

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENERGIA
PPGE – USP (EP/FEA/IEE/IF)

**Raízes Socioeconômicas da Integração Energética na América do Sul:
análise dos projetos Itaipu Binacional, Gasbol e Gasandes**

Volume I

Victorio Enrique Oxilia Dávalos

São Paulo

2009

VICTORIO ENRIQUE OXILIA DÁVALOS

**Raízes Socioeconômicas da Integração Energética na América do Sul:
análise dos projetos Itaipu Binacional, Gasbol e Gasandes**

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Energia (Escola Politécnica, Faculdade de Economia e Administração, Instituto de Eletrotécnica e Energia e Instituto de Física) da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Doutor em Energia.

Orientação: Prof. Dr. Ildo Luís Sauer

São Paulo

2009

**AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTA
TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO,
PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.**

FICHA CATALOGRÁFICA

Oxilia Dávalos, Victorio Enrique

Raízes Socioeconômicas da Integração Energética na América do Sul: análise dos projetos Itaipu Binacional, Gasbol e Gasandes/ Victorio Enrique Oxilia Dávalos; orientador Ildo Luís Sauer. São Paulo, 2009. 567 f.: il.; 30 cm.

Tese de Doutorado (Programa de Pós Graduação em Energia) EP, FEA, IEE e IF da Universidade de São Paulo.

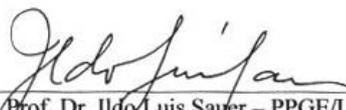
1. Integração energética
 2. América do Sul - Energia
 3. Itaipu
 4. Gasbol
 5. Gasandes .
- I. Título

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENERGIA
EP – FEA – IEE - IF

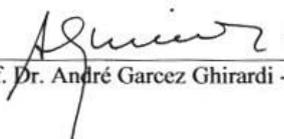
VICTORIO OXILIA DAVALOS

*“Raízes Socioeconômicas da Integração Energética na América do Sul:
Análise dos projetos Itaipu Binacional, Gasbol e Gasandes”*

Tese defendida e aprovada em 31/07/2009 pela Comissão Julgadora:



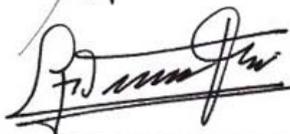
Prof. Dr. Ildo Luis Sauer – PPGE/USP
Orientador e Presidente da Comissão Julgadora



Prof. Dr. André Garcez Ghirardi - UFBA



Prof. Dr. Dorival Gonçalves Júnior - UFMT



Prof. Dr. Carlos Manuel Cardozo Florentin – YACYRETA/Paraguai



Prof. Dr. Jorge Luis da Silva Grespan - FFLCH

Dedicatória

Ao meu pai, *in memoriam*

Agradecimentos

Ao Prof. Ildo Sauer, pelo estímulo, confiança e orientação para a mudança do referencial conceitual.

Aos professores do PPGE-USP, pela amizade, apoio e ensinamentos, em particular aos professores Fagá, Edmilson, Bermann, Miguel e Burani.

Aos funcionários do PPGE e do IEE da USP, pelo apoio constante e a gentileza no trato, seja na administração, na secretaria, na sala de reproduções, na Biblioteca, na portaria, no apoio informático ou nos serviços gerais e limpeza.

Aos meus colegas e amigos do PPGE, pelo apoio, amizade e tantas discussões realizadas em conjunto. Foram muitos, mas gostaria de destacar alguns nomes: Fábio, Fernando (*in memoriam*), Nilton, Tatiana, Julieta, Cidar, Mário, Hirdan, André, Luciano e Márcio. Aos amigos Sonia e Francisco, quem colaboraram com valiosas informações.

Aos meus queridos amigos de São Paulo, em particular, Rubens e Sal, irmãos, pelo apoio durante momentos difíceis e pela amizade que transcende fronteiras e o tempo.

À querida Tania, por essa força, alento, carinho e cuidadosa revisão deste trabalho. À Kenny, pelo valioso apoio nesta fase final.

À minha mãe e irmãos e famílias, pelo apoio desde Assunção.

Aos amigos e amigas que me acompanharam neste longo trabalho em Assunção, São Paulo e em Quito, em particular, aos colegas da OLADE. E aos amigos de um pouco mais longe, Wolfgang e Michel; obrigado pela força.

Finalmente, aos programas de bolsas da LASPAU – Organização dos Estados Americanos e da CAPES, pelo apoio financeiro.

RESUMO

OXILIA DÁVALOS, V.E. **Raízes Socioeconômicas da Integração Energética na América do Sul: análise dos projetos Itaipu Binacional, Gasbol e Gasandes**. 2009. 563 f. Tese de Doutorado - Programa de Pós-graduação em Energia. Universidade de São Paulo, São Paulo.

Este trabalho trata da análise de projetos de integração energética na América do Sul, em particular da área do MERCOSUL e dos países associados Bolívia e Chile. Com este trabalho busca-se identificar quais foram as motivações socioeconômicas que impulsionaram três projetos relevantes nessa região, a saber: Itaipu Binacional, Gasbol e Gasandes.

A pesquisa tem o fito de mostrar a tese de que esses projetos foram realizados em diversos contextos históricos, mas que em todos os casos tiveram como referencia a acumulação capitalista. Para tanto, se escolhe um método que contextualiza os projetos na história e identificam-se, por meio da análise histórica, quais foram os setores da sociedade que receberam os maiores benefícios econômicos e qual foi a participação dos Estados em cada caso.

O estudo mostra que nos projetos analisados, ainda tendo diferentes graus de participação dos Estados, a reprodução do capital constitui a motivação principal destes projetos, pois foram os capitais nacionais e internacionais os que tiveram seus lucros garantidos, em detrimento de empresas estatais ou públicas, ou bem em detrimento da população. As formas para garantir a acumulação privada foram diferentes e dependeram do contexto histórico em que cada projeto foi desenvolvido. No projeto Itaipu, as empresas foram beneficiadas com contratos de elevado valor e com tarifas abaixo do custo do serviço de eletricidade (isto particularmente para os grandes consumidores). Ademais, o manejo financeiro da dívida permitiu grandes transferências para o sistema financeiro. Nos casos de Gasbol e de Gasandes o modelo de organização dos projetos permitiu benefícios para as empresas em detrimento da Petrobras, no primeiro caso, e em detrimento diretamente da população, no segundo caso.

Palavras-chave: Integração energética; América do Sul - Energia; Itaipu; Gasbol; Gasandes .

ABSTRACT

OXILIA DÁVALOS, V.E. **The Social and the Economic Roots of the Energy Integration in the South America: analysis of the Itaipu.** 2009. 564 f. D.Sc. Thesis (Postgraduate Program on Energy. University of São Paulo, São Paulo).

This work deals with the analysis of energy integration projects in the South America, in particular, in South American Common Market and its associated countries Bolivia and Chile. The thesis aims to identify the social and the economic motivations that stimulated the following three prominent projects in the region: *Itaipu Binacional*, *Gasbol* and *Gasandes*.

The research thesis was that those projects were carried out taking as reference the capitalist accumulation, despite they were developed in diverse historical contexts. To carry out the research was chosen a methodological approach which puts the projects into an historical context and identifies, by means of the analysis, which were the sectors of the society that received the main economic benefits and which was the participation of the States in each case.

The study concluded that in the projects analyzed, even having different levels of participation of the States, the reproduction of the capital was the main motivation of the projects. So, the international and national capitals had their profits guaranteed, but the risks and the financial losses were transferred to the state-owned or public companies or to the population. The forms to guarantee the private accumulation were different and depend on the historical context of each project. In the Itaipu project, for instance, the companies were benefited with high value contracts and with low tariffs of electricity (for huge consumers). Besides, the financial management of the debt permitted huge transferences from Itaipu to the financial system. In the cases of Gasbol and Gasandes the model of organization of the projects permitted benefits to the companies. The risks or financial losses were assumed by Petrobras, in the first case, and by the population, in the second case.

Key-words: Energy Integration; South America – Energy; Itaipu; Gasbol; Gasbol

LISTA DE TABELAS

Volume I

Tabela 1.1 – Consumo mundial de carvão mineral, hidrocarbonetos e hidreletricidade na primeira metade do século XX.....	10
Tabela 1.2 – Valores e distribuição das exportações de mercadorias no comércio mundial.....	19
Tabela 1.3 – Reservas provadas e potencial hidrelétrico na América do Sul (ano 2007).....	33
Tabela 1.4 – Relação (quociente) entre a renda dos 20% da população mais rica sobre a renda dos 20% da população mais pobre em alguns países da América do Sul e México.....	38
Tabela 1.5 – Total dos bônus emitidos em Londres, para financiar países da América Latina, entre 1822 e 1825 (valores em libras esterlinas).....	53
Tabela 1.6 – Investimentos ingleses em países da América do Sul e valores totais na América Latina (em milhões de Libras Esterlinas), entre 1865 e 1913.....	58
Tabela 1.7 – Capitais estrangeiros investidos em diversos setores na Argentina (1910).....	60
Tabela 1.8 – América Latina: índices do comércio exterior (em variação % com relação ao período 1925 - 1929).....	66
Tabela 1.9 – Exportações como % do PIB em países da América Latina.....	67
Tabela 1.10 – Evolução dos coeficientes de importação em países selecionados (% do PIB em séries a preços de 1960).....	73
Tabela 1.11 – Evolução dos coeficientes de industrialização em países selecionados (% do PIB em séries a preços de 1960).....	74
Tabela 1.12 – Participação dos setores Agricultura e Indústria no Produto Interno Bruto de países da América Latina (em % do PIB).....	75
Tabela 1.13 – Evolução da produção de aço em alguns países da América Latina (valores em 1000 toneladas).....	76
Tabela 1.14 – Produção e montagem de veículos automotores na América Latina (valores em unidades).....	77
Tabela 1.15 – Evolução da produção de petróleo em alguns países da América Latina (valores em 1000 m ³).....	78
Tabela 1.16 – Evolução da produção de eletricidade em alguns países da América Latina (valores em milhões de kWh).....	79
Tabela 1.17 – América Latina: balanços parciais (1970-1980), em milhões US\$.....	84

Tabela 2.1 –	Projetos aprovados pela Comissão Mista Brasil - Estados Unidos da América (1951-1953).....	98
Tabela 2.2 –	Variação percentual anual do Produto Interno Bruto - Brasil.....	99
Tabela 2.3 –	Produção de eletricidade no Brasil durante a década de 1950.....	100
Tabela 2.4 –	Evolução da Capacidade instalada e do Consumo de eletricidade no Brasil.....	101
Tabela 2.5 –	Rendimentos de capital de Itaipu Binacional.....	162
Tabela 2.6 –	Potência contratada da Itaipu Binacional pelas empresas do Brasil e do Paraguai (em valores mensais médios).....	164
Tabela 2.7 –	Distribuição prevista de custos do projeto Itaipu em 1973 e 1974.....	170
Tabela 2.8 –	Valores médios anuais da <i>Prime Rate</i>	171
Tabela 2.9 –	Evolução dos custos do projeto Itaipu Binacional.....	172
Tabela 2.10 –	Crescimento econômico nos países industrializados (taxas percentuais de crescimento anual do PIB ou do PNB).....	174
Tabela 2.11 –	Inflação dos países industrializados.....	174
Tabela 2.12 –	Investimentos anuais da IB, ajustados pela variação dos índices <i>Consumer Prices</i> e <i>Industrial Goods</i> dos EUA.....	176
Tabela 2.13 –	Estrutura de participação das entidades financeiras, no financiamento da Itaipu Binacional entre 1975 e 1991.....	177
Tabela 2.14 –	Estrutura de financiamento do setor de energia elétrica no Brasil (em %).....	178
Tabela 2.15 –	Dispêndio de investimentos das principais empresas estatais (Cr\$ Bilhões de 1980).....	179
Tabela 2.16 –	Saldo final de exercício de empréstimos e financiamentos da Itaipu Binacional.....	180
Tabela 2.17 –	Receita da Itaipu Binacional (1985-2006).....	182
Tabela 2.18 –	Tarifas de energia elétrica no Brasil (médias anuais).....	184
Tabela 2.19 –	Estimação de distribuição de contratos durante a construção.....	187
Tabela 2.20 –	Benefícios previstos no Anexo C para o Brasil e o Paraguai.....	192
Tabela 2.21 –	Distribuição dos benefícios da Itaipu Binacional (Anexo C e modificações) no Brasil, segundo Decreto 1 de 11 de janeiro de 1991.....	193
Tabela 3.1 –	Consumo de Energia Primária para a produção de eletricidade nos EUA.....	213

Tabela 3.2 – Produção de gás natural por Estado e Região do Brasil (em mil m ³ /dia), em anos selecionados.....	235
Tabela 3.3 – Oferta e demanda de gás natural no Brasil (1991-2006), em milhões de metros cúbicos.....	248
Tabela 3.4 – Riscos anuais de déficit dos subsistemas elétricos (em %)......	255
Tabela 3.5 – Estimativa de Ampliação de Gereção e Transmissão de Energia para o Período 2002/04.....	258
Tabela 3.6 – Desenho inicial da estrutura societária das empresas transportadoras de gás e participação das empresas promotoras.....	274
Tabela 3.7 – Estrutura societária da TBG em 2007.....	278
Tabela 3.8 – Estrutura societária da GTB em 2007.....	279
Tabela 3.9 – Estrutura de financiamento do lado boliviano proposta pela CSFB.....	282
Tabela 3.10 – Estrutura inicial de financiamento do trecho brasileiro do gasoduto.....	284
Tabela 3.11 – Estrutura final do financiamento do gasoduto – trecho brasileiro	285
Tabela 3.12 – Quantidade diária contratada em milhões (MM) de metros cúbicos por dia (MCPD), conforme GSA (1993).....	287
Tabela 3.13 – Relação das quantidades diárias do contrato de suprimento de gás (em milhões de MCPD).....	288
Tabela 3.14 – Volumes da TCQ (conforme contrato assinado em 1996).....	290
Tabela 3.15 – Capacidade contratada na modalidade TCX.....	294
Tabela 3.16 – Contratos de transporte e volumes transportados até 2007 (valores em 10 ⁶ MCPD).....	296
Tabela 3.17 – Participações da Petrobrás em plantas de co-geração (estrutura societária inicialmente prevista) no ano de 1999.....	301
Tabela 3.18 – Preços semanais do MAE por sub-mercado (em R\$/MWh).....	306
Tabela 3.19 – Perdas da Petrobras relacionadas com os negócios de energia elétrica.....	309
Tabela 3.20 – Situação das UTEs nas quais a Petrobras possui participação acionária (em 2007).....	312
Tabela 3.21 – Empresas operadoras das principais áreas de exploração e produção de hidrocarbonetos na Bolívia (em 2005).....	319
Tabela 3.22 – Distribuição das reservas de gás natural da Bolívia (em 10 ¹² pés cúbicos).....	320
Tabela 3.23 – Comparativo das participações do Estado boliviano na produção de hidrocarbonetos, segundo os regimes das legislações de 1996 e de 2005 e o Decreto Supremo da nacionalização de 2006 em milhões US\$).....	326

Volume II

Tabela 4.1 – Taxa anual média de variação do PIB, da População e do PIB per capita da Argentina por períodos (desde 1900 a 1995).....	343
Tabela 4.2 – Empresas estrangeiras de serviço público nacionalizadas entre 1945 e 1948.....	347
Tabela 4.3 – Tarifas de venda de gás domiciliar em Buenos Aires.....	349
Tabela 4.4 – Rede de principais gasodutos na Argentina até fins da década de 1980.....	351
Tabela 4.5 – Projetos industriais apresentados ao governo argentino, entre 1959 e 1969 (distribuição por segmentos industriais).....	353
Tabela 4.6 – Principais investimentos estrangeiros na Argentina, distribuídos por país de origem, no período 1 de março de 1977 a 31 de dezembro de 1983 (em milhões US\$).....	355
Tabela 4.7 – Investimento direto acumulado dos Estados Unidos da América por segmento de atividade econômica, entre 1976 e 1983 (em milhões US\$).....	356
Tabela 4.8 – Reservas provadas de gás natural na Argentina (1970-1988).....	356
Tabela 4.9 – Participação percentual do petróleo e do gás natural no consumo total de energia primária da Argentina (1980-1993).....	358
Tabela 4.10 – Desemprego, variação do índice de preços ao consumidor e variação do PIB durante a gestão de Carlos Saul Menem (1989 a 1999).....	362
Tabela 4.11 – Produção de petróleo por tipo de contrato e de YPF S.A. (1000 m ³).....	368
Tabela 4.12 – Investimentos diretos dos Estados Unidos da América (1897-1914), em milhões US\$ no fim do ano e em alguns dos principais países (em termos de volumes de investimentos).....	381
Tabela 4.13 – Número de empresas com participação estatal e controladas pela CORFO (antes de 1970 e o número de empresas que passaram pelo processo de estatização durante o governo de S. Allende (1970-1973).....	390
Tabela 4.14 – Indicadores macroeconômicos do Chile nas décadas de 1970 e 1980.....	392
Tabela 4.15 – Variação anual do PIB do Chile (em % de variação anual).....	393
Tabela 4.16 – A propriedade da empresa Endesa no processo de privatização (até 1995).	397
Tabela 4.17 – Evolução do PIB chileno (em % inter-anual).....	399
Tabela 4.18 – Consumo de petróleo, gás natural e eletricidade no Chile (1980-1993).....	400
Tabela 4.19 – Estrutura do Consumo de Energia Primária em 1996 e estimação para o ano 2005.....	401

Tabela 4.20 – Participação da energia primária na geração elétrica do Chile.....	401
Tabela 4.21 – Produção de petróleo da ENAP (no Chile) e de Sipetrol (no exterior).....	405
Tabela 4.22 – Estrutura dos consórcios de empresas vinculados ao projeto Gasandes na época de lançamento do projeto (ano 1995).....	408
Tabela 4.23 – Participação das principais empresas nos três projetos vinculados a GasAndes.....	409
Tabela 4.24 – Estrutura dos consórcios de empresas vinculados ao projeto Gasandes no ano 2007	430
Tabela 4.25 – Estrutura societária dos projetos Transandino ou TransGas e Gas de Chile em 1994.....	432
Tabela 4.26 – Listagem das autorizações do governo argentino para a exportação de gás natural (somente as autorizações referentes à bacia de Neuquén e para o Chile).....	437
Tabela 4.27 – Tarifas dos contratos com a TGN e as empresas Gasan.....	449
Tabela 4.28 – Produção e consumo de gás natural e eletricidade no Chile (1994-2006).....	451
Tabela 4.29 – Algumas das principais variáveis socioeconômicas (ou variação das variáveis) da Argentina (1998-2006).....	454
Tabela 4.30 – Preços e tarifas da energia elétrica e do gás natural na Argentina (comparação com os valores no Reino Unido).....	457
Tabela 4.31 – Relação reservas provadas/produção de gás natural na Argentina.....	459

LISTA DE QUADROS

Volume I

Quadro 2.1 - Principais associadas da <i>International Electrical Association</i> , em 1936.....	118
Quadro 2.2 - Ordem das prioridades do governo em 1976, para empresários e ministros.....	188
Quadro 3.1 - Distribuição das tarefas/responsabilidades entre as empresas promotoras do projeto.....	275
Quadro 3.2 - Contratos de Serviço de Transporte Firme da TBG.....	296

Volume II

Quadro 4.1 - Resultados da privatização de <i>Gas del Estado</i> dividida em companhias de transporte e de distribuição.....	373
--	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Volume I

Gráfico 2.1 - Comparação entre evolução de custos da IB e a Prime Rate.....	173
Gráfico 2.2 - Consumo final de eletricidade no Brasil.....	184
Gráfico 3.1 - Relação entre capacidade de transporte e volume médio transportado pela TBG.....	297
Gráfico 3.2 - Histórico das taxas de câmbio R\$/US\$ entre junho de 2001 e junho de 2003.....	307

Volume II

Gráfico 4.1 - Produção e reservas de petróleo entre 1980 e 1989 (Argentina).....	359
Gráfico 4.2 - Consumo de gás natural na Argentina por setor (1993, 2004 e 2006).....	378
Gráfico 4.3 - Reservas de petróleo e gás natural (Chile 1980-1993).....	384
Gráfico 4.4 - Exportação de gás natural da Argentina ao Chile.....	453
Gráfico 4.5 - Produção, consumo e exportação de líquidos de petróleo e líquidos de Gás natural na Argentina.....	455
Gráfico 4.6 - Reservas provadas de petróleo.....	456
Gráfico 4.7 - Produção e consumo de gás natural na Argentina (1980-2006).....	457
Gráfico 4.8 - Consumo médio diário de gás natural na Argentina	459
Gráfico 4.9 - Preços médios de eletricidade em Alto Jahuel (Santiago).....	462
Gráfico 4.10 - Gás natural transportado por Gasandes (junho 1997 a setembro 2007).....	463
Gráfico 4.11 - Preços médios de gás natural (consumo de 19,3 m ³ /mês).....	464

LISTA DE MAPAS

Volume I

Mapa 2.1 - Aproveitamentos hidrelétricos nas Bacias Tietê, Rio Grande e Paraná.....	103
Mapa 2.2 - Esquema do aproveitamento de Sete Quedas em solo exclusivamente Brasileiro.....	124
Mapa 2.3 - A região do Salto de Sete Quedas com a indicação da área litigiosa.....	126
Mapa 2.4 - Detalhe do limite entre o Brasil e o Paraguai, na região da Serra do Maracaju e Saltos do Guairá.....	131

Volume II

Mapa 4.1 - Esquema do projeto Gasandes.....	410
Mapa 4.2- Esquema do projeto TransGas ou Transandino.....	433

SUMÁRIO

Volume I

APRESENTAÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1 – O CONTEXTO DA PESQUISA: CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA, MARCO TEÓRICO E ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	
	5
1.1 A caracterização do problema.....	5
1.1.1 Sobre o conceito de energia.....	13
1.1.2 Sobre o conceito de integração.....	15
1.2 O referencial analítico da pesquisa.....	16
1.2.1 Antecedentes	17
1.2.1.1 A integração regional no marco do liberalismo econômico.....	17
1.2.1.2 A integração regional e energética tendo como referência a a geopolítica.....	26
1.2.2 A precisão de conceitos no referencial analítico.....	34
1.3 A implantação da hegemonia da exploração na América Latina.....	47
1.3.1 A questão da periodização histórica.....	47
1.3.2 A inserção da América Latina durante a expansão do capital: submissão e dependência	52
1.3.3 A expansão dos serviços energéticos.....	62
1.3.4 As transformações na força de trabalho.....	63
1.3.5 A crise de 1929 e suas implicações.....	65
1.3.5.1 Os efeitos da crise na América Latina.....	66
1.3.6 A transformação da crise em oportunidade com a participação do Estado.....	68
1.3.6.1 A “saída” da crise e o amadurecimento da crise estrutural na América Latina.....	71
1.3.6.2 A industrialização e o desenvolvimento energético entre 1940 e 1970.....	76
1.4. Resenha sobre a crise de 1970 e suas conseqüências	81
CAPÍTULO 2 – O PROJETO ITAIPU BINACIONAL.....	
	91
2.1 A apresentação do projeto binacional.....	91

