da mesma forma poderiam ser feitas considerações sobre as renegociações de contratos no Equador. Naquele país a Petrobras operava, até há poucos dias, dois blocos. Em setembro de 2008 foi acordada a devolução de um deles (bloco 31), situado em área ambientalmente sensível. Em outubro de 2008 foi renegociado compulsoriamente o contrato que rege a produção no outro bloco (bloco 18). Em meio a um tenso momento político em que o governo do Equador liderou e venceu a votação de uma ampla reforma constitucional, as negociações com a Petrobras propiciaram momentos de tensão diplomática entre os dois países, principalmente em setembro e outubro de 2008, antes que se encontrasse finalmente o caminho do acordo.

Haveria também muito que considerar de parte da Argentina, país onde a subsidiária local da Petrobras é a segunda maior empresa do ramo, com atividades que incluem desde a exploração e produção e transporte de petróleo e gás, passam pelo refino e distribuição de combustíveis, petroquímicos e fertilizantes, e chegam até a geração e distribuição de energia elétrica para uma extensa área da Grande Buenos Aires. A crescente dependência de importações da Argentina para atender a seu mercado interno de combustíveis e, particularmente, os déficits crônicos de óleo diesel e gás natural, oferecem uma pauta diversificada de negociações delicadas que requerem a ação coordenada da Petrobras e dos governos de ambos Estados.

O processo de redefinição do papel do Estado na indústria petroleira mundial e sul-americana está longe de terminar. No momento em que se conclui a redação desse texto (outubro de 2008) o mundo encontra-se no auge de uma crise financeira sem precedentes desde 1929. Todos os maiores bancos da Europa e dos Estados Unidos receberam gigantescos (e impensáveis) aportes de fundos públicos nas últimas semanas¹³⁷. Faliram ou estão à beira da insolvência grandes

137 Em 03 de outubro de 2008 o Congresso norte-americano aprovou um plano de ajuda ao setor financeiro, pelo qual se autoriza o uso de US\$ 700 bilhões de fundos públicos para socorrer instituições financeiras em dificuldades. O socorro será dado na forma de compra de títulos

bancos de investimento¹³⁸, produtos diretos da desregulamentação bancária da década de 1980, grandes operadores da liberação do fluxo internacional de capitais da década de 1990, e personagens centrais em todas as operações de compra e venda de ativos petrolíferos na América do Sul nos últimos 20 anos. O preço do petróleo hoje é de 62 dólares por barril, ou seja, menos da metade dos 145 dólares por barril vigentes há apenas três meses atrás e, em termos nominais, igual ao que se praticava em 2003, no momento em que tomaram corpo a maior parte das mudanças abordadas neste ensaio. A perspectiva para 2009 é de recessão no centro do capitalismo, e de ameaça à viabilidade dos investimentos que dependem de grandes volumes de financiamento com capital de terceiros, inclusive os da indústria do petróleo. Ninguém é capaz, nesse momento, de prever a duração da atual crise, e a extensão dos danos que a desestruturação do sistema financeiro causará à economia mundial. Temos apenas um retrato de uma estrutura em movimento.

Dentro desse cenário econômico desanimador, o Brasil se apresenta como um dos poucos redutos potenciais de solidez do sistema financeiro, e potencial fonte de crescimento para os próximos anos. Ao contrário de vizinhos como Bolívia, Equador, e Venezuela, que são altamente dependentes do valor de suas exportações de petróleo e gás para movimentar suas economias, o Brasil tem crescido principalmente pela força do consumo de sua própria população, e pela vigorosa instalação de nova capacidade produtiva com investimentos que são, em grande parte, financiados pelo Estado através do BNDES. Também sob o ponto de vista de política externa, o Brasil se apresenta como alternativa em meio ao momento sombrio. Enquanto o mundo assiste ao esgotamento da agressiva estratégia intervencionista dos EUA, e os desastrosos efeitos dos gigantescos gastos bélicos sobre as finanças públicas norte-americanas, o Brasil tem praticado o oposto, pelo exercício de uma liderança tolerante na América do Sul, pela qual tem mantido o bom relacionamento entre os Estados, apesar dos sobressaltos causados pelas

de dívida de alto risco (papéis “podres”), em troca de participação acionária do Estado nessas instituições financeiras. O Banco Central Europeu também aprovou um plano semelhante. Ao final de outubro de 2008 estimava-se em US\$ 3,2 trilhões o valor já concedido pelos governos para salvar instituições financeiras pelo mundo.

138 Em março de 2008 o Bear Stern foi comprado pelo JP Morgan com financiamento de US\$ 29 bilhões do FED. No início de setembro o governo americano concedeu empréstimos no total de US\$ 200 bilhões às duas maiores financiadoras de hipotecas do país, Fannie May e Freddie Mac. O Lehman Brothers faliu em 15 de setembro. Em 16 de setembro o governo americano concedeu empréstimo de US\$ 85 bilhões para a AIG, maior seguradora do país para impedir sua falência. No final de setembro, o Fed aprovou a conversão para bancos varejistas dos dois últimos bancos de investimentos sobreviventes, o Goldman Sachs, e o Morgan Stanley.

transformações sociais por que passa o continente, a exemplo do que se vê na indústria regional de petróleo e gás. É de se esperar, portanto, que se intensifiquem as demandas dos países sul-americanos sobre o Brasil, e particularmente sobre a Petrobras, como fontes de algum investimento externo dentro de um cenário mundial recessivo. A dificuldade do momento oferecerá oportunidade para que se consolide ainda mais a liderança da Petrobras e sua atuação como instrumento da política externa brasileira para a América do Sul.