2.2	O contexto histórico do projeto Itaipu Binacional.....	93
2.2.1	O processo de industrialização e a evolução do setor elétrico brasileiro.....	93
2.2.2	Resenha sobre o desenvolvimento socioeconômico e do setor elétrico no Paraguai entre as décadas de 1930 e 1970.....	110
2.2.3	O projeto hidrelétrico no Salto de Guaíra: uma boa oportunidade para os negócios, mas com complicações.....	116
2.2.3.1	O projeto hidrelétrico no Salto de Guaíra ou Sete Quedas.....	120
2.2.3.2	O negócio que estava na mira se complica por questões de política exterior.....	125
2.3	O cenário internacional regional na Bacia do Prata: marco das relações entre o Brasil e o Paraguai.....	128
2.3.1	O fundamento do problema de limites entre o Brasil e o Paraguai.....	129
2.3.2	O cenário internacional na Bacia do Prata.....	134
2.3.2.1	A manifestação dos conflitos sobre os recursos hídricos na Bacia do Prata.....	139
2.4	O Tratado de Itaipu.....	144
2.4.1	O consenso com base na instituição do caráter binacional da entidade Itaipu.....	148
2.4.2	As determinações do Tratado de Itaipu: os aspectos de organização e de prestação do serviço.....	154
2.4.2.1	A estrutura jurídica dos acordos.....	154
2.4.2.2	O Estatuto da Itaipu: a organização e o capital social da entidade binacional.....	156
2.4.2.3	A integração do capital da Itaipu Binacional.....	160
2.4.2.4	O suprimento de energia: as condições emanadas dos acordos internacionais e a produção e entrega de energia.....	162
2.4.2.5	O custo do serviço de eletricidade.....	165
2.5	A oportunidade tornou-se realidade: a participação das empresas nacionais e internacionais na maior hidrelétrica do mundo.....	168
2.5.1	Resenha sobre o financiamento e os custos do projeto.....	169
2.5.2	A entidades financiadoras do projeto.....	177
2.5.3	A participação das empresas nos contratos.....	186
2.6	Os benefícios previstos no Anexo C do Tratado.....	192
2.7	As críticas em torno do Tratado de Itaipu e do projeto.....	195
2.7.1	As críticas surgidas na década de 1970.....	196

2.7.2 As críticas mais recentes: a soberania hidrelétrica.....	201
2.8 Conclusões sobre o projeto Itaipu.....	206
 CAPÍTULO 3 – O PROJETO DO GASODUTO BOLÍVIA-BRASIL	
3.1. O crescimento do gás natural no consumo de energia.....	209
3.2. Antecedentes do desenvolvimento da indústria dos hidrocarbonetos no Brasil e na Bolívia.....	215
3.2.1 A indústria do petróleo no Brasil.....	215
3.2.1.1 A luta pelo domínio do petróleo brasileiro.....	218
3.2.1.2 A campanha “O Petróleo é nosso” e a criação da Petrobras.....	223
3.2.1.3 O desenvolvimento da indústria do petróleo: do “petróleo é nosso” à internacionalização da Petrobras.....	228
3.2.1.3.1 Descobrimo o “petróleo nosso”.....	228
3.2.1.3.2 Uma resenha prévia sobre o Gás Natural.....	232
3.2.1.3.3 Compartilhando o “petróleo nosso”: as reformas liberais e seu impacto na indústria do petróleo.....	236
3.2.2. A indústria dos hidrocarbonetos na Bolívia.....	238
3.3 A motivação para a realização do gasoduto internacional.....	245
3.3.1 O interesse das grandes empresas internacionais no gás natural, na Bolívia e no mercado para o gás no Brasil.....	245
3.3.2 O impulso da geração termoeétrica no Brasil.....	247
3.3.2.1 A termoeletricidade no marco das reformas neoliberais do setor elétrico brasileiro.....	251
3.4 A estruturação do marco jurídico que permitiu o desenvolvimento de negócios.....	259
3.4.1 Antecedentes/bases das negociações entre o Brasil e a Bolívia: diferentes momentos.....	260
3.4.2 O marco geral dos acordos internacionais do gasoduto.....	266
3.4.2.1 As bases da estrutura contratual do projeto <i>Gasbol</i>	269
3.4.2.2 A estrutura societária das empresas transportadoras de gás natural.....	273
3.4.2.3 A estrutura contratual que viabilizou o financiamento do Gasoduto Bolívia-Brasil.....	280
3.4.2.4 Resenha sobre o financiamento da empresa <i>Gas Transboliviano</i> S.A. (GTB).....	281
3.4.2.5 Resenha sobre o financiamento da empresa <i>Transportadora</i> <i>Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil – TBG</i>	283

3.4.3 Os Contratos de suprimento de gás e de transporte.....	285
3.4.3.1 O Contrato de Suprimento de Gás - <i>Gas Supply Agreement</i> (<i>GSA</i>).....	287
3.4.3.2 Os contratos de transporte.....	290
3.4.3.2.1 Acordo de Transporte do gás, trecho boliviano (contracto TCQ).....	290
3.4.3.2.2 Acordo de Transporte no Brasil (contrato TCQ).....	292
3.4.3.2.3 Contratos adicionais de transporte: TCO e TCX.....	293
3.4.4. O transporte de gás pelo gasoduto.....	295
3.5 As consequências do projeto.....	298
3.5.1 Consequências no Brasil.....	298
3.5.2 Consequências do projeto na Bolívia.....	313
3.5.2.1 A participação da <i>Enron</i> na Bolívia: a contradição entre a imagem corporativa e a realidade.....	315
3.5.2.2 O crescimento das reservas de gás natural.....	318
3.5.2.3 A percepção dos benefícios na Bolívia.....	320
3.6 Conclusões do projeto Gasbol	329

Volume II

CAPÍTULO 4 - O PROJETO GASANDES.....	338
4.1 O desenvolvimento do gás natural na Argentina e no Chile.....	338
4.1.1 O desenvolvimento dos hidrocarbonetos na história da Argentina.....	338
4.1.1.1 Os primórdios do desenvolvimento dos hidrocarbonetos na Argentina no marco da expansão capitalista.....	340
4.1.1.1.1 O gás natural para iluminação	340
4.1.1.2 A participação do Estado na indústria dos hidrocarbonetos: a criação de <i>Yacimientos Petrolíferos Fiscales</i> (YPF) e de <i>Gas del Estado</i> (GdE).....	344
4.1.1.2.1 A criação da YPF e da empresa Gas del Estado.....	344
4.1.1.2.2 A nacionalização dos serviços públicos	346
4.1.1.2.3 A criação da empresa Gas del Estado	348
4.1.1.2.4 O prelúdio da volta do liberalismo econômico	352
4.1.1.2.5 O retorno do governo democrático e as pressões crescentes das empresas privadas	358
4.1.1.3 As reformas neoliberais do governo de Menem e as consequências no setor hidrocarbonetos.....	361

4.1.1.3.1 O processo de entrega das reservas de hidrocarbonetos e a venda das empresas YPF e GdE	366
4.1.1.3.2 O interesse pelo gás natural argentino	374
4.1.2 O contexto histórico em que se desenvolveram os gasodutos internacionais no Chile.....	377
4.1.2.1 Resenha sobre o desenvolvimento da exploração de recursos minerais após a independência da Espanha.....	379
4.1.2.1.1 A criação da Empresa Nacional de Petróleo (ENAP) do Chile.....	383
4.1.2.2 A via pacífica do socialismo chileno e a violenta reação das classes dominantes.....	385
4.1.2.3 O golpe de Estado contra Allende e o retorno das políticas neoliberais.....	390
4.1.2.4 As reformas no setor energético chileno.....	394
4.1.2.4.1 O setor elétrico.....	394
4.1.2.4.2 O gás natural: a solução para a expansão do setor elétrico Chileno.....	399
4.1.2.4.3 A crise do modelo do setor elétrico chileno.....	403
4.1.2.4.4 O processo de internacionalização da ENAP.....	405
4.2 O desenho de um projeto de gasoduto com base em critérios de mercado.....	406
4.2.1 O enfoque do projeto Gasandes.....	406
4.2.2 Os acordos que deram o suporte jurídico ao projeto Gasandes.....	411
4.2.2.1 Levantamento de restrições no Protocolo de 1995: a caminho da viabilização do projeto Gasandes.....	415
4.2.2.2 O tratamento de preços de compra-venda e do transporte e o acesso livre.....	416
4.2.2.3 O alerta sobre o abastecimento interno da Argentina.....	417
4.2.2.4 Tratamento tributário.....	417
4.2.2.5 Novos assuntos definidos no Protocolo de 1995.....	417
4.2.3 As empresas envolvidas no projeto Gasandes: resenha sobre a estratégia de participação no projeto.....	419
4.2.3.1 NOVA Gas Internacional.....	419
4.2.3.2 Compañía de Consumidores de Gas de Santiago S.A. (Gasco).....	422
4.2.3.3 Gener S.A.....	426
4.2.3.4 Compañía General de Combustibles (CGC).....	428
4.2.3.5 Techint Compañía Técnica Internacional SACI.....	429
4.2.3.6. O resultados das mudanças na estrutura societária do projeto Gasandes, nas empresas sócias.....	429
4.2.4 A disputa pelo mercado chileno: resenha sobre a história e o desfecho.....	431

4.2.4.1 Os consórcios de empresas com projetos de transporte de gás natural e de geração elétrica.....	431
4.2.4.2 As condições e a caracterização dos projetos concorrentes.....	436
4.2.4.2.1 O papel dos Estados no marco da concorrência entre consórcios.....	439
4.2.4.2.2 Os interesses dos grupos econômicos	443
4.2.4.2.3 A questão do desenvolvimento regional no Chile.....	445
4.2.4.3 O desfecho da concorrência dos gasodutos: os contratos de transporte....	449
4.2.5 Os resultados do projeto no marco da crise do gás natural argentino.....	450
4.2.5.1 Os primeiros anos de operação.....	450
4.2.5.2 A crise do modelo neoliberal na Argentina: impacto no setor hidrocarbonetos.....	453
4.2.5.2.1 A reação do governo argentino frente à crise do modelo de desenvolvimento do gás natural e as repercussões no Chile.....	458
4.2.5.2.2 O impacto da crise do gás no projeto Gasandes.....	463
4.3 Conclusões sobre o Projeto <i>Gasandes</i>	465
CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	470
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	482
LISTA DE PESSOAS ENTREVISTADAS.....	503
APÊNDICES	
1.1 – A conquista e colonização da América pelos Reinos da Espanha e Portugal: o período do domínio formal do capital.....	505
2.1- A questão dos rios internacionais na Bacia do Prata.....	516
2.2 - Notas Reversais (NR) ou Notas Diplomáticas assinadas conjuntamente com o Tratado de Itaipu (26 de abril de 1973).....	521
2.3 Dados técnicos do projeto Itaipu Binacional.....	523
2.4 – As tarifas de Itaipu Binacional.....	524
3.1 – O contrato turnkey com a Bolívia	525
3.2 – Alguns dados sobre os empréstimos obtidos para o trecho Brasileiro do Gasbol	527
3.3 – Detalhes sobre os contratos de suprimento e transporte de gás	528
3.4 – Tarifas de transporte de Gasbol	535

4.1 – O gás natural na geração termelétrica de Reino Unido	536
4.2 – Resenha sobre as relações bilaterais entre a Argentina e o Chile	537
4.3 – A privatização da <i>Transportadora de Gas del Norte</i> e o projeto Gasandes	542

LISTA DE ABREVIACÕES MAIS USADAS

- ACE – Acordo de Complementação Econômica na ALADI
- AEI – *Ashmore Energy International*
- AIE (ou IEA) – Agência Internacional de Energia
- ALADI – Associação Latino-americana de Integração
- ALALC – Associação Latino-americana de Livre Comércio
- ANDE – Administración Nacional de Electricidad – Paraguai
- ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
- ANP – Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – Brasil
- BEN – Balanço Energético Nacional
- BG – *British Gas*
- BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BP – *British Petroleum*
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Nações Unidas
- CIBPU - Comissão Interestadual da Bacia dos rios Paraná e Uruguai
- CMBEU – Comissão Mista Brasil – Estados Unidos da América
- CNE – Comissão Nacional de Energia – Chile
- CNP – Conselho Nacional do Petróleo – Brasil
- CORFO – *Corporación de Fomento* – Chile
- DOE – *Department of Energy* - EUA
- DS – Decreto Supremo
- ECC- *Energy Conversion Contract*
- Eletrobrás – Centrais Elétricas Brasileiras
- ENARGAS – *Ente Nacional Regulador del Gas* - Argentina
- ENP – *Empresa Nacional de Petróleo* – Chile
- ENRE – *Ente Nacional Regulador de Electricidad* - Argentina
- EPE – Empresa de Pesquisa Energética - Brasil
- EUA – Estados Unidos da América
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- GATT – Acordo Geral de Comércio e Tarifas (siglas em inglês)
- Gasbol – Gasoduto Bolívia - Brasil
- GdE – *Gas del Estado* – Argentina

GLP – Gás Licuado de Petróleo
GNL – Gás Natural Liquefeito
Goni – Gonzalo Sánchez de Lozada
GSA – *Gas Supply Agreement*
GTB – *Gas Transboliviano S.A.*
IAP – *Instituto Argentino del Petróleo*
IB – Entidade Itaipu Binacional
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Imposto Direto sobre os Hidrocarbonetos - Bolívia
IUEE – Imposto Único de Energia Elétrica
MAE – Mercado Atacadista de Energia – Brasil
MCPD – metros cúbicos de gás natural por dia (em condições de 15° C e 1013 HPa)
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MME – Ministério de Minas e Energia - Brasil
MRE – Ministério das Relações Exteriores ou Itamaraty - Brasil
OECD – Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento
OLADE – Organização Latino-americana de Energia
OMC – Organização Mundial de Comércio
ONS – Operador Nacional do Sistema – Brasil
ONU – Organização das Nações Unidas
Petrobras – Petróleo Brasileiro S.A.
PIB – Produto Interno Bruto
PIE – Produtor Independente de Energia
PPA – Power Purchase Agreement
PPT – Programa Prioritário de Termelétricidade
PSI – Programa de Substituição de Importações
QDC – Quantidade Diária Contratual
SoP – *Ship or Pay*
TBG – Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia – Brasil S.A.
TCO – *Transportation Contract Option*
TCQ – *Transportation Contract Quantity*
TCX – Contrato de Transporte Adicional
TGN – *Tesoro General de la Nación* – Bolívia
TGN – *Transportadora de Gas del Norte - Argentina*

TGS – *Transportadora de Gas del Sur*

ToP – *Take or Pay*

US\$ - Dólares dos Estados Unidos da América

UTE(s) – Usina(s) Termelétrica(s)

YPF – *Yacimientos Petrolíferos Fiscales* – Argentina

YPFB – *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* - Bolívia

ALGUMAS UNIDADES

bbbl – barril ou barris (1 bbl = 158,987 l)

bep – barris equivalentes de petróleo (1000 bep = 1,39 Tcal)

BTU ou Btu – British Thermal Unit (1 BTU = 1055,05585 J)

MMBtu – Milhão de BTU

tep – toneladas equivalentes de petróleo (1 tep = 7,205 bep)

APRESENTAÇÃO

O trabalho trata da integração energética regional na América do Sul. É um tema que tem a ver com a história pessoal e profissional do autor da tese. Que se origina em seus anos de estudante de graduação num país – para ele, no início – estrangeiro (o Brasil), no marco de programas de cooperação do Brasil criados – durante a década de 1970 - com base nas relações bilaterais vinculadas já como um projeto de integração energética: a Itaipu Binacional. Mas a reflexão sobre o significado desse tipo de empreendimento veio depois, na década de 1990, quando o autor participou, como delegado de seu país natal (Paraguai), dos primeiros trabalhos para criação de um grupo que tratava da energia no âmbito do MERCOSUL. Foi nesse percurso que se criaram os sonhos sobre a cooperação regional, apresentaram-se as armadilhas das correntes ideológicas hegemônicas durante aquela passada década e, posteriormente, surgiu a necessidade de entendimento da realidade, de descobrir, já com um mergulho analítico, de quê se tratava a integração energética.

O desafio foi grande, pois no início existiam muitas dúvidas sobre os objetivos, a delimitação do problema a ser pesquisado e sobre o método. Mas a motivação de compreensão foi maior que a dúvida. Assim, as análises e discussões realizadas durante as aulas e fora delas – com professores e colegas deste Programa de Pós-graduação – levaram o autor a refletir sobre a integração energética como parte de um processo mais abrangente e – sobretudo - como parte de um processo social e histórico. Este enfoque, por sua vez, descortinou possibilidades teóricas de abordar a questão da integração energética de um ponto de vista que ajudasse a compreendê-la melhor, a identificar suas raízes socioeconômicas. O processo de integração energética dentro desta perspectiva passou a fazer mais sentido.

Dentro do tema escolhido para a pesquisa, e tendo em vista as perspectivas de análise expostas, se definiu o objetivo deste trabalho: a identificação das motivações socioeconômicas mais relevantes que sustentaram alguns dos projetos mais significativos da região, buscando assim identificar e analisar como se inseriram no processo de expansão do capitalismo em países da América do Sul. Para isto, a maneira como foram desenhadas as

entidades o empresas, de como foi levado adiante o financiamento e as consequências relevantes do projeto, desde o ponto de vista socioeconômico, dentro de um contexto histórico, fornecem subsídios para a análise proposta.

A mirada se orientou para o passado, para os projetos que foram desenvolvidos nas últimas décadas na área do MERCOSUL mais Bolívia e mais Chile¹. Tendo a área delimitada por um bloco regional e os dois países vizinhos com maior relação de cunho econômico (foram os dois primeiros países a assinar um acordo com o MERCOSUL), a questão foi a escolha dos projetos específicos. O escopo devia considerar projetos emblemáticos, representativos nas últimas décadas. As discussões com os professores do programa orientaram para a escolha de três projetos: Itaipu Binacional, Gasbol e Gasandes.

O critério principal foi a de analisar pelo menos um projeto desenhado na época da aplicação das políticas keynesianas e estruturalistas cepalina e pelo menos um projeto desenvolvido no auge das reformas neoliberais das décadas de 1980 e 1990. No primeiro caso, Itaipu Binacional foi uma opção viável e de certa maneira relacionada com trabalhos profissionais anteriores do autor. No segundo caso, o projeto Gasandes, desenvolvido exclusivamente pelo capital privado em dois países que abraçaram as receitas neoliberais, apresentava-se de grande interesse para o estudo, pois foi um ícone de desenvolvimento de projetos e de concorrência entre empresas, em sua época (década de 1990). O caso de Gasbol foi escolhido posteriormente, como um projeto intermédio entre a participação do Estado e de agentes privados, mas dentro de um contexto jurídico e de contratos totalmente orientado pelas novas políticas. Determinou-se, então, realizar a análise destes três projetos, tendo como objetivo o que foi exposto acima.

Mas a questão verdadeiramente mais difícil foi a escolha de um método para a análise e de subsídios conceituais para o referencial analítico. Uma grande parte dos estudos sobre este assunto apresenta a integração energética com um enfoque centrado na operação comercial de um recurso, com ganhos econômicos imediatos, ou bem tem um marcado enfoque geopolítico da questão. Contudo, o objetivo que se havia proposto para a pesquisa ia além deste enfoque no tocante a identificar os beneficiários reais dos projetos, as motivações. A proposta era perguntar-se sobre o contexto histórico em que se haviam desenvolvido os projetos e para quê haviam sido realizados estes projetos de integração?

Com base na proposta realizada se decidiu aplicar o método de análise histórica dos projetos no bojo da expansão do capitalismo na região. Para a aplicação deste método, tomou-

¹ Se escolheu esta região por ser a que apresenta os maiores projetos de integração energética na América do Sul.

se também um referencial analítico que será apresentado no Capítulo 1 desta tese, com base numa breve análise prévia sobre a delimitação do problema a estudar. Neste mesmo Capítulo, também são apresentados antecedentes da história da América Latina que se entendem relevantes para o entendimento das condições socioeconômicas em períodos posteriores, quando da realização dos projetos estudados.

Uma vez discutido e definido o referencial do trabalho, se realizam a apresentação e análise cada projeto: Itaipu, Gasbol e Gasandes, nos Capítulos 2, 3 e 4, respectivamente. A sucessão dos Capítulos segue uma ordem decrescente de participação direta dos Estados nesses projetos. Esta ordem não é estritamente cronológica, pois o projeto Gasandes começou como desenho um pouco depois do projeto Gasbol, pero iniciou a operação alguns anos antes. Na verdade, esses dois projetos fazem parte de um mesmo contexto histórico no que tange às políticas econômicas: o neoliberalismo.

Cada um desses Capítulos que analisam os projetos segue uma ordem de apresentação semelhante. Em primeiro lugar, se apresenta o contexto histórico do setor energia nos países envolvidos, até o período de realização de cada projeto. Neste contexto busca-se identificar as formas que tomou a expansão de um modo de produção capitalista nos países e particularmente no setor energia e como se vincula o projeto com este contexto; as motivações aparecem relacionadas com esta vinculação. Em segundo lugar, apresentam-se os instrumentos jurídicos ou contratuais que buscam a sustentação do projeto; o caminho para que as motivações oriundas de um contexto histórico se realizem de uma maneira concreta com um projeto determinado. Em terceiro lugar, como continuação ou vinculada à parte anterior, se apresenta a estrutura societária ou natureza de constituição da entidade ou empresa (ou empresas) encarregada do projeto, bem como os grupos econômicos com relações contratuais no marco de realização do projeto. Nesta fase aparecem os grupos econômicos determinados, com interesses particulares em cada projeto. Posteriormente, como quarta fase da análise, são colocadas as características sobre o financiamento e sobre as particularidades de operação e remuneração de cada projeto. A quinta fase da análise se refere ao período de operação dos projetos, sobre as consequências e impactos, buscando nessa análise identificar os grupos mais beneficiados desde o ponto de vista socioeconômico. Todo Capítulo de análise termina com algumas conclusões.

Cabe destacar que nem todos os Capítulos seguem a mesma ordem. A definição das fases acima mencionadas é uma orientação de leitura, pois cada projeto possui particularidades que evidentemente são consideradas na análise, cuja apresentação neste trabalho é certamente diferente à dos outros projetos.

No que se refere ao material pesquisado, merece ser mencionado que nem todos os casos estudados possuem o mesmo nível de divulgação de dados e informações. Por esta razão, buscou-se complementar o levantamento de dados e informações com entrevistas que foram realizadas em dois períodos: as primeiras, realizadas em agosto de 2005, na Bolívia, entrevistas relacionadas com o projeto Gasbol; as demais entrevistas foram realizadas entre os meses de setembro de 2007 e fevereiro de 2008, na Argentina, Brasil, Chile e Paraguai, e estiveram relacionadas com os três projetos. Uma lista das pessoas entrevistadas encontra-se depois da apresentação das referências bibliográficas. Cabe destacar, contudo, que essas entrevistas tiveram o intuito de dar uma melhor compreensão dos projetos, não teve um fim analítico específico que merecesse um tratamento especial dessa informação.

Finalmente, no Capítulo 5 se apresentam algumas considerações finais com o intuito de refletir sobre os casos estudados, tentando resgatar um fio condutor de análise, e apresentar algumas ideias finais a guisa de recomendações para posteriores estudos.

CAPÍTULO 1 – O CONTEXTO DA PESQUISA: CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA, MARCO TEÓRICO E ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1. A caracterização do problema

O fato iniludível de que a distribuição geográfica da disponibilidade, em longo prazo, de fontes primárias de energia não coincide com a distribuição geográfica do consumo de energia no mundo aparece, pelo menos *prima facie*, como causa material, seja das transações comerciais ou da busca de diferentes níveis de cooperação, coordenação e integração² entre regiões, países e grupos de países.

Em princípio, esse tipo de relação entre países ou regiões, em se tratando de fontes e formas de energia, tem como objetivo o suprimento seguro e confiável para satisfazer os diferentes usos num determinado território que não é auto-suficiente. Este suprimento pode ser entendido como o acesso, para atender todas as necessidades no tempo presente e num tempo futuro considerado razoável, às fontes e formas de energia que determinados grupos sociais precisam para desenvolver seu modo de vida. Questão esta que é essencial e determinante não somente para a subsistência do ser humano em seu entorno e a construção e manutenção do que corresponde à sua cultura material senão para as relações de produção que determinam o modo de vida de grupos por meio do aproveitamento das forças produtivas.

O mencionado descasamento geográfico no tocante aos recursos e à demanda destes não é um assunto trivial; tem relação e se encontra imerso no decorrer histórico dos povos. Em virtude disso, certos grupos sociais ou mesmo povos escravizaram a outros; exploraram os recursos disponíveis em seus territórios e, em certas ocasiões, buscaram o controle sobre os que se encontravam em territórios de outrem. Inclusive foram deflagradas guerras entre povos

² Conforme será apresentado mais adiante, existem diversos níveis de relação entre os Estados em busca de um benefício comum; a integração é o processo de relação mais elevado (o que se denomina união econômica e política, processo no qual se encontra a União Européia que seria o patamar mais elevado de integração numa região determinada).

e produziram-se diversas formas de exploração, no sentido apresentado por González Casanova (1971)³, como elemento constitutivo das relações humanas.

Num marco mais geral, a procura de recursos e produtos e a possibilidade de transportá-los de um lugar a outro com o concurso de uma intermediação conformam elementos originários de uma das atividades econômicas mais antigas do homem: o comércio. No plano das transações comerciais dos diversos produtos da natureza coletados ou transformados pelo trabalho humano – convertidos em mercadorias (inclusive algumas tão vitais para a vida humana, como os alimentos, que finalmente também são fonte de energia)– é condição necessária à mobilidade/transporte de produtos de uma região a outra. Assim, é possível satisfazer os gostos ou necessidades de um grupo social que muitas vezes mora num lugar totalmente diferente do lugar de origem do produto transformado em mercadoria.

Como aqui não se tem o intuito de aprofundar a caracterização da atividade comercial – sim apresentar o problema que se estuda – não se considera necessário exprimir a complexidade desta atividade econômica. Porém, cabe destacar a importância que possui esta atividade para o processo de circulação do capital.

Para explicar o comércio internacional existem teorias que o consideram desde o ponto de vista da eficiência econômica. Tem-se, por exemplo, o caso da teoria das vantagens comparativas de David Ricardo, segundo a qual uma região ou um país deve especializar-se na produção de certa mercadoria na qual seja mais eficiente (em comparação com outros) em termos de custos (como valor de trabalho incorporado), e produzir excedentes exportáveis para comercializá-los com outras regiões onde não existam essas vantagens. Esta explicação, apresentada de maneira bastante simplificada aqui e que não é a única no marco dos estudos de economia internacional, foi uma das primeiras expressões dos pensadores clássicos com o fito de descobrir a racionalidade no comércio internacional.

Não era por acaso a preocupação dos primeiros economistas dos séculos XVIII e XIX sobre o comércio internacional. Com efeito, as transações comerciais entre países ou regiões são tão antigas como a aparição das primeiras manufaturas nas civilizações da antiguidade na Europa, Ásia e África, mas tomaram uma escala mundial (no mundo ocidental) durante a Idade Média, coincidindo com as Cruzadas. O contato da Europa com a Ásia permitiu um comércio notável e crescente no mar Mediterrâneo, incluindo posteriormente as regiões asiáticas mais afastadas da Europa (TAMANES, 1982).

³ Vide o ponto 1.2.3 desta tese.

Durante a época da expansão do mundo ocidental europeu, com a invasão e conquista de terras na América e dos territórios no oceano Pacífico, o comércio internacional teve um crescimento nunca antes visto na história, das mãos das primeiras empresas transnacionais criadas em ocidente: a Companhia das Índias da Holanda e a Companhia de Moscou, criadas no século XVII. (TAMANES, 1982, p. 23 e 302). Na época, a energia oriunda do vento e do ser humano foi aproveitada por grandes comerciantes para impulsionar o comércio em escala planetária.

Não se trata aqui de descrever a evolução do comércio, mas sim de vincular esta atividade com os processos de integração regional. Nos dias de hoje, esta atividade econômica é central nas relações entre nações e se vincula com o acesso e às vezes o controle sobre recursos e produtos necessários para o desenvolvimento da vida moderna, segundo o modo de produção e o modo de vida dos grupos sociais, num determinado território. A arena na qual se dirimem assuntos desta índole se encontra altamente regulada no seio da Organização Mundial do Comércio (OMC).

As relações entre o desenvolvimento do comércio e a energia sempre existiram e se deram num contexto social e histórico determinado. **Em primeiro lugar**, sem o transporte dos resultados do trabalho humano sobre o mundo natural convertidos em mercadorias é impensável o comércio, menos ainda uma atividade desenvolvida em longas distâncias. E o transporte e a mobilidade de pessoas é uma atividade consumidora de energia. Tanto as distâncias percorridas como a rapidez em percorrê-las se relacionam estreitamente com o uso da energia. Até a Revolução Industrial iniciada no século XVIII, no Reino Unido, o transporte dependia essencialmente de limitadas fontes de energia (principalmente a tração animal, humana ou a energia do vento). Pouco tempo depois das inovações na produção têxtil inglesa, a invenção, produção e fabricação comercial da máquina de vapor de Joseph Black e James Watt (entre 1769 e 1774)⁴, desenvolvida a partir de inovações nas máquinas de Savery e de Newcomem, representaram um grande impulso à produção industrial, substituindo força de trabalho humano, e posteriormente ao transporte. Trata-se, na verdade, da aplicação de inovações tecnológicas para o uso da energia para impulsionar o desenvolvimento do capitalismo.

⁴ James Watt desenvolveu as inovações tecnológicas com base nas experiências de Joseph Black.

A máquina de vapor conseguiu ir além do aproveitamento do calor direto, que tinha limitados usos industriais e domésticos, por meio da transferência de energia à água⁵ e a sua conversão em energia mecânica. O domínio do fogo parecia completar-se com esta possibilidade de conversão energética, tendo como fonte principal o carvão mineral, que também estava sendo amplamente utilizado como redutor dos minerais de ferro para a produção do aço. De fato, o aço e o carvão mineral foram os pilares do desenvolvimento industrial e energético desde o século XVIII até, pelo menos, meados do século XX. O carvão somente foi desbancado como principal fonte de energia primária na segunda metade do século XX, quando as transformações produtivas, socioeconômicas e de infraestrutura vinculadas com os avanços tecnológicos dos motores de combustão interna resultaram na expansão, em escala planetária, da indústria automobilística e do transporte aéreo e marítimo. Consolidou-se nos últimos 50 anos a era do petróleo.

Quando a máquina de vapor passou a ser usada em locomotivas e em barcos, nas primeiras décadas do século XIX (BARCELÓ, 1976; e SIMON, 1975), se produziu o primeiro grande salto em direção ao transporte em grande escala, em terra, mar e cursos fluviais, por longas distâncias e com maior rapidez. Para compreender melhor este salto, pode considerar-se a comparação que realiza Barceló (1976): Napoleão, no início do século XIX, quando se retirava da Rússia, conseguiu com seu exército uma velocidade média de 8 km/h, o dobro da velocidade de um viajante por terra na época, mas era praticamente a mesma velocidade média obtida por Júlio César e seu exército quase dos mil anos atrás. Pouco tempo depois, em 1825, a locomotiva melhorada por George Stevenson, na Inglaterra, conseguia alcançar uma velocidade de 72 km/h, com velocidades médias na faixa de 40 a 50 km/h. Em poucas décadas a passagem do uso do calor direto para o uso de vapor permitiu, entre outros efeitos, um grande salto na velocidade e na capacidade do transporte. As motivações e implicações da inovação tecnológica também se relacionam com a expansão do modo de produção capitalista, em escala cada vez maior.

As transformações produtivas socioeconômicas e de infraestrutura que foram desenvolvidas desde o século XVIII, mas principalmente nos dois séculos que se seguiram, tiveram consequência não somente no transporte senão em todos os aspectos da vida humana decorrentes de determinado modo de produção. No tocante à energia, o impacto foi notável: o consumo por habitante passou de 27.000 kilocalorias, característico de grupos sociais com

⁵ A água é uma substância abundante e facilmente conversível ao estado gasoso, cujas características de variação de pressão e volume, com base na energia cinética interna das moléculas, são fundamentais para a produção de trabalho.

atividade agrícola avançada, à ordem de 70.000 kilocalorias, para um homem de uma cidade inglesa, no final do século XIX (cf. SIMON, 1975, p. 3). No mesmo sentido, Bernal (1970, p. 21) aponta que a produção de carvão mineral incrementou-se 15 vezes entre 1780 e 1880 (de 10 a 150 milhões t) e o aço 110 vezes (de 68.000 a 7,75 milhões t), no mesmo período. O uso de diferentes fontes e formas de energia, e por tanto todas as relações no interior desta indústria, se vincula de maneira estreita e está imerso no bojo de transformações ainda mais profundas nas relações de produção capitalista e no modo de vida dos grupos sociais correspondente.

Em segundo lugar, as relações entre a energia e as transações comerciais se relacionam com a consideração das fontes e formas de energia como objeto de intercâmbio nas transações entre agentes, como mercadoria. Isto é, a energia não somente tem efeitos no desenvolvimento e transformação do processo de produção e circulação do capital senão que faz parte constitutiva desse processo. Ou melhor, ela poder ser considerada também mercadoria no processo de reprodução e circulação do capital.

Ao considerar a energia no processo de acumulação capitalista podem surgir diferentes aspectos da análise, em particular no que se refere ao seu tratamento como mercadoria, o que se poderia ver como uma apresentação da energia como fenômeno, no sentido hegeliano do termo, ocultando o caráter de produto do trabalho social que dá a razão de ser à energia. Por exemplo, a maneira de participação da energia nas relações de troca pode depender do tipo de fonte ou forma de energia que é analisada. Assim, as transações de petróleo, bem como as de carvão mineral e possivelmente as do gás natural liquefeito (GNL), por exemplo, não apresentam diferenças substanciais com relação a outras mercadorias do comércio internacional. Porém, quando se trata de eletricidade e gás natural, como objeto de uma relação de troca entre dois países (ou mais países, como é o caso dos mercados integrados de eletricidade e de gás natural na União Européia), as relações que se referem ao fluxo de energia envolvem maior nível de compromisso, plasmando-se em acordos internacionais que buscam dar estabilidade às transações comerciais.

O nível de compromisso pode parecer razoável desde o ponto de vista do processo de acumulação capitalista, pois os projetos de infraestrutura para a produção, transporte ou distribuição da exigem altos níveis de alocação de capital fixo. As fontes de energia como o carvão, o petróleo e o GNL precisam de grandes obras de infraestrutura para o transporte. Mas a grande diferença entre estas fontes de energia e o gás natural e a eletricidade – sem

considerar o GNL⁶ – é a restrição geográfica para o aproveitamento destes últimos casos, seja por razões econômicas ou por razões técnicas. Neste sentido, o caso da eletricidade é ainda mais claro: o seu transporte como corrente de elétrons apresenta perdas crescentes e proporcionais à distância das linhas de transporte. Poder-se-ia pensar, em tese, em “transportar” energia elétrica armazenada por meio de um vetor energético (hidrogênio), mas o transporte por longas distâncias do hidrogênio, e em grande escala, não está ainda resolvido; ademais o processo de obtenção do hidrogênio por meio de tecnologias de menor impacto negativo no meio ambiente continua tendo limitações.

Por sua vez, os meios “convencionais” (sem mudanças de estado físico ou processos complexos de conversão de energia) de transporte de gás natural e de energia elétrica com o uso de infraestrutura física se consolidaram na primeira metade do século XX.

Tabela 1.1 - Consumo mundial de carvão mineral, hidrocarbonetos e hidroeletricidade na primeira metade do século XX

		1900	1932	1950	1959
Carvão mineral	Em milhões de bep	3898,93	5659,26	9109,28	12640,01
	<i>Crescimento em relação ao ano 1900</i>	<i>1,0</i>	<i>1,5</i>	<i>2,3</i>	<i>3,2</i>
Petróleo	Em milhões de bep	21	181	523	977
	<i>Crescimento em relação com o ano 1900</i>	<i>1,0</i>	<i>8,6</i>	<i>24,9</i>	<i>46,5</i>
Gás Natural	Em milhões de bep	4	49	207	385
	<i>Crescimento em relação com o ano 1900</i>	<i>1,0</i>	<i>12,3</i>	<i>51,8</i>	<i>96,3</i>
Eletricidade de hidroenergia	Em milhões de bep	40	140	288	615
	<i>Crescimento em relação com o ano 1900</i>	<i>1,0</i>	<i>3,5</i>	<i>7,2</i>	<i>15,4</i>

Nota: São tomadas as equivalências entre unidades físicas e energéticas utilizadas pela Organização Latino-americana de Energia (1 t de carvão mineral = 5,0439 bep; 1 t de petróleo = 7,205649 bep; 1000 metros cúbicos de gás natural = 5,9806 bep; 10 MWh = 6,196 bep).

Fonte: elaboração própria com base nos dados de Simon (1975, p.5).

Com o intuito de apresentar uma referência dessa notável expansão da eletricidade cabe citar dois exemplos: o primeiro grande gasoduto é o construído nos Estados Unidos da América, nas décadas de 1920 e 1930, entre o *Panhandle* do Texas à cidade de Chicago (de comprimento aproximado de 1600 km), conforme é apresentado por Barnes et al. (2006); no caso do transporte de energia elétrica, o desenvolvimento de Nikola Tesla (1888) para o

⁶ A tecnologia de liquefazer o gás natural já era conhecida no começo do século XX (as primeiras fábricas começaram a funcionar nos EUA no final da Primeira Guerra Mundial, mas a expansão desta fonte de energia somente se deu a partir da década de 1960. Como implica maiores investimentos que no caso do transporte de gás natural por dutos o custo do GNL, em termos de US\$/MMBtu é mais elevado que o gás natural transportado por dutos.

transporte de energia elétrica em corrente alternada, adquirido por George Westinghouse (fundador da empresa homônima), e a invenção de isolantes eficazes por técnicos das empresas *Niagara Falls Power Corp.* e *General Electric*, em 1907, fizeram tecnicamente possível a transmissão de eletricidade por longas distâncias. A primeira linha de transmissão foi inaugurada na Alemanha, em 1912.

A participação de grandes empresas, tendo o domínio sobre o desenvolvimento tecnológico, nas diversas cadeias de valor da indústria da energia, teve relevância na rápida expansão do gás natural e da eletricidade (também no caso do petróleo)⁷. Conforme pode ser observado na Tabela 1.1, o consumo de gás natural e da hidroeletricidade teve incrementos notáveis durante a primeira metade do século XX frente ao carvão mineral. Inclusive, no caso da eletricidade, os incrementos foram maiores considerando que a hidroenergia não é a única fonte de energia primária para produzir a eletricidade (nem a principal). Ademais, a eletricidade, em termos de energia útil, tem uma participação maior na matriz energética⁸.

O incremento na relevância do gás natural e da eletricidade no mundo está estreitamente vinculado com o crescimento da infraestrutura necessária. Em algumas ocasiões, as infraestruturas podem vincular dois ou mais países. Notavelmente, a região do MERCOSUL ampliado⁹, apresenta um número relativamente elevado de projetos energéticos dessa natureza. Se forem consideradas as quantidades envolvidas de energia nesses projetos, a importância desses projetos adquire um nível mundial. Em meados da presente década, o fluxo de eletricidade alcançava, nessa região, a ordem de 60.000 GWh por ano e 55 milhões de metros cúbicos de gás natural. Argentina, Bolívia e Paraguai se apresentavam como os

⁷ Dorival Gonçalves Jr (2006) realizou, em sua tese de doutoramento, uma interessante análise sobre o surgimento e a vinculação das grandes empresas da indústria elétrica com a expansão da eletricidade. Não deve ser deixado de lado o caso do petróleo: menos de duas décadas depois do início de sua exploração comercial nos EUA foi criada a *Standard Oil* da família Rockefeller, um dos casos de enriquecimento familiar com base na exploração de recursos que alcançou escala planetária em pouco tempo.

⁸ Quando são citados os consumos de fontes ou formas de energia se trata de consumos finais (quantidades que efetivamente se consomem em processos de usos finais de energia). Por sua vez, a energia útil considera a eficiência envolvida no processo de uso final de energia. Por exemplo, no caso do Brasil, segundo dados apresentados por João Moreira Patusco, do Ministério de Minas e Energia (em palestra ministrada no dia 20 de fevereiro de 2009, curso “*Balances de Energia Útil como herramienta de Planificación*” da Organização Latino-americana de Energia), a eficiência média do consumo de eletricidade era, no ano 2004, de 69%, bem maior à eficiência média do consumo de óleo diesel, que alcançou a ordem de 44%.

⁹ O MERCOSUL está constituído pelos quatro países que assinaram o Tratado de Assunção, em 1991: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Neste trabalho, o MERCOSUL ampliado é considerado como sendo a região que inclui os países desse Tratado internacional e dois outros países vizinhos: Bolívia e Chile, por ser os dois primeiros países da região que tiveram acordos de complementação econômica com o bloco do Sul. Cabe destacar, no entanto, que na atualidade (2009), a configuração de acordos na América do Sul é bem complexa, apontando a uma consolidação de relações de toda a região, incluindo países de origem anglosaxona (Suriname e Guiana).

grandes exportadores de gás natural e eletricidade (os dois primeiros de gás natural e a Argentina o Paraguai de energia elétrica).

O presente estudo trata da análise de três dos principais projetos de energia cujas características de desenho, construção e operação, para citar os aspectos mais evidentes, afetam, segundo cada caso, dois países vizinhos do MERCOSUL ampliado. A análise que será empreendida neste trabalho pretende descobrir as motivações de cunho socioeconômico que embasaram esses projetos dentro de um contexto histórico determinado. Os três projetos escolhidos para a análise são: Itaipu Binacional (usina hidrelétrica construída no rio Paraná, no trecho da divisa internacional entre o Brasil e o Paraguai); Gasoduto Bolívia-Brasil ou *Gasbol* (gasoduto que transporta gás natural boliviano para satisfazer a demanda de diversos setores de consumo no Brasil); e *Gasandes* (gasoduto que cruza a cordilheira dos Andes permitindo o transporte de gás natural argentino para abastecer principalmente a área metropolitana de Santiago do Chile).

Os projetos denominados de integração energética na região do MERCOSUL ampliado são bastante recentes se comparados com a história da energia na região. Eles foram o resultado de um complexo processo entre diversos agentes dos países envolvidos e grandes empresas internacionais, com diferentes graus e modalidades de participação dos Estados. No desenvolvimento desta pesquisa se buscará mostrar que esta participação e o modelo de execução destes projetos se inseriram no contexto do desenvolvimento energético dos países envolvidos.

Realizar o estudo desses projetos como se fossem realidades isoladas, esvaziadas de um contexto histórico, não somente empobreceria as discussões limitando-as quase que às características técnicas dos projetos, senão que seria uma tarefa quase impossível encontrar um fio condutor que ajudasse na interpretação deles, no marco do que representa o setor energético – ou melhor, a energia – para os Estados envolvidos.

A virtude explicativa que possui o enfoque histórico dedicado a entender como funciona um sistema social determinado (ou bem, para compreender os elementos envolvidos no desenvolvimento de projetos como os que são analisados neste estudo), para pensadores como Eric J. Hobsbawm – um dos maiores historiadores vivos –, ajuda a entender como os diversos elementos de uma sociedade se combinam entre si criando uma dinâmica histórica (HOBSBAWM, 2004, p.19-20), que é passível por tanto de uma compreensão analítica.

Os três projetos energéticos escolhidos se desenvolveram em três contextos históricos diferentes: Itaipu Binacional se desenvolveu na fase final da aplicação das políticas keynesianas (no período 1974-1991), com forte intervenção dos Estados; *Gasbol* se levou

adiante num contexto de mudança de política econômica, orientando o projeto em linha com os preceitos neoliberais que se implementaram na região a partir da década de 1980; e o projeto Gasandes é um projeto consolidado como projeto consolidado nos moldes neoliberais. Neste sentido, cabe destacar que os projetos de gasoduto são praticamente contemporâneos. Porém, uma diferença crucial é o fato que o *Gasbol* se desenvolveu entre dois países em processo de transformação institucional, enquanto que o projeto Gasandes é um projeto desenvolvido entre dois países onde as políticas neoliberais estavam comparativamente mais avançadas. Conforme será visto no decorrer da apresentação dos dados, o *Gasbol* teve ainda uma participação dos Estados, por meio das empresas públicas de petróleo, em particular, a Petrobras.

No presente trabalho, a tese que se deseja comprovar é que esses projetos de integração energética se inserem num contexto histórico de expansão do processo de acumulação capitalista na América do Sul e, em particular, nos países envolvidos nesses projetos, vinculando as elites locais e os grandes capitais internacionais. Considera-se este aspecto relevante no estudo da integração energética regional, pois colabora no entendimento sobre as motivações dos projetos, além do discurso corrente (não exclusivo) de cooperação entre os povos, comum quando se trata de projetos desta natureza.

Para o desenvolvimento da análise, considera-se necessário o desenvolvimento de um marco teórico que defina o percurso de pensamento a seguir no momento de defrontar os dados empíricos que se apresentem para os projetos escolhidos. Neste sentido, cabe definir previamente dois conceitos que serão básicos para a análise: o conceito de energia e o de integração. Não se pretende esgotar a discussão sobre estes conceitos que são bem complexos, nem de operacionalizar, mas sim colocá-los com o intuito de balizar uma perspectiva de análise.

1.1.1 Sobre o conceito de energia

Se bem o termo energia tem definições bastante precisas no campo de conhecimento das ciências físicas, químicas e biológicas, o conceito de energia, para o presente trabalho, vai além da definição que permite operacionalizar as transformações da energia para o seu uso nos diversos usos finais. A energia, na verdade, é considerada em seu contexto social e histórico, como realidade que se vincula com as relações sociais que permitem sua produção, transporte, comercialização e uso. Trata-se de um conceito “humanizado” de energia, no

sentido que traz à tona que ela é o produto do trabalho humano para a extração, aproveitamento e transformação da energia. Não se restringe ao trabalho individual, senão ao trabalho que se realiza dentro de uma sociedade determinada, para a sustentação do modo de vida dos grupos que a integram.

Nos projetos escolhidos, este enfoque sobre a energia é bem evidente. Com efeito, o acesso a uma fonte ou forma de energia é na atualidade tão fundamental para a vida física do ser humano e para a sua produção material, que aparentemente é a razão de ser de um projeto energético complexo, com o envolvimento de dois países. Assim, o acesso à energia, em seu sentido físico, torna-se um aspecto quase-natural para o homem, no sentido que se percebe como incorporada “naturalmente” à vida humana. Ninguém se preocupa, no cotidiano – a não ser que se produza um “apagão” (ou qualquer outro problema de abastecimento ou de incremento de custos) - com a origem da energia utilizada na casa, no comércio ou na indústria. Normalmente ninguém “pensa” na energia da Itaipu (ou no gás natural boliviano que é utilizado nas usinas termelétricas brasileiras) quando se liga um interruptor de luz na casa ou quando se acende um equipamento elétrico na indústria. Porém, em se tratando das questões levantadas em torno do projeto – sejam elas políticas, financeiras, sociais, históricas ou ambientais – se percebem com uma “corporalidade” melhor definida do que as manifestações físicas da energia que mais impressionam aos sentidos humanos, sejam elas referidas aos resultados dos seus usos finais ou bem aos processos de conversão das e entre as diversas formas de energia.

Assim, quando se trata de energia fora do laboratório dos cientistas naturais ou da teoria sobre a sua natureza física, quando se traz a “energia”¹⁰ à vida humana, no marco das relações sociais, ela adquire determinações bem diferentes: mais abrangentes e envolvidas com a vida social, nas qual as ações e pensamentos se desenvolvem conscientemente no tempo, e tem por tanto uma história. Neste sentido, autores como Ildo Sauer (2004) trazem ao plano da realidade social o conceito de energia, que não pode ser considerada como “entidade” divorciada dessa realidade. Por conseguinte, somente pode-se pensar na energia no bojo do contexto histórico e social no qual ela faz sentido, como um resultado de um modo de produção determinado. Dorival Gonçalves Jr. (2007, p. 123), em linha com este pensamento expressa o seguinte:

¹⁰ Não se trata aqui de desconhecer a complexidade deste conceito, nem de desconhecer as diferentes fontes e formas de energia. De novo, a breve discussão sobre o conceito, ainda que limitada, pensa-se que pode colaborar para compreender a escolha da análise dos projetos numa perspectiva histórica.

[...] demanda recuperar que os primórdios da energia elétrica foram instituídos no âmbito do modo de produção capitalista e, se a intenção é compreendê-la, esta deve ser entendida no interior desta totalidade, a qual, precede a análise segundo a noção de *modo de produção* enquanto unidade entre *forças produtivas* e *relações sociais de produção*. Na perspectiva de Marx, forças produtivas versam sobre o poder de transformar a natureza e as relações de produção dizem respeito à organização social e os seus desdobramentos. Para que? Como? Para quem produzir? Estas noções são fundamentais para a apresentação de muitos elementos contraditórios contidos na produção capitalista.

1.1.2 Sobre o conceito de integração

Quando se trata de definir “integração” surgem dificuldades para precisar o termo¹¹, pois uma definição geral, colocada por Gianfranco Pasquino (2004, p. 652), afirma que esse termo “[...] significa a superação das divisões e rupturas e a união orgânica entre os membros de uma organização”. Mas esta definição, por sua vez, levanta outras questões tais como: quais seriam os membros dessa organização pensando no sistema internacional? Ou bem, qual é o significado/alcance do pressuposto de superação de divisões e rupturas para ter um processo de integração? Qual é o alcance dessa união orgânica?

Deve-se lembrar que as teorias das relações internacionais partem do princípio de que o sistema internacional se realiza entre iguais, num sistema que é *a priori* anárquico, sem supremacia – em tese - de nenhum país sobre outro.

Agora bem, a integração – assim como foi apresentada acima – pode dar-se numa escala planetária. Mas quando se utiliza o termo, no marco da economia internacional, interessa uma integração restringida a uma região e surge o conceito integração regional ou integração econômica regional.

Quando se trata de definir regionalismo, a discussão não está isenta de dificuldades. Para o especialista da área das Relações Internacionais, Wunderlich (2004, p. 4), o regionalismo abrange um fenômeno geral, denota projetos formais e processos, incluindo um conjunto de normas, valores e idéias. Outros especialistas se dedicam a apresentar o regionalismo como um processo de aprofundamento das relações entre países, ressaltando, por exemplo, que o regionalismo inclui relações também informais e transações derivadas das atividades econômicas e das interações sociais e políticas (BUTLER, 1997, p. 410).

A abordagem teórica da economia internacional contrapõe o regionalismo ao multilateralismo. Isto porque nas teorias liberais do comércio internacional, conforme será apresentado no ponto 1.2, se considera o regionalismo como um processo de criação e

¹¹ Alguns autores apontam a grande dificuldade de chegar a consensos sobre definições referentes a integração regional. Vide, por exemplo, Mansfield e Milner (1999:600).

manutenção de blocos comerciais, por meio de um instituto regional discriminatório que tem como principal objetivo o estabelecimento de uma agenda econômica comum para defender a economia interna da competição externa (MICHALAK & GIBB, 1997, p. 265).

No que se refere à integração energética, não existe uma definição precisa na literatura. Pela apresentação que se realiza usualmente poder-se-ia defini-la como um processo que envolve pelo menos dois países que se direciona a alguma atividade da indústria de energia (principalmente produção e transporte de energia) por meio de uma instalação permanente e com base num acordo específico que oriente as regras da relação entre as partes. Pelo discurso corrente em estudos sobre o tema na América do Sul, conforme será mostrado logo em seguida, aparece como um conceito vinculado ao já mencionado de “integração econômica regional”, no contexto da economia internacional. Não representa nenhuma dificuldade utilizá-lo no contexto da presente pesquisa, sem perder de vista o conceito ou enfoque de energia que foi colocado anteriormente e o contexto histórico em que se desenvolvem os projetos, o que é considerado central para este trabalho.

1.2 O referencial analítico da pesquisa

A continuação, com o intuito de identificar um referencial analítico para o trabalho de pesquisa proposto, realizar-se-á uma apresentação de alguns enfoques sobre a questão da integração, vista como um processo não restrito à questão energética; ou melhor, um processo onde a energia passa a ser uma área a mais entre outras que poderiam ser explicadas com um embasamento teórico semelhante.

Como antecedente, buscar-se-á a identificação, no discurso corrente sobre a integração, de uma abordagem teórica sobre o tema, sem que isto esgote as possibilidades de discussão de uma questão que é *per se* muito complexa. Como antecedentes¹², desenvolver-se-á uma resenha sobre a integração regional no marco de estudo do comércio internacional e no contexto da geopolítica. Após a resenha sobre estes antecedentes serão apresentados alguns conceitos que se consideram relevantes para a análise dos projetos, pois se entende que poderão ser subsídios importantes para o entendimento deles no contexto histórico em que foram desenvolvidos.

Na parte final deste Capítulo, realizar-se-á uma resenha sobre os antecedentes históricos na América Latina, para mostrar que o desenvolvimento de um modo de produção

¹² Utiliza-se aqui o termo “antecedentes” sem uma conotação cronológica de apresentação, senão para indicar uma resenha sobre alguns elementos teóricos que fizeram parte da revisão bibliográfica deste trabalho.

determinado segue formas diferentes, mas sem desfigurar a essência ou o motor desse desenvolvimento: a apropriação dos excedentes econômicos pelos proprietários dos meios de produção, objetivo que não reconhece fronteiras políticas. Desta maneira, pretende-se ter as referenciais analíticas para o melhor entendimento dos processos específicos dos projetos de integração energética na América Latina que são estudados no presente trabalho.

1.2.1 Antecedentes

1.2.1.1 A integração regional no marco do liberalismo econômico

Um enfoque corrente sobre a integração econômica se fundamenta nos conceitos da economia internacional, segundo a qual a sociedade está composta de maneira homogênea, por agentes econômicos que buscam em primeiro lugar o benefício individual (o benefício coletivo seria uma decorrência da somatória desses benefícios particulares). Existem alternativas a essa interpretação. Por exemplo, para contextualizar o comércio internacional, Sweezy (1958, p. 315) extrapola o conceito de comércio local (ou geral), com base na divisão do trabalho, ao plano da economia internacional: as relações entre grupos sociais internos transformam-se em relações entre “nações”. *In verbis*:

“Así como los individuos en la sociedad son económicamente necesarios los unos a los otros y forman una economía completa, las naciones del mundo son económicamente necesarias las unas a las otras y constituyen una economía mundial.”

Apesar de existir alternativas de tratamento do tema, o estudo da economia internacional parece ter sido subjugado pelo enfoque microeconômico neoclássico da teoria do consumidor. Este enfoque se fundamenta no princípio de que o homem se comporta sempre guiado por diretrizes racionais (*homo economicus*), tendo ele o intuito contínuo egocêntrico de maximizar lucros ou reduzir custos. Nas palavras de Ildo Sauer (2004, p. 63):

“A doutrina liberal sistematicamente se impôs. Sua subjetivação tem sido organizadora da produção em geral [...] O mundo possui dois indivíduos universais – Consumidor e Produtor – que são guiados pela sua essência natural que lhes condicionam um comportamento unívoco: maximizar um benefício ou minimizar um prejuízo”.

Este enfoque adquiriu força como pensamento hegemônico confirmado constantemente no contexto do desenvolvimento capitalista, posto que instrumentaliza de maneira eficiente os conceitos, ocultando o que não interessa à preservação das relações de

produção predominantes. Gramsci inclusive critica duramente o uso deste tipo de enfoque que não é exclusivo da visão clássica. Nas palavras deste autor marxista:

“[...] el economismo se plantea la pregunta: ¿a quién beneficia inmediatamente la iniciativa en cuestión? Y responde con un razonamiento tan simplista como paralógico. Beneficia inmediatamente a una cierta fracción que evidentemente tiene una función progresista y de control sobre el conjunto de las fuerzas económicas. Se puede estar seguros de no equivocarse porque necesariamente [...] antes o después la fracción progresista del grupo dominante acabará por controlar el nuevo gobierno y por hacer de él un instrumento para orientar en su propio beneficio el aparato estatal.” (GRAMSCI, 1999, p. 46).

Na verdade, Gramsci propõe um estudo que vai além da esfera econômica: a esfera da hegemonia, que é um conceito central no pensamento gramsciano. Para ele, os grupos dominantes, estimulados pelo poder econômico, conquistam paralelamente um prestígio cultural e político da organização de toda a vida social, incluída a vida econômica, o que ele identifica com o conceito de hegemonia. Mais adiante, será retomada esta noção relacionada com a de ideologia.

Se bem o apelo de maximizar os benefícios dos agentes econômicos está presente ao longo da história econômica dos povos e alcançou já escala internacional antes da Primeira Guerra Mundial, esse apelo teve renovado impulso depois da Segunda Guerra Mundial. A ruptura definitiva da hegemonia econômica internacional do Reino Unido, os planos de recuperação do sistema produtivo dos países europeus, a consolidação dos Estados Unidos da América - tanto no plano político como econômico - em ocidente, num contexto político e econômico bipolar (capitalismo contra o comunismo) foram ingredientes necessários para criar condições favoráveis para o comércio internacional e a expansão das empresas transnacionais. Mas para a concreção dessa nova ordem internacional foi necessário construir um suporte institucional e financeiro, que estabelecesse – ao menos em princípio – compromissos entre os Estados, seguindo o princípio – sempre contestado pelos fatos históricos – da igualdade entre as nações. Era necessário criar condições em nível mundial para assegurar o processo de acumulação do capital, não restringido a um país ou a um grupo pequeno de países, o objetivo era a subjugação em escala planetária.

Segundo mostra o analista Ramón Tames (1982, p. 48), a criação de um marco institucional multilateral, tais como o sistema das Nações Unidas, o sistema financeiro internacional e finalmente o sistema comercial teve um grande impacto nas relações econômicas internacionais: o valor das exportações, em escala mundial, se incrementou de 59 a 1.838 bilhões US\$, entre 1948 e 1983, o que significa um incremento anual acumulativo de 11,3%. Se bem o ritmo de crescimento se reduziu entre 1983 e 2006, com um taxa anual acumulativa de 8,4% (ver Tabela 1.2), os valores de crescimento do comércio internacional

superam o crescimento da geração de riqueza em termos de Produto Interno Bruto (PIB): segundo dados da Organização Mundial do Comércio, as exportações de produtos manufaturados cresceram 176 vezes entre 1951 e 2006 (em termos de valor corrente), enquanto o PIB mundial cresceu apenas 7,4 vezes no mesmo período (cf. OMC, 2007, p. 169). Uma parte do crescimento do PIB foi resultado do crescimento das exportações, que se distribui atualmente num pequeno grupo de oito ou dez países (liderados por Alemanha, EUA, China, Japão, França e Reino Unido), que representam quase 50% do total das exportações no mundo.

Tabela 1.2 Valores e distribuição das exportações de mercadorias no comércio mundial

	1948	1953	1963	1973	1983	1993	2003	2006
Valor total das exportações no mundo (em bilhões US\$)	59	84	157	579	1838	3675	7371	11783
Participação de alguns países no valor das exportações mundiais (em % do valor total)								
Alemanha	1,4	5,3	9,3	11,6	9,2	10,3	10,2	9,4
EUA	21,7	18,8	14,9	12,3	11,2	12,6	9,8	8,8
China	0,9	1,2	1,3	1,0	1,2	2,5	5,9	8,2
Japão	0,4	1,5	3,5	6,4	8,0	9,9	6,4	5,5
França	3,4	4,8	5,2	6,3	5,2	6,0	5,3	4,2
Reino Unido	11,3	9,0	7,8	5,1	5,0	4,9	4,1	3,8
Itália	1,8	1,8	3,2	3,8	4,0	4,6	4,1	3,5
Canadá	5,5	5,2	4,3	4,6	4,2	4,0	3,7	3,3
México	0,9	0,7	0,6	0,4	1,4	1,4	2,2	2,1
Brasil	2,0	1,8	0,9	1,1	1,2	1,0	1,0	1,2

Nota: as porcentagens para a Alemanha correspondem à República Federal da Alemanha nos anos 1948, 1953, 1963, 1973 e 1983.

Fonte: Organização Mundial do Comércio (OMC). *International Trade Statistics*. 2007, p. 10, Tabela I.6.

Cabe destacar aqui que as fontes e formas de energia que se comercializam no âmbito mundial estão incluídas nos valores do comércio internacional. Segundo dados do comércio internacional de energia, em torno de 32,4 milhões bbl/dia de petróleo eram comercializados em 1980; em 2007, este valor havia incrementado a 54,8 milhões bbl/dia. No que se refere a gás natural, o comércio por gasodutos alcançava, em 2007, 1.506 milhões de metros cúbicos por dia (no MERCOSUL ampliado o comércio representava 3,6% do total mundial em meados da presente década), segundo dados da *British Petroleum* (2008).

Para que na prática se realizem os pressupostos de benefício recíproco, no marco do desenvolvimento do comércio internacional, foi necessário estabelecer e consolidar o sistema denominado de comércio multilateral, que na verdade significa levantar as barreiras tarifárias e não tarifárias para o comércio, em nome do “liberalismo” comercial que, no ensejo dos

resultados da Revolução Industrial, permitiu a expansão do Reino Unido¹³. A Primeira Guerra Mundial resultou na interrupção dessa expansão e num processo de transformação das relações econômicas e financeiras internacionais, conducente a favorecer o dólar dos Estados Unidos da América (EUA) e de seu sistema produtivo, incluídas as suas empresas transnacionais que posteriormente (com particular ênfase depois da Segunda Guerra Mundial) se expandiram pelo mundo.

Neste sentido, Gramsci (1974, p. 116), no período entre as duas guerras mundiais, destacava, como muita lucidez, que a mudança de moeda nas transações comerciais muda a hierarquia entre Estados. O eixo da economia mundial mudou aparentemente de lugar geográfico (perda da hegemonia econômica), mas não houve uma mudança da formação social, pelo contrário, o processo de expansão do capitalismo continuou inclusive de maneira mais acelerada. Neste sentido, pode ser lembrado o pensamento de Marx (apud Gramsci, 1999, p. 32) expressado na *Contribuição à crítica da Economia Política*, onde afirma que: “*Ninguna formación social desaparece antes de que se desarrollen todas las fuerzas productivas que caben dentro de ella [...]*”.

Tendo em conta exclusivamente os dados da Tabela 1.2, poder-se-ia pensar que as exportações se encontram mais distribuídas atualmente: no final da Segunda Guerra Mundial, somente dois países (EUA e Reino Unido) tinham uma participação de mais de 33% das exportações mundiais. Na atualidade, são 10 os países que participam de 50% das exportações. Mas estes dados ocultam o alto grau de vinculação entre as grandes empresas internacionais; ademais, os montantes dos valores envolvidos tiveram um grande crescimento, conforme foi colocado mais acima.

Desde o ponto de vista do liberalismo econômico na dimensão internacional, que foi consolidado com as contribuições teóricas de autores como Jacob Viner, Bela Belassa e mais recentemente por Rudiger Dornbusch, o comércio multilateral, sem barreiras tarifárias, constitui o a situação de maior benefício no comércio internacional. Como pode ver-se na evolução do comércio internacional nos últimos 60 anos (Tabela 1.2) o ótimo do livre-comércio beneficiou a um grupo muito reduzido de países.

¹³ Deve-se lembrar, como antecedente, que este sistema pretende, conservados os respectivos contextos históricos, instaurar os mesmos princípios de liberdade que teve o comércio internacional seja antes das medidas protecionistas do mercantilismo das colônias ibéricas ou bem nos séculos XVIII e XIX, com a expansão do imperialismo econômico do Reino Unido e a queda do sistema colonial ibérico.

A integração regional é considerada, para essa abordagem, o “segundo ótimo” - *second best option*¹⁴, conforme termo cunhado por Jacob Viner em 1950 – quando não produz perdas líquidas de comércio ou desvios de comércio¹⁵ (MOTA, 2004, p. 129). Embora, alguns economistas ortodoxos com visão mais crítica, como R. Dornbusch (1986, p.13), reconhecem as limitações deste modelo, posto que não oferece subsídios suficientes para escolher estratégias sociais (devido a que, neste enfoque, se ocultam as diferenças entre os agentes econômicos; interessa apenas seu papel no regime de transação econômica estabelecido pelo mercado), para muitos especialistas continua sendo uma ferramenta analítica de grande poder explicativo (para alguns, talvez a única).

No caso particular do arranjo do sistema financeiro internacional, no final da Segunda Guerra Mundial, favoreceu aos grandes vencedores. Dois acontecimentos marcaram o arranjo: a) a reunião em Bretton Woods (New Hampshire, Estados Unidos de América, em 1944), na qual a proposta do americano Harry Dexter White se impôs diante da proposta de John Maynard Keynes, instituindo-se várias medidas, entre elas: a criação de organismos internacionais específicos (o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD); e o sistema monetário internacional ancorado na moeda dos Estados Unidos da América (BORDO, 1995, p. 317); e b) a proposta de criação da Organização Internacional de Comércio, no sistema das Nações Unidas (criado em 1945), que não prosperou, ficando algumas das suas propostas plasmadas no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT (siglas em inglês do acordo internacional assinado em 1947).

Na visão de Hobsbawm (2003, p. 270), os resultados da reunião de Bretton Woods colaboraram em grande medida para que os Estados Unidos da América – por meio de sua moeda e da influência nas organizações internacionais criadas - afirmaram seu poderio econômico sobre o restante do mundo. Dorival Gonçalves (2007, p. 8) destaca em seu trabalho de pesquisa que uma das características do modo de produção capitalista, em tempos recentes, é a escala de poder alcançado pelos grandes grupos econômicos. Nas palavras dele: “Os objetivos de acumulação de capital destes grupos econômicos têm criado uma extensa rede de organizações multilaterais capazes de influenciar diretamente no interior das instituições dos Estados [...]”.

¹⁴ Segundo esta visão clássica, a integração regional traz consigo ganhos quando o comércio internacional entre os países com regime de preferências comerciais se dá com base na eficiência econômica; em caso contrário, o processo regional estaria criando “desvios de comércio” (isto acontece quando um país poderia conseguir o mesmo produto que compra de seu “sócio” no mercado internacional, mas com menores custos totais). Vide, por exemplo: Viner (1950) e Bhagwati (1988).

¹⁵ Um desvio de comércio se produz quando um país favorece (por exemplo, por meio de um acordo comercial) a outro em detrimento da economia internacional (estabelecendo-se tarifas alfandegárias bem mais elevadas para os outros países em comparação com o país favorecido pelo acordo).

O desenvolvimento do comércio internacional, segundo o enfoque clássico, se fundamenta também no processo de internacionalização ou de globalização do sistema financeiro. Antonio Gramsci (1974, p. 116), no marco de suas reflexões sobre a crise de 1929 e suas conseqüências, ressaltava a importância de contar com uma base monetária estável nas transações internacionais. No bojo destas reflexões, o autor destaca que as relações comerciais se realizam entre grupos sociais, nas quais a defesa dos interesses dos grupos dominantes perpassa as fronteiras de um país. Neste sentido, este tipo de posição, que certamente não é o clássico, coadjuva no entendimento de como se realizam as negociações internacionais e de quais são os interesses e grupos sociais envolvidos.

O sistema multilateral de comércio se consolidou no plano institucional: o GATT, após oito rodadas de negociação, se transformou, em 1995, na Organização Mundial do Comércio (OMC). Mas escasso sucesso teve em temas que não são de grande interesse para grupos econômicos de alguns dos principais países no plano do comércio mundial (persistem medidas protecionistas que enfrentam elites locais com o grande capital internacional, numa complexa tela de relações). Assim, apesar de possuir um mecanismo de solução de disputas relativamente eficiente e um conjunto complexo de regras não estão dadas as condições para uma liberalização do comércio em condições justas para todos, nos padrões propostos pela visão do multilateralismo. Os países exportadores de produtos agrícolas (geralmente países em desenvolvimento) são prejudicados pelos subsídios que ainda persistem nos Estados Unidos da América e nos países da União Européia. Esta é uma das grandes contradições do sistema capitalista no nível internacional. Poder-se-ia pensar que o discurso da liberalização do comércio serve para benefício de alguns grupos econômicos em contados países do mundo.

Apesar das contradições, entre a consigna do “liberalismo” comercial propugnado pelos países centrais no seio da OMC e as políticas que esses países aplicam em detrimento de países mais pobres, a própria OMC se transforma num aparente paradoxal¹⁶ canal ideológico da teoria da coerência. Assim, os bons governos são aqueles que adotam medidas para reduzir assimetrias de informação, promovem o modelo mercantil reduzindo riscos, fazendo respeitar o direito de propriedade e os contratos (GONÇALVES Jr, 2007, p.11).

Para os estudos da economia internacional os processos de integração regional, como alternativa ao multilateralismo, tem-se como exemplo a experiência da integração européia depois da Segunda Guerra Mundial. As iniciativas impulsionadas pelos governos da França e

¹⁶ Trata-se de um paradoxo aparente, pois as assimetrias são explicadas como se fossen causadas por “erros” que podem ser corrigidos.

da Alemanha para a criação de diferentes acordos que levaram, em 1957, à assinatura do Tratado de Roma, acordo inicial do processo que se conhece atualmente como União Européia.

No tocante a esse acordo regional, cabe destacar que suas raízes históricas se fundamentam nas relações produtivas que se deram antes da Primeira Guerra Mundial entre países produtores de carvão mineral e os produtores de mineral de ferro. Este foi um dos exemplos mais claros de integração intra-industrial desde fins do século XIX até as primeiras décadas do século XX¹⁷. Estas relações na estrutura produtiva dos países foram retomadas mais tarde, em 1951, para conformar a Comunidade Européia do Carvão e do Aço, organismo supranacional que teve amplos poderes até final da década de 1960 para estabelecer políticas comunitárias sobre o desenvolvimento da indústria do aço. É considerada a entidade precursora da integração européia desembocando posteriormente no complexo sistema da União Européia.

Os interesses de grupos econômicos em torno da integração européia continuam vigentes. Gonçalves Jr (2007) afirma que a constituição do Mercado Europeu Único (que inclui os mercados integrados de eletricidade e de gás natural), no final da década de 1980, se vincula aos interesses de dois grandes grupos: os grandes consumidores ligados à produção de bens e serviços (em busca de ganhos em competitividade); e as forças econômicas do capitalismo mundial que encontravam conveniente a reestruturação da organização da produção seguindo os princípios de mercado, como uma opção para enfrentar a crise de lucratividade do setor manufatureiro desde fins da década de 1970.

A integração européia também foi conveniente para consolidar políticas protecionistas ao interior desse continente. Um exemplo seria o caso dos produtos agrícolas que afetou diretamente os interesses dos países da América Latina, para os quais a produção agrícola e as indústrias derivadas tinham um grande peso na participação no comércio internacional. Tames (1982, p. 253) aponta a ameaça oriunda dos avanços do processo da integração européia, bem como a obrigação de estender preferências tarifárias provindas de acordos

¹⁷ Para Strikwerda (1993, p. 1108 et seq.), a integração dos bens, matérias-primas e fluxo de capitais já se deu no século XIX entre os países industrializados da Europa. Um grau mais elevado permitiu também a mobilidade das indústrias e da mão de obra. Isto já acontecia entre Alemanha, França, Luxemburgo e Bélgica antes de 1914. Por exemplo, França e Luxemburgo tinham muito ferro, mas não suficiente carvão. Alemanha e Bélgica tinham muito carvão, mas não suficiente ferro. Assim, os elementos necessários para identificar uma integração econômica intra-industrial (livre mobilidade de capital e mão de obra), principalmente no setor metalúrgico, já estavam presentes antes da I Guerra Mundial. A idéia de que a integração regional já estava presente na Europa da pré-Guerra também é apresentado por outros vários autores. Mansfield e Milner (1999, p. 596) lembram, por exemplo, diversos tratados bilaterais assinados em meados do século XIX em vários países europeus (Alemanha, Áustria, Suíça, Inglaterra, França e Itália).

bilaterais anteriores (Brasil – Argentina; Chile – Argentina, Chile – Peru, para citar alguns exemplos) para os demais países do GATT¹⁸, como antecedentes para impulsionar um processo de integração entre os países da América Latina.

As iniciativas integracionistas na América Latina seguiram as mesmas diretrizes do liberalismo econômico, no que se refere à denominada “*the second best option*”. O Tratado Multilateral de Livre Comércio e Integração Centro-americano (1958), a Associação Latino-americana de Livre Comércio – ALALC (em 1960) e o Pacto Andino (1969) foram processos iniciados pelos países da América Latina com o intuito de incentivar e aprofundar as relações comerciais entre eles. O acordo de maior abrangência geográfica foi o da ALALC, mas não prosperou devido à complexidade de acordar as preferências tarifárias entre vários países membros nos prazos que foram marcados. As demais iniciativas também não prosperaram como estava previsto, mas subsistem até a atualidade, com certas transformações. Como processo substitutivo da ALALC, foi criada a Associação Latino-americana de Integração (ALADI), em 1980, que na verdade opera como uma estrutura flexível que permite as negociações nas diversas formas: elas podem iniciar-se na base das relações bilaterais e podem incluir a formação de blocos regionais.

Na década de 1990, tendo como antecedentes imediatos as transformações na condução política dos países do Cone Sul (o retorno de processos democráticos nos governos) e o iminente fracasso da Rodada de Uruguai, na negociação de levantamento das barreiras tarifárias para produtos agrícolas (assunto ainda pendente na atual Rodada de Doha), foi criado o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), por meio do Tratado de Assunção (1991). Esse Tratado de Assunção estabeleceu o princípio do liberalismo econômico na linha da integração europeia (livre circulação de produtos, serviços e fatores de produção), mas não criou nenhuma estrutura jurídica nem institucional de ordem supranacional. As negociações e o arcabouço legal são definidos no seio de reuniões intergovernamentais¹⁹. A Bolívia e o Chile têm acordos de complementação econômica com o MERCOSUL²⁰.

¹⁸ GATT: siglas em inglês do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas.

¹⁹ Os mandatos que se originam no MERCOSUL são acordados em reuniões ou foros compostos por funcionários públicos de cada governo. Devem ser posteriormente internalizados na estrutura jurídica ou normativa dos Países Membros. Quando se tem uma estrutura supranacional, como no caso da União Europeia, a estrutura organizacional é independente institucionalmente dos governos e as normativas emanadas de uma estrutura como esta são de aplicação imediata nos Países Membros.

²⁰ Cabe destacar que o processo de integração econômica regional não parou nesta iniciativa do MERCOSUL, assinado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai: em 2004 se assinaram acordos com os países da Comunidade Andina de Nações (Pacto Andino) e, finalmente, no ano 2008, foi criada a União Sul-americana de Nações. Ademais, cabe mencionar que o governo da Venezuela apresentou em 2007 uma solicitação formal de

O MERCOSUL teve parcos avanços na área de energia. Se bem foi criado um Subgrupo de Trabalho dedicado à energia (o Subgrupo 9 do Grupo Mercado Comum²¹), os únicos resultados orientados aos princípios da integração proposta são dois Memorandos de Entendimento sobre os fluxos de energia elétrica e gás natural (Decisão 10/1998 e Decisão 10/1999). Estes Memorandos refletiam os mesmos princípios neoliberais que serão explicados mais adiante, mas aplicados no âmbito das relações entre os países membros do acordo.

Os Memorandos de energia elétrica e gás natural não prosperaram, pois não foram internalizados nos países membros. A contradição entre posturas protecionistas nos países face os preceitos neoliberais, além da grande dificuldade de cumprir com as diretivas estabelecidas

Mas, mesmo nestes casos, em que a energia se torna uma mercadoria objeto de transação internacional, é insuficiente o enfoque do liberalismo econômico para entender completamente o comportamento dos mercados, que certamente têm influência de outros aspectos que transcendem o plano meramente econômico. Sem outras considerações, que deveriam ir além da aplicação de teorias como a do consumidor, seria difícil de compreender, por exemplo, as crises do petróleo na década de 1970. Estas limitações são ainda mais evidentes nos casos da eletricidade e do gás natural, onde os grandes investimentos em infraestrutura obrigam a configuração de cenários previsíveis ou estáveis no longo prazo com base nos compromissos das partes envolvidas.

O enfoque liberal sobre a integração econômica tem grande repercussão em diferentes foros, mostrando constantemente a força persuasiva deste enfoque que busca constituir-se em senso comum. Inclusive, esta visão colabora na compreensão do por que da criação dos processos multilaterais e regionais, além de ser um pensamento subjacente no discurso sobre integração. Como exemplo recente, cabe citar as palavras do presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Luis Alberto Moreno, num livro dedicado exclusivamente aos temas de cooperação e integração energética, referindo-se a uma visão geral da integração energética:

“A integração do mercado, que inclui a crescente combinação de gás e eletricidade, pode reduzir os custos do fornecimento de energia e oferecer aos países do Cone Sul a singular vantagem competitiva de ter gás abundante a preços significativamente mais baixos que a América do Norte. As oportunidades de integração energética – o

integrar o MERCOSUL, o que, segundo a normativa deste bloco regional, deve ser aceito por todos os Países Membros. Como era de esperar, as forças reacionárias de vários dos Países Membros do MERCOSUL se opõem ao ingresso da Venezuela.

²¹ O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do MERCOSUL. Está composto por vice-ministros de Relações Exteriores dos países membros e depende diretamente do Conselho Mercado Comum, órgão político composto pelos Chanceleres dos países membros.

melhor substituto da cooperação energética – são numerosas, ainda que dificultadas por desconfianças históricas. Alguns países relutam em exportar energia para seus vizinhos e em aceitar mediação externa para a solução de conflitos.” (apud WEINTRAUB et al., 2008, Prefácio)

Conforme é mostrado acima, neste enfoque se cita usualmente que a integração energética trará benefícios para os países, sem se perguntar em que contexto de relações sociais são distribuídos esses benefícios.

Um enfoque que transcende as fronteiras teóricas da economia internacional e coloca a relação entre os Estados num plano de políticas (antes que num plano político) é a visão da geopolítica e as doutrinas e teorias que se desenvolveram sobre o assunto. Por isto, o próximo item tratará sobre este enfoque.

1.2.1.2 A integração regional e energética tendo como referência a geopolítica

Outro enfoque bastante usual para a análise de processos de integração regional é o que privilegia as relações entre os Estados com o fito de avaliar benefícios e custos de cunho econômico e político oriundos de ações ou estratégias coordenadas ou fundamentadas em ações ou posições de outros países (ou bloco de países). Para tanto, neste enfoque as análises se embasam geralmente na construção de cenários de relações internacionais que levam em conta os efeitos da aplicação de ações, estratégias e políticas. O fundamental neste enfoque é sempre a relação com outros países, regiões ou bloco de países e a consideração dos Estados como sujeitos e agentes principais nos mencionados cenários.

As relações entre Estados têm seus fundamentos conceituais na noção de soberania territorial num sistema internacional de nações. Segundo Pecequilo (2004, p. 38), o sistema internacional “[...] é o meio onde se processam as relações entre os diferentes atores que compõem e fazem parte do conjunto de interações sociais que se processam na esfera do internacional, envolvendo seus atores, acontecimentos e fenômenos.” Merle (1981), citado por Pecequilo (2004, p. 38), afirma que o sistema internacional pode ser caracterizado – tendo em conta que o espaço de relacionamento internacional está fora do espaço doméstico - pela sua contraposição ao sistema doméstico, destacando como sua característica essencial a anarquia.

Este conceito de anarquia refere-se a um estado “natural” - no sentido de um momento anterior à constituição do sistema internacional como tal - dos Estados-Nação²² que, em

²² O conceito de Estado-Nação encontra seu marco de referência no Tratado de Westphalia (1648) que serviu em princípio guardar a soberania de principados alemães e ao mesmo tempo reduzir a autoridade do Imperador do

princípio, não possuem uma ordem ou um governo superior (os Estados são soberanos e têm uma mesma hierarquia no sistema internacional). As relações internacionais se realizam assim num meio de conflito de interesses entre agentes do sistema internacional que agem nesse plano como se fossem unidades homogêneas.

Este tipo de enfoque tem como base o conceito de Estado, nos termos que foi amplamente desenvolvido pelo filósofo alemão Friedrich Hegel (principalmente, no que se refere aos aspectos conceituais, em sua obra *Filosofia do Direito*). Para este pensador, o objetivo primordial do Estado é o interesse universal para uma sociedade determinada, onde os interesses particulares são subsumidos nesse conceito. Assim, o Estado, “como espírito de um povo” age em função desse interesse universal num movimento dialético, como consciência e autoconsciência da sociedade, como principal agente da história. Nas palavras de Hegel (apud MARX, 2005, p. 36):

“O Estado sabe, por isso, o que quer, e o sabe em sua universalidade, como algo pensado; ele age e atua, por isso, segundo fins sabidos, princípios conhecidos e segundo leis que não são somente em si, mas para a consciência; e, do mesmo modo, na medida em que suas ações se atêm às circunstâncias e relações existentes, age e atua segundo o conhecimento que tem delas.”

Esta citação ressalta um dos aspectos principais da filosofia hegeliana no que se refere ao Estado. Para ele, este instituto não somente constitui a instância de superação das individualidades como consciência de ordem superior, senão que também é sujeito; e como tal age como instância organizadora das estruturas sociais.

Se bem o pensamento de Hegel teve diversas críticas, entre elas as de Karl Marx, quem destacou, por um lado, a importância de Hegel como a completa expressão da análise crítica do Estado moderno; e, por outro, destacou que Hegel não parte do homem real em sua teoria. Na verdade, a crítica de Marx estava dirigida também ao próprio Estado moderno que “[...] não atribui importância ao homem real ou unicamente satisfaz o homem total de maneira ilusória.” (MARX, 2005, p. 151). O Estado - para Hegel - atua como uma unidade que realiza e se desenvolve na história, ocultando as vontades individuais e as relações sociais entre os homens.

Sacro Império Romano. Os princípios de Estado-Nação são: a) a Territorialidade, segundo o qual os Estados têm fronteiras que limitam uma jurisdição onde são aplicáveis leis e onde é exercida a autoridade política; b) a Soberania, segundo o qual os Estados têm o direito exclusivo de estabelecer as regras e ter a autoridade legal e política suprema sobre o povo que se encontra no território; c) a Autonomia, segundo este princípio os Estados podem conduzir seus assuntos internos e externos de maneira independente, sem intervenção externa; e d) a Legalidade, segundo o qual os Estados podem somente ser obrigados internacionalmente por meio de tratados, não existindo nenhuma autoridade legal externa que possa impor obrigações ao Estado nem a seus cidadãos, sendo a guerra um instrumento legítimo nas Relações Internacionais (VAN LANGENHOVE e COSTEA, 2004, p. 2).

Inobstante estas críticas, o pensamento hegeliano e também o de Hobbes – para quem o Estado constitui uma unidade acima dos conflitos de interesses entre particulares exercendo poder coercitivo – tiveram influência em concepções de mundo que vêem o movimento histórico impulsionado principalmente por conflitos entre Estados, na realização histórica do conceito de soberania no âmbito das relações internacionais.

A consideração do Estado com capacidade organizativa e aglutinadora de interesses de uma nação foi uma das fontes conceituais inspiradoras de um enfoque que rege a formulação e execução de políticas e estratégias que vão além das fronteiras nacionais, colocadas predominantemente no marco de uma extensão territorial determinada, geográfica, e dos recursos disponíveis nesse território. Trata-se das teorias geopolíticas e da doutrina de segurança nacional que tiveram grande acolhida principalmente em círculos políticos y militares da América Latina, em meados do século XX. Neste sentido, Caubet (1991, p. 27) cita a participação de vários teóricos da doutrina de segurança nacional e geopolítica na região; nem todos tiveram uma ação direta nas esferas de poder. No Brasil, foram representantes notáveis: Golbery de Couto e Silva, Carlos de Meira Mattos, Omar E. Chaves e Mário Travassos. Na Argentina, Juan E. Guglielmelli e Isaac F. Rojas estão entre os mais conhecidos.

A noção de “segurança nacional” foi sofrendo modificações com o tempo. Antes da década de 1950 era interpretada principalmente como a defesa da integridade física e territorial de uma nação contra um agressor externo. Conforme é colocado pelo político brasileiro Hélio Bicudo (1984, p.15 e seguintes), este conceito se modificou com a instauração da guerra fria: desde fins da década de 1940 e inícios da década de 1950 propugnava a conveniência política de manter sob controle cultural e coercitivo sobre todas as populações que poderiam estar na área de influência de um Estado determinado. Desde a década de 1970, a doutrina da “segurança nacional” passou a ter uma dimensão crescente de cunho econômico. Muitos políticos de influência no campo internacional (Bicudo cita o chanceler da República Federal Alemã, Helmut Schmidt) passaram a referir-se, em meados da década de 1970, à dimensão econômica de uma maneira mais persistente, no marco da guerra fria, da luta pelos recursos e da crise de lucratividade que afetava o processo de acumulação capitalista. A própria crise do petróleo e o livre acesso às fontes de energia e de matérias primas foram citados como aspectos que deveriam ser considerados no escopo de “segurança nacional”.

No plano regional da América Latina, os trabalhos do capitão Travassos, realizados na década de 1930, ressaltavam, entre outros elementos, que o Brasil estava destinado a assumir

a hegemonia econômica e política continental, mas que tinha um obstáculo que na época representava a economia mais desenvolvida da região: a República Argentina. Segundo Travassos, o grande receio do Brasil era o de ser cercado (ou isolado) por um muro de países de língua espanhola liderados pela Argentina. Embasava sua posição na teoria de que um país que possui a embocadura de um rio tende a buscar o domínio à montante do rio, buscando inclusive os afluentes do rio principal. Neste sentido, reconhecia um desequilíbrio geopolítico em favor da Bacia do Prata²³ e, por conseguinte, de Buenos Aires (DEBERNARDI, 1996, p. 431).

Por sua vez, o general brasileiro Golbery de Couto e Silva aprofundou a análise de Travassos. Ele introduziu o conceito de “fronteiras vivas”; a noção sobre a possibilidade de ter influência ativa em outro país por meio da criação de um pólo de desenvolvimento, de influência nacional sobre o país ou uma região do país vizinho. Para o principal técnico envolvido nas negociações, desenho e construção da usina Itaipu Binacional do lado paraguaio, Enzo Debernardi (1996, p. 431), este foi um dos principais elementos de consideração no momento da transformação do conflito do Salto do Guairá (ou das Sete Quedas) em uma solução energética, conforme será mostrado no Capítulo 2.

Na Argentina, a reação à geopolítica brasileira, foi orientada por muitas décadas pelos trabalhos do Almirante Isaac Rojas (grande inimigo de Juan D. Perón) e o general Juan Enrique Guglielmelli. Este último afirmava abertamente que o Brasil buscava a instauração de um “bloqueio” à cooperação ou aos projetos da Argentina, e tentava levar para sua área de influência política o oriente boliviano e o Paraguai, por meio de uma estratégia de desenvolvimento e abertura de portos na costa atlântica brasileira.²⁴

Caberia citar brevemente um exemplo como este tipo de enfoque teve relação direta com o contexto das negociações em torno de um projeto integração energética, particularmente um dos que é foco de análise deste trabalho, a Itaipu Binacional. Com efeito,

²³ A bacia do rio da Prata constitui uma das três grandes regiões geopolíticas da América do Sul, formando um triângulo, em cujos vértices estariam as cidades de Sucre, Santos e Buenos Aires (as outras duas regiões são a região amazônica e a andina, caracterizadas estas duas últimas por conter grandes recursos naturais, já sejam hídricos, hidrocarbonetos ou outros minerais). Existem dois grandes nichos de alta densidade populacional dentro desta bacia: a de Rosário-Buenos Aires-Montevideu (na direção leste-oeste); e a de Porto Alegre, Curitiba e São Paulo, na direção norte-sul (ALMEIDA MELO, 2002, p. 292). O encontro desses nichos populacionais constitui as fronteiras meridionais do Brasil e uma das regiões de alta intensidade de relação histórica desde a época da colonização ibérica.

²⁴ Deve-se lembrar aqui a grande influência e ingerência que teve historicamente Buenos Aires nas transações comerciais, principalmente do Paraguai, posto que se constituía no principal porto do Rio da Prata que foi, durante muitos séculos, a principal via de escoamento de produtos do e para o Paraguai (inclusive para a região ocidental do Brasil), pelo litoral atlântico. A situação mudou com a abertura, em meados do século XX, de portos francos para o Paraguai e a Bolívia na costa brasileira (principalmente Santos e Paranaguá).

a visão de Guglielmelli fundamentava-se explicitamente numa apreciação negativa das intenções do Brasil em relação com o projeto de Itaipu. Para ele, a barragem de Itaipu tinha como objetivos operacionais obstaculizar a navegação do rio, em prejuízo da Argentina e constituía um eixo de ação para o exercício de uma política de hegemonia sobre o Paraguai (GUGLIALMELLI, 1979, p. 141 et seq.). Já quando se tratava de referir-se aos projetos hidrelétricos entre a Argentina e o Paraguai – as usinas hidrelétricas de Yacretá²⁵ e Corpus²⁶ – Guglielmelli apresentava uma visão desprovida de intenções hegemônicas, dizendo que o que se buscava com esses projetos era uma cooperação franca e leal com o Paraguai (CAUBET, 1991, p.129).

Na Argentina, um dos principais opositores à aliança brasileiro-paraguaia foi o Almirante Isaac Rojas, quem publicamente afirmava que Itaipu era “*el eslabón maestro para la dominación regional*” (Apud DEBERNARDI, 1996, p. 339). Rojas sustentava que devia se chegar a um acordo tripartite para propor vários sistemas alternativos de obras de propósitos múltiplos que admitam variações de operação, com a objetivo proclamado no Tratado da Bacia do Prata (assinado em Brasília, 1969)²⁷. Na mesma linha, esse militar argentino afirmava que devia ter-se estudado não somente o aproveitamento do rio Paraná no tramo entre o Salto do Guairá até a desembocadura do rio Iguazu, senão em todo o tramo do “canhão” do Guairá, isto é, até Corpus, aproximadamente 350 km a jusante da localização final da usina de Itaipu.

Cabe lembrar que a Bacia do Prata é uma região onde se concentraram historicamente interesses de mais de duas nações e onde se desenvolveram complexos jogos de poder em torno ao controle de países menores da região (Bolívia, Paraguai e Uruguai) e do estuário do Rio da Prata, importante área comercial e de comunicação para a região central da América do Sul²⁸. A formação dos Estados sul-americanos nesta região colaborou para criar uma situação de complexas relações entre os países, com situações tensas em torno a limites e uso

²⁵ Usina hidrelétrica binacional (Argentina/Paraguai), em operação (2000 MW de capacidade instalada com a cota atual de funcionamento, mas projetada para 3200 MW) no rio Paraná.

²⁶ Corpus Christi é uma usina hidrelétrica binacional (Argentina/Paraguai), no rio Paraná, com uma capacidade projetada da ordem de 3000 MW, que se encontra ainda em projeto.

²⁷ O Tratado da Bacia do Prata foi resultado de uma negociação entre Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai que tinha como objetivo principal reunir esforços para promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata. Previa para isto a formulação de entendimentos operativos e instrumentos jurídicos que sejam necessários. Ver o texto do Tratado em: www.fonplata.org.

²⁸ Esta região possui sem dúvida uma importância econômica considerável, pelas condições para o desenvolvimento de atividades agrícolas e pecuária, bem como pelos recursos naturais (atualmente gás natural) que se encontra no subsolo.

dos rios, para citar alguns exemplos²⁹. Quando no século XX se identificou o gigantesco potencial dos rios da Bacia, principalmente no médio e alto Paraná e no rio Uruguai, os interesses econômicos ganharam um elemento a mais de complexidade nas negociações.

A questão dos aproveitamentos hidrelétricos entre Argentina, Brasil e Paraguai acontecia na mesma década em que se tiveram ações e reações em relação ao programa nuclear. Argentina inaugurou sua primeira usina nuclear (Atucha) em 1974; pouco depois (em 1975) Brasil assinou o controvertido programa de cooperação com a Alemanha. As desconfianças de ambas as partes no que se refere ao desenvolvimento da tecnologia nuclear fizeram também parte das discussões geopolíticas na época.

Por sua parte, Bolívia e Paraguai, os dois países mediterrâneos (sem litoral marítimo) da Bacia do Prata, têm saída para o mar (na verdade mais o Paraguai que a Bolívia) por meio da hidrovia Paraguai-Paraná e pelo estuário do Rio da Prata. Couto e Silva (1967, p. 55) refere-se a esta situação (incluindo a Bolívia na análise) como “prisioneiros geopolíticos”³⁰. Mas, por outro lado, reconhece que tanto o Paraguai como a Bolívia têm grande valor para a política externa brasileira, seja por sua posição geográfica numa fronteira meridional e central “aberta e vulnerável” ou pelo fato de instabilidades políticas e econômicas pudessem criar atritos externos que fizessem colidir interesses brasileiros e argentinos. A colisão de interesses apontada por Couto e Silva confirmou-se quando se tratou da questão dos aproveitamentos hidrelétricos em rios internacionais da Bacia do Prata, em particular, no rio Paraná.

Outro dos exemplos da aplicação do enfoque geopolítico no que se refere particularmente à área de energia e integração, também na década de 1970, foi a criação da Organização Latino-americana de Energia (OLADE), no dia 2 de novembro de 1973, idéia que foi acalentada em reuniões anteriores realizadas pelos ministros de energia desde agosto de 1972 (OLADE, 2008, p. 17). O acordo constitutivo da OLADE, o Convênio de Lima, é claro na visão de defesa dos interesses nacionais e dos países no conjunto frente aos problemas e coerções que possam sofrer de parte dos países mais industrializados. Assim, o Artigo 3 do Convênio de Lima estabelece que o primeiro objetivo da Organização será:

“a) Promover a solidariedade de ações entre os Países Membros, para o aproveitamento e defesa dos recursos naturais e de seus respectivos países e da Região em seu conjunto, utilizando-os na forma indicada em que cada um, no exercício de seus indiscutíveis direitos de soberania, o estime mais apropriado aos seus interesses nacionais, e para a defesa individual ou coletiva ante todo gênero de ações, sanções e coerções que possam produzir-se contra qualquer deles, em razão

²⁹ Merece ser mencionado o recente conflito, ainda não resolvido, entre a Argentina e o Uruguai, em torno de uma fábrica de celulose, que está sendo instalada na margem esquerda do rio Uruguai.

³⁰ Conforme foi mencionado, desde a época da colonização espanhola, Paraguai tinha uma dependência econômica crucial do porto de Buenos Aires.

de medidas que tenham sido adotadas para preservar e aproveitar esses recursos e colocá-los ao serviço de seus planos de desenvolvimento econômico e social;”

O que evidencia o Convênio de Lima é que um dos principais fundamentos do processo de integração no campo institucional da energia era o do aproveitamento e da defesa dos recursos naturais, com base na solidariedade de ações entre os Países Membros. Isto é, o conceito de “segurança nacional” foi extrapolado ao plano de um conjunto de países, com ênfase sobre a energia. Porém, cabe notar, que se teve o cuidado de não colocar nada que comprometesse, ao mesmo tempo, a próprias e individuais soberanias de cada País Membro.

A criação de um organismo internacional, como a OLADE, se encontra mais em linha com o enfoque geopolítico dado mais recentemente por outros autores, entre os quais se destaca o professor brasileiro Darc Costa (1999), quem vai muito além de um organismo como a OLADE em seu pensamento. Para Costa, os conceitos são extrapolados para uma realidade que pode transcender as fronteiras de um país determinado. Assim, a instituição Estado Nacional³¹, enquanto conceito, extrapola os limites geográficos convertendo-se numa instituição acima das nações, que Costa denomina Megaestado.

Este enfoque é diferente do apresentado no ponto 1.2.1.1, posto que naquela privilegia-se o estudo das transações comerciais entre países. Nesta, segundo a visão de Darc Costa, privilegia-se, entre outros elementos, a posição segundo a qual o desenvolvimento social e econômico de um conjunto de povos pode dar-se por meio do aproveitamento racional e coordenado de seus recursos. Para o enfoque clássico, as forças que movimentaram o desenvolvimento comercial dos países é o mercado ampliado pelas relações internacionais. No marco do Megaestado, as forças são canalizadas por meio do poder aglutinador do Estado Nacional, tendo como fundamento para as ações no plano regional o planejamento estratégico. Para Costa (1999, p. xxiv), a dialética hegeliana da tese-antítese se dá num movimento histórico entre o centro-periferia que se orienta para a superação das diferenças; o caminho do Megaestado, no caso específico da América do Sul, é transformar o potencial determinado pelos recursos existentes em “poder” (COSTA, 1999, p. cxviii), no sentido de realizar o objetivo de desenvolvimento social e econômico.

A proposta de Costa (1999) se dá em várias áreas e se manifestam como ações que visam aproveitar os recursos regionais, por meio de um processo de cooperação, em função do desenvolvimento. Assim, propõe ações no campo da educação, da produção de alimentos,

³¹ O conceito de Estado Nacional de Costa (1999) é introduzido para reunir num conceito a abstração contemplativa do conceito de Nação e a força mobilizadora do Estado, que torna possível a realização coletiva.

da expansão da infraestrutura de transportes, da energia, do desenvolvimento industrial, entre outros.

Na área particular da energia, Costa (1999) expõe a necessidade de expansão da geração de eletricidade, mas com base em melhoras da intensidade energética (em termos de consumo de energia pelo PIB), por meio da introdução de novas e mais eficientes tecnologias. Para ele, a base da geração elétrica deveria ser a hidreletricidade, com o complemento de geração térmica, incluindo nela a energia nuclear, que deveria ser potenciada por meio da cooperação tecnológica.

Tabela 1.3 – Reservas provadas e potencial hidrelétrico na América do Sul (ano 2007)

País	Petróleo (10⁶ bbl)	Gás natural (10⁹ m³)	Carvão mineral (10⁶ t)	Potencial hidrelétrico (MW)
Argentina	2349,72	395,12	423,05	40400,00
Bolívia	391,40	616,00	-	1378,88
Brasil	20381,38	584,47	32324,00	260000,00
Chile	28,01	42,80	155,00	25156,00
Colômbia	1359,00	131,42	6871,16	96000,00
Equador	4001,00	4,56	22,00	23745,00
Guiana	-	-	-	7600,00
Paraguai	-	-	-	12516,00
Peru	387,62	328,67	49,90	58937,00
Suriname	100,54	0	-	2420,00
Uruguai	-	0	-	1815,00
Venezuela	99377,00	5150,00	1446,62	46000,00
Totais	128375,67	7253,04	41291,73	575967,88

Fonte: Organização Latino-americana de Energia. *Sistema de Información Económica-Energética* (SIEE-OLADE), 2007

O pensamento geopolítico tem como um dos pilares de seu desenvolvimento, a existência de importantes recursos energéticos na América do Sul. Conforme pode ser visto na Tabela 1.3, no ritmo de produção atual (de acordo aos dados do Sistema de Informação Econômico-Energética da OLADE), registra uma relação reservas/produção da ordem de 53 anos para o petróleo, 54 anos para o gás natural e quase 500 anos para o carvão mineral. Estas relações são relativamente altas comparadas com os valores médios mundiais, principalmente no que se refere ao carvão mineral e ao petróleo (a relação reservas/produção no mundo é de 42 anos, segundo a British Petroleum, 2008). Um aspecto importante a ser considerado é que os recursos de origem fóssil se encontram concentrados em poucos países: Venezuela

(petróleo e gás natural); Brasil (carvão mineral e gás natural); e Bolívia (gás natural). Já o potencial hidrelétrico, que é o maior de toda a região da América Latina e do Caribe, se encontra mais distribuído, ainda que o potencial no Brasil e na Colômbia é realmente notável.

A linha de pensamento de Costa é compartilhada por muitos autores latino-americanos na atualidade³². Por exemplo, Jaime Acosta Puertas (2008) apresenta a necessidade de repensar geoestrategicamente a integração sul-americana, com base no fato de que os recursos energéticos não renováveis são finitos e que devem ser melhor aproveitados para o benefício dos povos. O papel dos Estados, Para Acosta Puertas, é essencial. Nas palavras dele:

“El enfoque sustancial es que la integración energética es un asunto de los Estados y gobiernos, vinculando sector privado. Es decir, no se trata de una visión donde la integración energética esté organizada por los mercados, sino de una integración donde los Estados tienen participación más activa, a través de acuerdos binacionales, multinacionales y sub-regionales como antesala a un deseable y posible marco normativo energético común.” (ACOSTA PUERTAS, 2008, p. 46)

Pelo que foi exposto, a visão geopolítica de Darc Costa não pode ser identificada com os antigos pensadores da geopolítica, pois a característica fundamental de Costa é a superação dos conflitos entre os Estados por meio de uma lógica de trabalho coordenado e cooperativo em benefício de todas as partes. Não obstante, a idéia de que os Estados agem como unidades, deixando de lado as relações sociais no interior dos países e da maneira como essas relações também extravasam fronteiras políticas, continua presente nesta linha de pensamento.

1.2.2 A precisão de conceitos no referencial analítico

O exposto no ponto anterior mostra que existem pelo menos dois referenciais analíticos que são usualmente utilizados para os estudos de integração econômica e, ainda, para os de integração energética.

O primeiro enfoque sobre o comércio internacional teve uma grande influência da corrente de pensamento positivista. No dizer de Teixeira (2003, p. 5): “A teoria neoclássica e o marginalismo, em seu desenvolvimento, foram o coroamento da visão positivista de ciência no campo social, amparando-se filosófica e metodologicamente nos autores do Círculo de Viena e mais tarde em Karl Popper [...]”. A busca de um conhecimento universal, de uma teoria geral explicativa com base num monismo metodológico, que considera como método

³² Existem diversas iniciativas, algumas delas lançadas no começo da presente década, que respondem ao mesmo enfoque cuja menção não representará nenhum avanço do ponto de vista teórico. Entre essas iniciativas podem ser citadas, por exemplo: *Plan Puebla-Panamá*, Iniciativa de Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA)

científico o utilizado nas ciências naturais, são características do positivismo. Esta busca da assepsia metodológica, que se fundamenta na abstração teórica, na criação de um sujeito racional fora da realidade social e histórica – “[...] sem interferências dos valores das concepções de mundo, dos sentidos de classe” (SAUER, 2004, p. 26)-, constitui uma das principais argumentações da crítica marxista com relação a aqueles enfoques nas ciências econômicas. A visão embasada na visão econômica clássica apresentada parte do princípio “idealista” de que os sujeitos agentes na economia somente se diferenciam pela sua posição ou papel no mercado; e que eles se apresentam no mercado em iguais condições. Os sujeitos econômicos são desprovidos, segundo este enfoque, do contexto social, histórico, das relações sociais de produção.

De outro lado, o segundo enfoque apresentado, o da geopolítica, se bem considera aspectos mais abrangentes que a visão clássica da economia internacional, parte do princípio que os agentes da integração são os Estados como institutos homogêneos, deixando de lado a dilucidação de como se realiza o processo de expansão do capitalismo, tanto no interior das nações como na relação entre elas. Como este tipo de visão é predominante no campo das relações internacionais, pode dar-se o caso de sentir-se subjugado pelo poder explicativo do enfoque, posto que este se fundamenta no contexto histórico. Mas os resultados da análise ficam confinados na explicação de algumas ações dos Estados, como se fossem os únicos atores do processo. O Estado tem um papel fundamental, mas acredita-se, com base nos dados que serão apresentados, que as relações sociais de produção, no plano internacional e nacional, têm também um papel crucial para o entendimento de como e quais foram as motivações destes grandes projetos.

No presente estudo parte-se do pressuposto que a produção material e as relações sociais que a determinam se apresentam como motores que movimentam a realidade histórica. São as relações de produção num grupo social determinado e o desenvolvimento das forças produtivas os que vão constituir o principal impulso dessa dinâmica histórica.

De acordo com o que foi apresentado no item 1.1, se parte da premissa de que o contexto no qual se insere o conceito de energia é o das relações concretas que os seres humanos estabelecem com a natureza e que são social e historicamente construídas no marco dos processos de organização da produção: é o trabalho humano realizado por seres concretos que transforma a natureza e permite a reprodução do capital dentro de uma sociedade pautada pelo modo de produção capitalista. Isto se encontra em linha com o pensamento de Antonio Gramsci, citado por Dorival Gonçalves Jr (2007, p. 135), quem diz respeito à energia, no caso à eletricidade, o seguinte:

“A eletricidade é historicamente ativa, mas não como mera força natural (como descarga elétrica que provoca incêndios, por exemplo), e sim como elemento de produção dominado pelo homem e incorporado ao conjunto de forças materiais de produção, objeto de propriedade privada. Como força natural abstrata, a eletricidade existia mesmo antes de sua redução a força produtiva, mas não operava na história, sendo um tema para hipóteses na ciência natural (e, antes, era o “nada” histórico, já que ninguém se ocupava dela, ao contrário, todos a ignoravam).”

O conceito da energia (o conceito de eletricidade, para fins analíticos, pode ser extrapolado para o de energia) como elemento ativo na história se vincula com o fato de que a energia se incorpora a certa organização da produção. Faz parte da atividade econômica, gerando riqueza para os agentes que se apropriam dos excedentes econômicos oriundos da exploração da força de trabalho e do uso das diversas tecnologias que permitem incrementar os lucros, contrapondo-se à tendência dos lucros decrescentes.

Pesquisadores como Fred Halliday e Estenssoro desenvolvem uma aplicação do materialismo histórico para o estudo das relações internacionais. Segundo Halliday (1999, p. 61 e seguintes) e Estenssoro (2003, p. 13-14), uma abordagem teórica centrada no marxismo leva em conta os seguintes aspectos:

- **A determinação material.** Para o caso particular das relações entre Estados, por exemplo, o sistema internacional – ou qualquer componente deste – não pode ser abstraído de um modo de produção. O processo de acumulação do capital busca transcender fronteiras nacionais com a participação dos Estados. Para Estenssoro, no campo das relações internacionais “[...] o materialismo histórico confere primazia à base sócio-econômica sobre a superestrutura política (Estado)[...]” (ESTENSSORO, 2003, p. 231). Isto está de acordo com a colocação de Offe e Ronge (1984, p.123), segundo a qual o Estado capitalista garante e institucionaliza regras para defender os interesses comuns dos membros de uma sociedade capitalista de classes. Não se trata necessariamente de atender com exclusividade os interesses de uma classe ou outra, senão de preservar e impulsionar o processo de acumulação capitalista. Como este processo não conhece fronteiras políticas, pelo contrário, para a sua expansão precisa de ir além das fronteiras originais e subordinar a seus preceitos os Estados em escala internacional.
- **A determinação histórica.** A dimensão histórica dos processos sociais e econômicos é fundamental para compreender as transformações das relações sociais de produção ao longo do tempo. Este aspecto é crucial no entendimento como as manifestações ou representações sociais podem mudar, adaptar-se, mas sempre buscando a preservação de um processo de acumulação determinado.

Neste sentido, caberia resgatar novamente o pensamento de Marx interpretado por Antonio Gramsci (1999, p. 32), *in verbis*:

“ 1] el de que ninguna sociedad se impone tareas para cuya solución no existan ya las condiciones necesarias y suficientes o que éstas no estén al menos en vías de aparición y de desarrollo; 2] y el de que ninguna sociedad se disuelve y puede ser sustituida si primero no se han desarrollado todas las formas de vida que están implícitas en sus relaciones [...]”

No caso do modo capitalista de produção deve ser reconhecida a sua capacidade de transformação e adaptação ao longo da história, gerando ciclos com intercalação de crises e apogeu, com estágios intermediários. Em comparação com outras formações econômico-sociais da história, o capitalismo foi bastante efetivo para seus interesses e para manter-se; possui a faculdade de desenvolver as forças produtivas da sociedade, incorporando ganhos de produtividade por meio do desenvolvimento do conhecimento científico e tecnológico. Como consequência, se tem um acelerado crescimento da produção, com a pressão que isto representa para os recursos naturais e a energia.

- **A centralidade das classes sociais.** O sistema capitalista permeia as nações, se internacionaliza. O Estado não somente defende os interesses comuns de uma sociedade capitalista nacional, senão que cede às pressões externas do sistema. Neste aspecto, o enfoque marxista dá uma guinada na visão geopolítica: o âmbito das relações internacionais (ainda que os Estados sejam os agentes evidentes do processo, o sistema internacional onde estão representados predominantemente Estados de sociedades capitalistas reproduz o que Offe e Ronge (1984) determinaram para os Estados nacionais). As relações entre os Estados respondem à preservação do modo capitalista de produção. O próprio sistema internacional, nos moldes que foi concebido, garante o processo de acumulação de capital. Para Dorival Gonçalves (2007), este processo se realiza geralmente em parceria entre empresas nacionais vinculadas ou subordinadas aos grandes capitais internacionais.
- **A revolução.** Para Halliday este seria o conflito inevitável: a desigualdade e a pobreza crônicas passam a conter a semente de grandes transformações políticas e sociais.

No caso dos países da América Latina, as contradições criadas pela recente aplicação de políticas neoliberais, que geraram grande desigualdade (vide a Tabela 1.4 para identificar o incremento da desigualdade social na maior parte dos países da América Latina), levaram não a uma revolução com armas, pero sim a uma revolução institucional em vários países da região. Nestes acederam ao poder governos de

esquerda, que estão se mantendo apesar de ataques e golpes de Estado perpetrados pelas forças reacionárias que, conforme foi mencionado, não conhecem fronteiras.

Na Tabela 1.4 pode notar-se o incremento notável da concentração da renda na Bolívia, no Equador e na Venezuela, durante a década das reformas neoliberais (década de 1990). Nestes três países se deram profundas modificações de orientação da política econômica nos últimos dez anos.

Tabela 1.4 – Relação (quociente) entre a renda dos 20% da população mais rica sobre a renda dos 20% da população mais pobre em alguns países da América do Sul e México

País	1990	1997	1999	Diagnóstico
Argentina	13,5	16,4	16,5	Piorou
Bolívia	21,4	34,6	48,1	Piorou
Brasil	35,0	38,0	35,6	Similar
Chile	18,4	18,6	19,0	Piorou
Colômbia	35,2	24,1	25,6	Melhorou
Equador	12,3	12,4	18,4	Piorou
México	16,9	17,4	18,5	Piorou
Venezuela	13,4	16,1	18,0	Piorou

Nota: Em alguns países se tomam valores de anos próximos aos que aparecem na Tabela.

Fonte: CEPAL (2002).

Em suma, as pautas do materialismo histórico expostas buscam a revelação dos elementos que caracterizam a estrutura e as transformações históricas de uma sociedade com base na análise das relações de produção. Nas palavras de Marx (1947, p. 917): “É sempre a relação direta dos proprietários dos meios de produção com os produtores diretos, a que revela o segredo mais recôndito, a base oculta de toda a estrutura social [...]” (apud GONZÁLEZ CASANOVA, 1971, p. 26, tradução nossa). Trata-se das relações sociais de exploração de uns homens por outros, que adquire formas específicas de apropriação do excedente do trabalho produzido pelo produtor direto, que não é retribuída. Como essas formas, em uma determinada época, dependem de formas anteriores e mudam, se modificam pelas novas forças que geram, encerram em si mesmas a contradição e confirmam o seu caráter histórico.

Para Pablo González Casanova (1971, p. 27 et seq.), quem conhece profundamente a realidade da América Latina, as contradições geradas pelas relações de exploração estão no cerne das desigualdades sociais, seja qual for o modo de produção “explorador” de que se

trate: escravismo, feudalismo ou capitalismo. Assim, a ignominiosa conseqüência da desigualdade surge como resultado da exploração considerada “necessária” nas relações de produção nas quais o produto social é apropriado pelos capitalistas, com base no trabalho assalariado. Este é o germe de sua contradição imanente e a possibilidade de acabar politicamente com o regime atual de exploração, se são aproveitadas suas próprias debilidades naturais e momentos de crise. De fato, conforme foi colocado recentemente mais acima, houve transformações radicais da orientação política e econômica em muitos países da América Latina, alentadas pelo incremento das desigualdades sociais durante a última aplicação das políticas neoliberais na região.

Conforme será apresentado no ponto a seguir, o processo de acumulação capitalista desenvolve diversas formas para manter-se, inclusive consegue se nutrir das próprias crises, mas sem mudança de suas características essenciais nas relações sociais de produção. É mediante esta constatação que o enfoque torna-se uma poderosa ferramenta analítica, explicando os diversos mecanismos utilizados para a preservação deste modo de produção. Esta capacidade de interpretação das transformações sociais provém do método dialético de consideração dos elementos constitutivos das relações de produção social.

No caso que é do interesse particular desta pesquisa, esta abordagem permitirá revelar o motor impulsionador dos projetos de integração energética na identificação dos beneficiários diretos destes projetos, por meio da apropriação dos excedentes econômicos, num contexto histórico determinado.

No tipo de estudo que se deseja realizar aqui, González Casanova (1971, p. 38 et seq.) aponta a necessidade de determinar o “campo visual” da pesquisa. Para este pensador mexicano, isto implica o mergulho na “oficina” de produção para verificar nesse fenômeno social como se reproduz o capital. Este exercício poderia realizar-se em diversos subconjuntos³³ da realidade social, chegando até o âmbito das relações políticas entre governantes e governados, ainda que neste caso as relações possuam características próprias que as diferenciam das relações de exploração.

Segundo o enfoque deste autor, as relações humanas não se esgotam na empresa de produção, existem outras relações que devem ser conhecidas – ou consideradas - em sua especificidade, pois a relação imediata entre as classes, a relação na “oficina” altera essas

³³ Para González Casanova (1971), no interior de uma realidade social determinada podem ser identificados diversos subconjuntos, onde as relações sociais possuem um caráter explicativo completo, para esse nível de realidade, mas não esgotam a interpretação do conjunto. Esta abordagem, em certo modo, fragmentada e cartesiana da realidade social, constitui um instrumento analítico poderoso de interpretação.

demais relações. E as alterações – pela própria especificidade dos demais fenômenos – não podem ser iguais, nem qualitativa nem quantitativamente.

No caso particular deste estudo, o cenário em que se desenvolvem os projetos de integração energética não se restringe exclusivamente à indústria de energia. Conforme será desenvolvido em seguida, os Estados têm um papel fundamental para garantir o arcabouço normativo que permitiu a preservação da exploração, em suas diversas formas de manifestação.

Assim, o estudo da aplicação de políticas estatais que sustentam o processo de acumulação capitalista precisa de um referencial analítico que permita tecer ilações que dêem sentido aos dados empíricos.

Na tradição teórica do marxismo esta questão é recorrente em muitas análises, existindo um espectro de correntes que interpretam a participação do Estado nas relações de produção social de diferentes maneiras. Tem-se, por exemplo, uma corrente em que o Estado é um instrumento das classes dominantes, que seria uma visão apresentada, no marco conceitual³⁴ de Gramsci, para quem o Estado é uma instituição que canaliza os interesses da classe hegemônica (GRAMSCI, 1987; BUZZI, 1969). Seja qual for a corrente de pensamento que se considere cabe lembrar que esta é uma questão já colocada por Marx³⁵: a relação entre o mundo político (Estado) e o processo de acumulação do capital.

Uma discussão sobre esta questão é bem mais complexa e ampla do que poderia ser desenvolvido neste trabalho. Porém, considera-se que o pensamento apresentado por Clauss Offe e Volker Ronge (1984) atende ao objetivo de fornecer um referencial analítico útil para o posterior mergulho nos dados empíricos. Para estes autores, o Estado não protege interesses específicos de uma classe, mas sim as relações sociais que constituem o “requisito institucional” para a dominação e preservação do modo de produção capitalista.

Assim, Clauss Offe e Volker Ronge (1984, p. 123 et seq.) definem o Estado numa sociedade capitalista como uma forma institucional do poder público em sua relação com a produção material, que se caracteriza, sem a consideração estrita de diferenças e mudanças estruturais e de função na história, pelas seguintes quatro determinações funcionais:

³⁴ Utiliza-se a frase “marco conceitual” para facilitar a redação, mas deve ser apontado que para Gramsci a discussão teórica não era uma preocupação e sim uma interpretação da realidade histórica e social (principalmente da realidade italiana, dividida aparentemente em duas “nações” totalmente separadas: o sul atrasado e o mundo industrializado septentrional).

³⁵ Cita-se, como exemplo, a colocação desta questão na introdução da *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*, publicada nos Anais Franco-Alemães, segundo Karl Marx (2005, p. 145).

- *A privatização da produção*: a propriedade que funciona produtivamente é “privada” ou se maneja como tal, isto é, sua utilização política não está sujeita, em princípio, a decisões políticas. Ainda que o estoque de capital esteja em mãos do Estado em alguma sociedades industriais capitalistas não contradiz esta afirmação, pois caberia perguntar-se se as estratégias adotadas pelas empresas estatais, por exemplo, são diferentes das do capital privado. E se assim for, Offe e Ronge (1984) sugerem perguntar-se se essa produção “política” persegue “[...] outros objetivos que não os de pôr a disposição do processo de produção privada, de forma permanente e com baixos custos, bens infraestruturais como eletricidade, transportes, etc.” Como se apresentará em seguida, este pensamento está em linha com a denominada teoria do anti-valor.
- *A dependência dos impostos*: o poder público depende, indiretamente, a través de mecanismos do sistema tributário, do volume de acumulação privada. As dependências públicas demonstram seu poder com meios materiais.
- *A acumulação como ponto de referência*: os agentes do poder público obedecem, “[...] como seu mandamento mais alto ao imperativo da constituição e consolidação de um ‘desenvolvimento econômico favorável’.” (OFFE e RONGE, op. cit, p.124) O interesse supremo dos detentores do poder estatal consiste em manter as suas próprias condições por meio da constituição de condições políticas ou legislativas que favoreçam o processo privado de acumulação.
- *A legitimação democrática*: a apropriação do poder através de eleições gerais permite legitimar essa apropriação. Offe e Ronge (1984) apontam que os mecanismos democrático-representativos da formação de vontades e da regulamentação de conflitos têm o intuito, no Estado constitucional burguês, de assegurar de forma politicamente duradoura a delimitação da esfera privada e a liberdade econômica sem intrusões do Estado. Existe, assim, uma dupla determinação do poder estatal: uma determinação institucional, formal, que se orienta pelas regras do governo democrático-representativo; e uma determinação de conteúdo, que se orienta segundo os requerimentos do processo de acumulação. Cabe destacar, porém, que os regimes militares que governaram muitos países da América Latina, em meados do século XX, via de regra cumpriram o mesmo objetivo enunciado por Offe e Ronge, sobre garantir

o processo privado de acumulação, mas não se embasaram em mecanismos democrático-representativos para legitimar o poder político (em muitos casos, se teve uma discutível fachada de democracia). Este fato, longe de contradizer as colocações deste enfoque, comprova a grande capacidade de transformação que possui o capitalismo para a sua preservação como modo dominante de organização das relações de produção.

Este grupo de determinações funcionais do Estado é utilizado como premissa para a demonstração da tese de Offe e Ronge (1984, p. 128) de que o critério estratégico mais abstrato e geral da política de um Estado capitalista consiste em criar condições para que todos os sujeitos jurídicos introduzam de maneira efetiva nas relações de trabalho a sua propriedade (seja em bens ou em força de trabalho). Trata-se de atender ao interesse geral das relações de troca capitalista, e não necessariamente certo interesse de classes.

Tendo em conta esses elementos presentes na relação entre o poder público e a produção material, Claus Offe (1984) levanta duas questões relacionadas com a “fisiologia” dessa relação, a saber: a) o planejamento estatal racionaliza o processo de valorização do capital; e b) a independência dos atos administrativos do Estado. Para Offe, o interesse comum da classe dominante se expressa nas estratégias administrativas e legislativas do aparelho estatal, mas não correspondem a interesses particulares (externos) e sim das “rotinas e estruturas formais das organizações estatais”, prevalecendo assim uma política de influências em condições pluralistas.

Em relação com a primeira questão levantada por Offe, Bermann (1991, p. 205) responde que “[...] a racionalidade está presente em todos os passos tomados por cada um dos interesses particulares do capital”. Então, o capital procura que o Estado racionalize o conjunto de interesses, inclusive dos interesses contrários ao processo de valorização. No referente à questão da independência dos atos administrativos, a concessão de subsídios tarifários – segundo o autor- dificilmente pode ser entendida como ação “independente”.

A visão precedente se enquadraria, segundo Bermann, numa vertente explicativa das “teorias da influência”. Porém, ressalta-se a crítica desenvolvida por Offe (1984) sobre essa vertente explicativa, por meio dos “modelos dos fatores limitativos”³⁶. De acordo com Bermann, embora essas teorias apontam a existência de um peso dominante dos “interesses”

³⁶ Segundo a teoria dos fatores limitativos não existe a possibilidade do aparelho estatal ser instrumentalizado por interesses não-capitalistas.

no interior das forças políticas elas não conseguem demonstrar a necessidade estrutural dessa relação. Ainda, coloca-se a questão de que esses interesses não são específicos; seriam, certamente, “interesses de classe”.

Para Offe, a superação das limitações das teorias da influência passaria pela noção de complementaridade estrutural entre a atividade estatal e os interesses dominantes de classe. Assim, a dominação política como dominação de classe caracteriza-se pela capacidade que tem o Estado para articular um interesse de classe enquanto representante da classe capitalista. Por conseguinte, o Estado escolhe e seleciona somente os interesses compatíveis com os interesses globais do capital. Evidentemente, estas relações devem permanecer “ocultas” preservando o caráter neutral do Estado. A ocultação se realiza mediante uma instrumentalização administrativa do processo de valorização e a difusão formal por meio do consenso político.

Avançando na análise da relação entre o poder público e a produção material, considera-se de grande subsídio o estudo que Francisco de Oliveira (1988, 1996) realiza sobre a aplicação das políticas do *Welfare State* que, em parte, se embasam na teorização keynesiana³⁷. Nesse estudo, Oliveira demonstra como os fundos públicos passaram a incluir o financiamento das mais diversas formas para a acumulação do capital, tais como: o financiamento da pesquisa tecnológica, os incentivos para a produção e a exportação, grandes obras de infraestrutura assumidas pelos Estados, preços e tarifas de serviços públicos muitas vezes subsidiados para as grandes indústrias e grandes setores estatais produtivos. Por sua parte, a reprodução da força de trabalho também foi incluída na forma de gastos sociais, tais como: a medicina socializada, a educação universal gratuita e obrigatória, a previdência social, o seguro-desemprego, os empréstimos para a moradia.

Francisco de Oliveira (1988 e 1996) sustenta a tese de que os lucros privados são insuficientes para garantirem a reprodução do capital, precisando, para tanto, de formas de apropriação da riqueza social para completar a equação da reprodução ampliada. Com efeito, se trata do padrão de financiamento público³⁸, instaurado originalmente pelas políticas

³⁷ Houve outros autores que colaboraram nas teorias desta corrente. Tem-se, por exemplo, Arthur Pigou, quem foi um dos impulsores da Economia do Bem-estar, mas está longe de ser considerado um keynesiano, pois existiram divergências de posição em numerosos aspectos com John Keynes. Inclusive, em sua obra, a Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, Keynes fez a apresentação de suas posições tomando como base, no sentido negativo, posições assumidas por Pigou.

³⁸ Francisco de Oliveira utiliza o termo “padrão de financiamento público” em vez de outros termos utilizados comumente no discurso, tais como “estatização” ou “intervenção estatal”. Isto porque considera que o primeiro termo dá a entender que a propriedade estatal é crescente (o qual não corresponde à realidade); por sua vez, o segundo leva a crer que se trata de uma intervenção de fora para dentro, omitindo o lugar estrutural que têm os fundos públicos para a reprodução do capital.

anticíclicas propostas por Keynes, que conformaram uma esfera pública onde os fundos públicos, em suas diversas formas, passaram a ser o suporte do financiamento da acumulação de capital e da reprodução da força de trabalho, o que alcançou toda a população por meio dos gastos sociais³⁹. Oliveira mostra como esses gastos sociais, que constituem um salário indireto para a força de trabalho, se incrementaram, desde a década de 1960 até a década de 1980, em vários países de maior geração de riqueza no mundo de montantes da ordem de 14% a 24% do PIB (OLIVEIRA, 1988, p. 10).

O salário indireto sustentado por fundos públicos passou a ser, segundo dados apresentados por Oliveira (1996, p. 87), da ordem de um terço da renda familiar e transformou-se em liberação da renda domiciliar que passou a estar disponível para o consumo de bens duráveis. Assim, o salário indireto colaborou para o crescimento do consumo de massa, combinando-se com outros elementos, em alguns casos relacionados também com o uso de fundos públicos (progresso tecnológico, ganhos de produtividade, etc.). *“A presença dos fundos públicos, na reprodução da força de trabalho e dos gastos sociais públicos gerais, é estrutural ao capitalismo contemporâneo, e, até prova em contrário, insubstituível.”* (OLIVEIRA, 1996, p. 88)

Segundo este autor, o Estado, enquanto agente do processo de implementação de políticas públicas, assegura condições de reprodução do capital no capitalismo oligopólico, de uma maneira tal que a unidade da classe dominante não se constrói mais a partir da concorrência entre oligopólios, mas sim a partir de uma concorrência “[...] pelo acesso aos mecanismos e instrumentos do Estado, com a finalidade de utilizar a riqueza social.”⁴⁰

Caberia ressaltar que as posições apresentadas de Offe e Ronge (1984) não são contraditórias às teses de Oliveira. Enquanto aqueles autores enfocaram seus esforços em provar de que o sentido (para não colocar “instinto”) de preservação do processo privado de acumulação se encontra constitutivamente vinculado às determinações funcionais do Estado de uma sociedade capitalista, Oliveira mostra e explica com profundidade, entre outros

³⁹ Entre as formas de financiamento para a acumulação do capital, Oliveira (1996, p.85) cita como exemplos: os recursos para ciência e tecnologia, diversos subsídios para a produção, incentivos para as exportações, juros subsidiados para setores de ponta, vastos setores estatais produtivos, financiamento de excedentes agrícolas, valorização de capitais por meio do endividamento público, etc. No que se refere ao financiamento da reprodução da força de trabalho, Oliveira menciona, também como exemplos os seguintes: a medicina socializada, a educação universal gratuita e obrigatória, a previdência social, o seguro-desemprego, os subsídios familiares (para moradia, salário família, etc.) e para o transporte e os subsídios para o lazer.

⁴⁰ OLIVEIRA, F. – Planejamento e poder. Comunicação apresentada na 30ª SBPC, São Paulo, 1978. Mimeo. Apud BERMANN, op. cit., p. 201.

aspectos, os mecanismos como a participação estatal na economia se insere constitutivamente na acumulação privada.

Francisco de Oliveira (1988, 1996) afirma que o padrão de financiamento público desfez parcialmente o significado do valor, enquanto medida da atividade econômica e como pressuposto da reprodução ampliada do capital. Através de suas diversas formas, o acesso aos fundos públicos criou uma divisão no capitalismo concorrencial: o setor oligopolista, que tem acesso a todas as formas dos fundos públicos; e o setor concorrencial “primitivo”⁴¹, que – no sentido apresentado por Oliveira – não teria acesso aos fundos públicos. Isto último poderia ser discutível, posto que este setor concorrencial, integrado por setores fora do círculo dos oligopólios, também recebe os benefícios do financiamento público da reprodução da força de trabalho, seja porque o salário indireto também se incorpora na remuneração dos empregados desse setor, seja porque o salário indireto colabora na liberação da renda familiar para compra de bens de consumo e duráveis. Inobstante esta observação, é o setor oligopolista o que tem maior acesso aos fundos públicos e é o que mais compete pelos benefícios recorrentes deles.

Em termos de uma análise marxista do padrão do financiamento público, principalmente no segmento do capital oligopolista, se tem um impacto direto na taxa média de lucros deste setor, pois esta deveria referir-se simultaneamente aos seus próprios capitais e à fração dos fundos públicos utilizados para sua reprodução. Para Oliveira, esta operação constitui uma grande transferência de riqueza social para um setor privilegiado da economia, muito longe da “concorrência perfeita” dos clássicos da economia liberal. *In verbis*:

“[...] isto [a consideração da fração dos fundos públicos na reprodução do capital] tem um efeito paradoxal, pois enquanto aumenta a taxa de lucro de cada capital em particular (pois na equação particular a fração do fundo público utilizada não tem remuneração ou quando a tem é francamente subestimada) diminuiu a taxa de excedente global da economia.” (OLIVEIRA, 1988, p. 14)

A relação que se instaura entre as diversas formas dos fundos públicos e cada particular cria, no referencial analítico apresentado por Francisco de Oliveira, uma grande contradição no sistema capitalista, enquanto sistema de “valorização do valor”, pois o fundo público adquire um papel de anticapital. A rigor, o capital passa a não poder reportar-se

⁴¹ A concorrência “primitiva” de Oliveira se aproxima do conceito convencional de concorrência ou livre-concorrência, a saber: “Situação do regime de iniciativa privada em que as empresas competem entre si, sem que nenhuma delas goze da supremacia em virtude de privilégios jurídicos, força econômica, ou posse exclusiva de certos recursos. Nessas condições, os preços de mercado formam-se perfeitamente segundo a correção entre oferta e procura, sem interferência predominante de compradores ou vendedores isolados. Os capitais podem, então, circular livremente entre os vários ramos e setores, transferindo-se dos menos rentáveis para os mais rentáveis em cada conjuntura econômica. Nesse caso, o mercado é concorrencial em alto grau.” (SANDRONI, 199, pp. 118 e 119).

exclusivamente a si no processo de reprodução do capital, pois o fundo público torna-se essencial e parte constitutiva desse processo.

Do lado da reprodução da força de trabalho, o financiamento público de bens e serviços sociais públicos extensivos à grande parte da população converte estes bens e serviços em antimercedarias sociais. A finalidade destes não é gerar lucros; nem mediante sua ação dá-se a extração da mais-valia. A indexação dos benefícios sociais ao salário torna este último o parâmetro básico da produção de bens e serviços sociais públicos. Assim, estes bens e serviços não somente recebem parte do financiamento público para cobrir parte do capital fixo senão também os seus preços e tarifas representam certa porcentagem dos gastos dos orçamentos familiares (OLIVEIRA, 1988, p. 15). Assim, Francisco de Oliveira (1996, pp. 97 e 98) identifica a consequência do padrão de financiamento público no processo de acumulação capitalista como criação de “antivalores”: um antivalor para o capital-dinheiro na reprodução de do capital; e um antivalor para a reprodução da força de trabalho.

Existem diversos desdobramentos teóricos desta análise de Oliveira. Porém, neste trabalho interessa ressaltar a conveniência da introdução desses antivalores para os setores oligopolistas que são os que competem pelos principais benefícios do padrão do financiamento público. Um dos grandes problemas que se instaurou principalmente no final da década de 1970 e na década de 1980, e que levou à discussão sobre a crise das políticas keynesianas foi a crise do padrão do financiamento público. Os grandes déficits públicos não conseguiram mais sustentar a enorme transferência de recursos, convertidos em antivalores, para sustentar as altas taxas de retorno exigidas pelos setores oligopolistas.

Com base no enfoque apresentado, entre outros elementos teóricos, Bermann (1991) realizou uma análise teórico-metodológica para abordar a problemática referente ao estudo dos mecanismos de relação entre o aparelho de um Estado capitalista e a estrutura de classes. Bermann desenvolveu uma parte central de sua análise para o caso dos setores produtivos eletro-intensivos e suas relações com o poder público brasileiro. Os grandes grupos industriais envolvidos nesse setor produtivo obtiveram grandes benefícios, muitos deles vinculados ao padrão de financiamento público, por meio de várias estratégias, a saber: a) influenciar decisões sobre política tributária e de incentivos (entre estes é destacado o padrão de baixas tarifas elétricas); b) infiltrar-se nos organismos estatais que controlavam a atividade do segmento industrial; c) ameaçar ao aparelho estatal de “greve de investimento” obrigando ao Estado a tomar medidas do interesse da indústria; d) controlar a mídia e a formação da opinião pública; e e) influenciar sobre a designação de cargos do sistema político por meio de diversas formas (financiamento de campanhas, apoio a candidatos e contatos pessoais).

No presente trabalho, acredita-se que o referencial analítico apresentado por Offe, Ronge e Oliveira é adequado para identificar os elementos que sustentaram a realização dos projetos de integração energética estudados no marco da expansão do capitalismo na América do Sul e, em particular, nos países envolvidos.

A colheita de dados para a análise foi realizada por meio das seguintes tarefas: a revisão bibliográfica de estudos e pesquisas relevantes a cada tema; as publicações oficiais das empresas ou entidades estudadas; e a realização de entrevistas a pessoas cujas atividades estiveram ou estão relacionadas com os projetos analisados. Esta última tarefa foi realizada em dois períodos: na Bolívia, em agosto de 2005⁴² e em fevereiro de 2008; na Argentina e no Chile, em setembro de 2007; no Paraguai, em novembro de 2007; e no Brasil, em dezembro desse mesmo ano. A lista de pessoas entrevistadas encontra-se no apartado correspondente.

1.3 A implantação da hegemonia da exploração na América Latina

A partir deste item realizar-se-á uma resenha sobre os antecedentes históricos sobre a América Latina e a implantação de diversas formas de exploração econômica até o período que corresponde aos projetos de integração energética analisados neste estudo. Considera-se conveniente esta apresentação posto que, conforme foi apresentado no item anterior, a determinação histórica faz parte do método de análise escolhido.

1.3.1 A questão da periodização histórica

As bases econômicas e sociais da América Latina, desde o período da conquista e colonização predominantemente ibérica (séculos XV e XVI), até as crises estruturais de meados do século XX e a recente implantação das políticas neoliberais – passando pela formação dos Estados nacionais no século XIX, determinaram um desenvolvimento histórico com alto grau de dependência do desenvolvimento capitalista mundial.

Considerando a importância do contexto histórico em que se realizaram os projetos energéticos analisados, e para fundamentar que os mecanismos de exploração - no sentido colocado por González Casanova – encontram-se profundamente arraigadas na história da

⁴² A missão para a Bolívia, em agosto de 2005, foi possível graças à concessão do Prêmio Lewis Tyler administrado pela LASPAU. As demais viagens foram realizadas mediante o aporte da Fundação da Universidade de São Paulo.

América Latina é relevante descrever os antecedentes históricos até a época da realização dos projetos energéticos em tela.

Para a apresentação desses antecedentes, tomar-se-á, como ponto de partida, a proposta de periodização de Kollár (1989). Considera-se a proposta deste pesquisador húngaro pertinente e com uma visão sintética, por embasar seu trabalho numa análise – certas vezes crítica – dos aportes de Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, Pedro Paz, Sergio de la Peña, André Gunder Frank e outros especialistas que trataram do desenvolvimento econômico da América Latina desde a conquista até meados do século XX. Uma das considerações críticas e inovadoras (com relação aos pesquisadores citados) de Kollár foi a consideração prévia que faz do feudalismo espanhol.

Para Celso Furtado (1970) os primeiros 150 anos da conquista ibérica na América foram uma extensão colonial do feudalismo europeu, criando o que ele denominou “feudalismo latino-americano”, esse autor não destaca nenhuma característica particular do feudalismo na Espanha. Por sua vez, Kollár (1989, p. 7 et seq.) considera que o feudalismo espanhol teve características mais centralizadoras do poder em torno do monarca que em outras regiões da Europa norte e ocidental. Parte dessa centralização do poder se embasou na intervenção real na “Mesta de Pastores” (acordo, vigente desde o século XIII, entre pastores e produtores de lã – principal produto do Reino de Castela – e agricultores que permitiu alimentar os rebanhos dos primeiros em áreas bem definidas denominadas *cañadas*). Também o processo da reconquista da península ibérica das mãos dos árabes teve um efeito centrípeto, ajudando a concentrar o poder na monarquia, principalmente em torno do Reino de Castela⁴³, que foi o principal patrocinador da invasão, conquista e colonização na América desde finais do século XV.

Outra das características da monarquia castelhana, destacada por Kollár (1989) e Furtado (1970, p. 23), e que teria uma relação direta com a expansão colonial, se refere ao caráter altamente intervencionista e dirigista do poder central em toda atividade em que o tesouro poderia obter um benefício direto (um ingresso por meio de impostos), inibindo na maior parte das vezes o processo de acumulação privada do capital monetário.

Os Reinos de Portugal e Castela afirmaram sua influência e poder com base na reconquista cristã da península. Enquanto os castelhanos se concentraram em conquistar outros domínios da península, os portugueses, defendendo sua autonomia ao lado de um

⁴³ Existem outros elementos diferenciadores do feudalismo espanhol que Kollár destaca em seu trabalho, mas somente são mencionados os considerados mais relevantes.

Reino crescente e aproveitando a face atlântica do país, expandiu-se predominantemente pelo mar, primeiramente para o oriente⁴⁴ em busca do comércio das preciosas especiarias orientais.

Celso Furtado (1970, p. 23) destaca que a expansão portuguesa se realizou sobre a base de atividades do capitalismo comercial integradas à égide do Estado, centralismo que aproxima as monarquias ibéricas na intervenção do Estado para desenvolver ora o capitalismo comercial ora a conquista da terra. Neste sentido, quando as coroas ibéricas perceberam o tamanho e a riqueza a explorar nas novas terras descobertas e ocupadas, se aprofundaram os conflitos sobre a posse. O Tratado de Tordesilhas (1494, aprovado pelo Papa Júlio II, em 1506), foi somente o início das disputas territoriais entre ambas as Coroas. O que estava em jogo era a exploração de terras, riquezas e populações do novo continente, para alicerçar o desenvolvimento do mercantilismo, em escala planetária, de duas potências marítimas européias. A visão sobre os benefícios oriundos da exploração de novas terras e de seus recursos já estava presente desde o início da descoberta e ocupação da América; tinha-se a experiência prévia da expansão do comércio e a ocupação de terras no oriente.

A conquista da América originou um conflito de interesses para estas monarquias ibéricas. Se bem as formas que tomaram a conquista e a colonização na América foram, em certos aspectos institucionais, um pouco diferentes, as motivações de cunho expansionista e econômico dos Reinos foram praticamente as mesmas.

No território da América Latina existiram também características próprias e diferentes das que tinham as civilizações européias. Todavia, a população existente à época da invasão e conquista ibérica, não era nem étnica sem socialmente homogênea; inclusive a organização social da produção era diferente. Na região central e setentrional da cordilheira andina e na região nórdica do istmo americano se desenvolveram civilizações agrícolas com grande avanço da cultura material. Nas bacias hidrográficas do sistema atlântico (incluindo a vasta região amazônica) e nas frias planícies meridionais encontravam-se civilizações geralmente nômades, com menor desenvolvimento relativo da cultura material, cuja base econômica era a produção primitiva.

O historiador Kollár (1989, p.11) destaca que, nas civilizações de maior desenvolvimento da cultura material, o modo asiático de produção era predominante e o grupo social explorado não somente submeteu a grupos sociais no interior destas civilizações,

⁴⁴ A expansão portuguesa no final do século XV se deu para o oriente, contornando as costas africanas, o que deu origem ao Tratado de Alcáçovas (1479) e à Bula *Aeterni regis* do Papa Inocêncio VII, em 1481, que dividia as terras descobertas por meio de um paralelo que passava pelas Ilhas Canárias (para o norte corresponderia ao Reino de Castela, ao Sul, ao Portugal) . Os castelhanos, com base nessas disposições se aventuraram para o oeste, chegando primeiramente nas Antilhas, a atual Meso-américa e norte da atual América do Sul.

senão também em territórios vizinhos, submetidos e incorporados a esse modo de produção. Estas relações de exploração se deram, por exemplo, nas civilizações inca e asteca. Esse autor ainda adverte que à época da conquista ibérica a organização da produção se encontrava em processo de mudança: surgiram alguns casos de desenvolvimento dos artesãos nas cidades incas e astecas, da propriedade familiar na civilização maia e da intensificação do comércio entre o campo e a cidade. Mas todo este processo de transformação das relações econômicas que indicavam um surgimento autóctone de acumulação privada foi radicalmente modificado devido à ocupação e conquista perpetrada pelos europeus.

Uma das principais motivações materiais da conquista e colonização do “novo” continente pode relacionar-se diretamente com as características do feudalismo espanhol, particularmente do Reino de Castela. A reconquista cristã da península gerou uma nova “nobreza” que não tinha, pelo menos localmente, terra nem força de trabalho, pois a monarquia retribuía o apoio com favores, outorgando títulos nobiliários aos heróis dos combates contra as forças muçulmanas. Nesse sentido, poderia relacionar-se a reconquista da península ibérica dos muçulmanos, o crescimento de essa nova “nobreza” sem terra e o grande envolvimento dos andaluzes na empreitada conquistadora (muitas das principais cidades de Andaluzia – Córdoba, Jaén e Sevilla – foram reconquistadas pelos castelhanos no século XIII)⁴⁵.

Alguns historiadores ressaltam o caráter de aventura de muitos dos conquistadores, mas este enfoque concentra sua análise na atitude individual, pessoal, dos conquistadores, ocultando assim, ou deixando de lado, o fato de que estas pessoas faziam parte de estamentos sociais na Europa ainda marcadamente feudal, num marco de relações determinadas historicamente.

Outra importante motivação socioeconômica que orientou as ações da monarquia na conquista ibérica (no caso, uma motivação a priori, partindo do princípio que não se tinha conhecimento cabal do que iria encontrar-se nas primeiras expedições sustentadas pela monarquia) se refere à busca de uma rota comercial alternativa e mais econômica para o comércio entre Europa ocidental e as índias orientais. Ocorre que o crescente poder do império otomano, em detrimento do império bizantino (em decadência já desde o século XIII), mudou a situação da segurança e controle na principal rota comercial terrestre entre

⁴⁵ Segundo dados apresentados por Malamud (2007, p. 128), 86% dos europeus que chegaram à América espanhola (54.481 pessoas) entre 1493 e 1600 foram de Andaluzia, Castela e Extremadura. Este historiador ainda comenta que uma boa parte destes conquistadores eram: “[...] fidalgos, filhos mais novos de famílias nobres, sem nenhuma aspiração a herdar o patrimônio familiar, advogados ou funcionários de escasso futuro [...]” (MALAMUD, 2007, p. 70, tradução nossa).

ocidente e oriente (a Ásia Menor e a região da costa oriental do mar Mediterrâneo). O desenvolvimento da navegação marítima da península ibérica (principalmente em Portugal)⁴⁶ e o fracasso de outras rotas alternativas terrestres representaram uma condição favorável para buscar a rota alternativa pelo Atlântico (MALAMUD, 2007, p. 37 e 38).

Os aspectos apontados acima sobre a ocupação e conquista das terras americanas por portugueses e espanhóis representam uma mostra de interpretações e fatos relacionados com o início de uma historiografia americana (de fato, os registros sobre as civilizações pré-colombianas são escassos e dispersos). Tendo em conta essas considerações históricas e o desenvolvimento da estrutura socioeconômica da América Latina, Kollár considera, tendo em conta a organização da produção econômica e da divisão internacional do trabalho, dois grandes períodos históricos, a saber: 1) um primeiro período de colonização, que Kollár o identifica com o domínio formal do capital, desde o século XVI até o início do século XIX; e 2) uma segunda “colonização” da América Latina ou período de submissão real ao capital, desde o início do século XIX até o presente.

O primeiro período inclui - como fases - as seguintes: a implementação do poder colonial, desde o século XVI até meados do século XVIII; e a fase de tentativa de um desenvolvimento capitalista autóctone, desde meados do século XVIII até inícios do século XIX. Este período se bem é considerado muito importante para reconhecer elementos da formação social dos países da região, constituiu um antecedente histórico antigo; portanto, será desenvolvido no Apêndice 1.1. Parte-se da premissa de que os antecedentes históricos mais recentes estão mais relacionados com a compreensão do objeto de estudo. Ademais, os elementos mais remotos de análise apareceram quando forem necessários.

O segundo período inclui as seguintes fases: a formação de uma nova modalidade de dependência comercial e financeira, desde início do século XIX até a crise do capitalismo de 1929-1933; uma fase de amadurecimento da crise estrutural, desde 1929-1933 até a década de 1970; e mais recentemente (até fins da década de 1990) uma fase de surgimento do neoliberalismo como receita de “solução” dos problemas estruturais da América Latina.

No presente trabalho será realizada uma breve resenha deste segundo período, com o intuito de colaborar com a compreensão do contexto histórico da época em que foram concebidos e executados os projetos de integração energética que são objeto de pesquisa deste

⁴⁶ A historiografia peninsular ressalta a importância que era dada à navegação em Portugal, por conta da importância que tinha para os grupos sociais dominantes. Por exemplo, Enrique O navegante, príncipe português (1394-1460) manteve em sua residência de Sagres um arsenal naval, um observatório e uma escola para estudos geográficos e náuticos. Posteriormente, João II manteve um grupo de expertos em cosmografia, que fizeram importantes descobrimentos científicos entre 1481 e 1495, dando uma sólida base científica para as navegações (MALAMUD, 2007, p. 39).

estudo. A energia, conforme o enfoque que é desenvolvido neste Capítulo, será apresentada nesse contexto histórico.

1.3.2 A inserção da América Latina durante a expansão do capital: submissão e dependência

Os movimentos independentistas na América Latina que deram origem aos países da América Latina se encaixaram num longo processo de acomodação das relações econômicas no contexto internacional e de esgotamento de algumas formas políticas de dominação. O processo iniciado já no século XVIII, e que se estendeu durante a primeira metade do século XIX, coincidiu com a consolidação e expansão da revolução industrial e, por tanto, com a necessidade que tinha um novo modo de produção para instalar-se e prosperar em escala mundial. Este processo se embasou, em primeiro lugar, na expansão dos mercados (a produção industrial com a substituição de mão de obra por máquinas incrementou a eficiência produtiva e os volumes de produção); e, em segundo lugar, na expansão dos provedores de matérias primas (incluindo mais tarde fontes primárias de energia). Configurou-se assim um novo cenário na divisão internacional do trabalho, segundo o qual o papel que desempenhou o Reino Unido e o que desempenharam os países da América Latina foram muito diferentes. Na América Latina, como será apresentado a continuação, o papel de dependência e submissão aos interesses do capital foram predominantes.

O processo de formação dos novos Estados latino-americanos foi longo e conturbado. Interesses de grupos sociais privilegiados locais (a incipiente burguesia urbana e os grandes proprietários de terra) prevaleceram na América espanhola e os grandes Vice-reinados se desmembraram em vários países. Entre as características ressaltantes desta época deve ser mencionada a existência de diferentes tensões entre as elites locais, as que ainda tendo um interesse comum da independência das metrópoles não sempre foram coincidentes na definição dos grupos sociais que deveriam ocupar o poder. Os grandes proprietários de terras e a nascente burguesia urbana, na maioria dos casos, tomaram rumos diferentes: aqueles foram os primeiros a lutar por assumir o poder e tentaram manter certas práticas pré-capitalistas (as mesmas praticadas durante a época colonial) no meio rural (que em algumas regiões ainda persistem no século XXI); já a burguesia urbana foi a parceira privilegiada da expansão inglesa e a sua influência no cenário político local cresceu em importância e esteve envolvida na formação dos partidos políticos com tendência liberal. É por esta situação

heterogênea que alguns historiadores (Kóllar, 1989, p. 42) não reconhecem o caráter clássico de uma revolução burguesa, menos ainda um caráter homogêneo em todo o continente.

Por outro lado, o elemento mais amplo e comum, em todo o processo de independência das colônias, foi a expansão do capitalismo inglês sobre a base de relações com as nascentes burguesias urbanas locais, principalmente os comerciantes (muitos deles grandes contrabandistas). Para mostrar a crescente relação de benefício recíproco entre as burguesias locais e os capitais ingleses Kollár (1989, p. 42) apresenta dados do ano 1825, quando os ingleses já haviam conseguido fundar 69 casas comerciais no Rio de Janeiro, 40 em Buenos Aires, 10 em Montevideú, 20 em Lima, 14 em cidade do México e Veracruz.

A expansão comercial inglesa foi, segundo Celso Furtado (1971) e Kóllar (1989), um elemento desagregador das atividades artesanais e industriais locais. Em primeiro lugar, a América espanhola se tornou, em meados de 1840, na principal região importadora dos tecidos de algodão da Inglaterra⁴⁷. Foi impossível para a incipiente indústria local competir em preços e em qualidade da oferta têxtil resultante na Revolução Industrial, com os tecidos de algodão, muito apropriados para o clima predominante em grande parte da América.

Tabela 1.5 – Total dos bônus emitidos em Londres, para financiar países da América Latina, entre 1822 e 1825 (valores em libras esterlinas)

País	Valor dos bônus (£)
Argentina	1.000.000
Brasil	3.200.000
América Central	163.000
Chile	1.000.000
Colômbia	6.750.000
México	6.400.000
Peru	1.816.000

Fonte: Marichal(1988, p. 40), apud Malamud, 2007, p. 341.

Ademais, a pressão das importações gerou depreciação cambial das moedas locais e os governos foram obrigados a contrair empréstimos externos (também da Inglaterra, em grande parte dos casos) para regularizar a balança de pagamentos (FURTADO, 1971, p. 39). Malamud (2007, p. 340 e seguintes) apresenta dados sobre o primeiro período de empréstimos ingleses para os Novos Estados (ver Tabela 1.5), para financiar basicamente o consumo de produtos ingleses. No Cone Sul, o Brasil foi o país que maiores valores recebeu da Inglaterra. Esta primeira fase de endividamento concluiu em moratória de muitos dos países e na corte

⁴⁷ Este foi um elemento na destruição do escasso desenvolvimento da indústria têxtil (principalmente com base nos tecidos de lã) que se desenvolveram na América Latina, desde a época colonial (cf. HOBBSAWN, 1964, p. 379).

dos empréstimos até a segunda metade do século XIX. A moratória dos países da América Latina (a exceção do Brasil, que não cessou os pagamentos) foi o resultado esperável do enfoque do financiamento, pois se estava financiando a compra de produtos ingleses que não gerava riqueza na América. Isto é, se incrementou a dependência comercial do capital inglês e também a dependência financeira. Ao final de contas, o propósito era gerar riqueza para os capitais ingleses e certo benefício nas elites locais que participavam no processo de circulação do capital.

A situação de desequilíbrio no balanço comercial produziu um efeito de diversificação do papel que as burguesias locais desempenhavam no sistema produtivo e, em conseqüência, um efeito na infraestrutura local. Com efeito, o desenvolvimento das fazendas, como lugar de produção de excedentes exportáveis que ajudassem na captação de moeda forte para contrarrestar o déficit na balança de pagamentos, modificou a estrutura das elites na América: muitos dos comerciantes, principalmente na América espanhola, converteram-se em fazendeiros. O incremento da expansão e uso da terra teve também um efeito na criação da infraestrutura de transporte, o que também constituiu uma dependência tecnológica e do capital da Inglaterra. Segundo os dados apresentados por Kóllar (1989, p. 46), em 1840 havia na América Latina somente 160 km de ferrovias; em 1910 estas alcançavam 97,7 mil km. A construção destas ferrovias significou uma grande oportunidade para o capital inglês, por meio de empréstimos importantes para os governos da América Latina. Ademais, representou uma espetacular mudança na produtividade do consumo de energia no transporte de mercadoria e de passageiros. O uso da tecnologia para a transformação no transporte não ficou restrito ao transporte ferroviário: os transportes marítimo e fluvial também foram beneficiados e, ao mesmo tempo, também foram um dos elementos que contribuíram para o incremento de produtividade⁴⁸.

O transporte ferroviário e marítimo foram elementos facilitadores para o escoamento da produção dos fazendeiros, mas foi o meio que também permitiu a expansão do mercado para os produtos ingleses, à custa do tesouro dos novos Estados. As ferrovias, construídas e operadas pelos Estados ou por capitais locais e internacionais⁴⁹, foram financiadas por meio

⁴⁸ A invenção da hélice em 1840, vinculada à já consolidada tecnologia da transformação energética de calor a trabalho mecânico e ao uso do ferro na construção dos barcos (o que permitiu reduzir a resistência da água nas embarcações), teve repercussões na marinha mercante mundial: a capacidade de transporte marítimo passou de 6,7 milhões de toneladas, em 1840, a 43 milhões de toneladas, em 1913 (FURTADO, 1971, p. 45).

⁴⁹ A ferrovia que ligou a cidade de México com o porto de Veracruz, inaugurada em 1873, foi construída e operada por uma empresa de capital privado mexicano, mas com participação de capital francês. Por sua parte, a ferrovia construída em 1857 no norte da província de Buenos Aires foi impulsionada primeiramente por

do endividamento externo. Malamud (2007, p. 351) comenta que os países que mais se endividaram nesta fase de expansão da infraestrutura ferroviária foram: Peru (52 milhões de libras esterlinas); Brasil (23,5 milhões de libras esterlinas); México (em torno de 17 milhões de libras esterlinas); e Argentina (13,5 milhões de libras esterlinas). Note-se o grande salto do endividamento em apenas 30 ou 40 anos, comparando-o com os valores da Tabela 1.5.

Deve ser destacado aqui que se bem a transformação produtiva e da infraestrutura se deram durante o século XIX, ela serviu exclusivamente para benefício dos grandes capitais ingleses e das burguesias locais, numa relação total de dependência externa. Conforme será exposto mais adiante, a expansão da infraestrutura de transporte se daria mais adiante, vinculada a um grupo de negócios que envolveram também a energia, também com participação de capitais estrangeiros.

No Brasil, a produção de excedentes exportáveis de produtos agrícolas foi um dos pilares da economia dos colonizadores. Furtado (1971, p. 42) apresenta que nessa estrutura econômica (açúcar no nordeste, produção de metais e pedras preciosas em Minas Gerais – que estava em declínio no século XIX - e de animais de tração no Rio Grande do Sul), o produto que inovou a estrutura produtiva configurando novos grupos de poder foi o café. O cultivo deste começou no vale do Paraíba e se estendeu até o planalto paulista até o fim do século XIX e início do século XX. Este produto possibilitou o encontro dos interesses agrários e mercantis que consolidou a força econômica e política de grupos de poder nesta região. Cabe mencionar que os autores João Luís Ribeiro Fragoso e Antonio Carlos Jucá de Sampaio contestaram recentemente a corrente histórica que dava primazia às elites agrárias no Brasil colonial, que foi seguida por vários autores (entre eles, Furtado), destacando o surgimento de uma elite mercantil carioca no final do século XVII, que teve primazia durante a sociedade colonial, desde o século XVIII (FRAGOSO et al., 2007, p. 227 et seq.).

Por sua parte, durante o século XIX se consolidou uma tendência acenada já no século XVIII: na divisão internacional do trabalho, o papel destinado para a América Latina foi o da produção e exportação de produtos primários; enquanto a Inglaterra e os outros países da Europa (depois os Estados Unidos da América, quando se consolidou o poder do norte industrializado, como consequência da guerra de secessão) consolidaram a posição de exportadores de produtos manufaturados. O desenvolvimento tecnológico, tanto na indústria como no transporte, propiciaram essa divisão do trabalho em escala praticamente planetária.

capitalistas locais vinculados à exportação de lã, mas a falta de recursos financeiros foi a oportunidade para o ingresso de capitais estrangeiros (MALAMUD, 2007, p. 351).

As colônias inglesas e os novos países latino-americanos alimentaram de matéria prima, e também de mercado, a expansão do capitalismo europeu, principalmente da Inglaterra.

Celso Furtado (1971, p. 46 e seguintes) ressalta as características da expansão do capitalismo na América Latina, entre 1820 (época da criação dos novos países na América Latina) e a Primeira Guerra Mundial da seguinte maneira: a) as atividades econômicas de uma parte crescente da população mundial passaram a ser elementos interdependentes de um conjunto articulado de escala internacional; b) o crescimento econômico de grande parte dos países passou a ser constante e com taxas elevadas; c) uma crescente urbanização na distribuição demográfica produzida como efeito das benesses da vida urbana (crescimento dos salários reais, expansão dos serviços públicos, as melhores condições da medicina e do tratamento da saúde pública, que incrementaram a expectativa e a qualidade de vida); e d) a formação e rápida expansão de uma bagagem de conhecimentos técnicos transmissíveis relacionados com as formas de produção⁵⁰.

Como resultado da combinação de todos estes fatores, a economia mundial cresceu e se integrou (no sentido da interdependência entre várias regiões do planeta) e se intensificou a divisão internacional do trabalho, durante esta época, denominada a Era do Império por Hobsbawm (1989). Furtado (1971, p. 47) destaca que as taxas de crescimento do comércio foram inclusive maiores que as do crescimento do Produto Interno Bruto dos países que lideraram o processo de transformação da economia mundial: o valor das transações comerciais que era de 1.500 milhões de dólares dos EUA, na década de 1820, passou a 40.000 milhões de dólares dos EUA, na véspera do primeiro conflito mundial (1914).

O incremento nos investimentos e empréstimos ingleses não se deu por acaso; refletiu uma estratégia de expansão do capitalismo industrial do Reino Unido, segundo a qual os países da América Latina se inseriam na economia mundial como provedores de matérias primas, mas ao mesmo tempo representavam a possibilidade de expandir o mercado para os produtos e para estabelecer empresas de serviços. Com efeito, nos últimos 25 anos do século XIX se produziu o auge do desenvolvimento das ferrovias na América Latina e, em menor grau, o desenvolvimento dos serviços públicos de telefonia e energia. As ferrovias foram praticamente monopólio dos ingleses em vários países do mundo. Para Minsburg (1987, p. 17), os benefícios para Reino Unido foram importantes, principalmente nos seguintes aspectos: a) a obtenção das remunerações pelo capital investido; b) o incremento da atividade

⁵⁰ A transmissão do conhecimento técnico dos ofícios, que se dava de mestre a aprendiz nas oficinas, conforme foi desenvolvido na Idade Média, transformou-se completamente nas fábricas e no sistema de desenvolvimento capitalista. A transmissão da técnica se tornou uma operação comercial e se fez viável a transformação de todo um setor produtivo de maneira rápida, situação totalmente inédita na história.

industrial inglesa para a provisão de insumos e bens de capital para o transporte ferroviário; c) a expansão do mercado para o carvão mineral inglês; e d) a ampliação do mercado geral para os produtos manufaturados de origem britânica. Existia, ademais, outro aspecto do domínio inglês no transporte ferroviário: o controle do transporte dos principais produtos dos países latino-americanos, o que tinha um caráter predominantemente estratégico.

Para uma melhor interpretação deste período histórico, cabe evidenciar, do que foi exposto recentemente, que a modalidade de domínio dos grandes capitais internacionais havia mudado, no sentido que buscava a diversificação de investimento e a maior participação em atividades de produção de bens e serviços de rentabilidade segura e de investimento geralmente protegido pelos Estados. Deve recordar-se que no começo do século XIX a dependência latino-americana dos grandes capitais (com predominância quase absoluta do capital inglês) era do tipo comercial e financeiro. Tendo em vista uma gradual transformação produtiva dos países da América Latina (uma incipiente industrialização e uma conseqüente redução gradual da dependência comercial) os grandes capitais buscaram participar do que seria a coluna vertebral desse desenvolvimento: a infraestrutura de transporte e de energia.

As relações entre a expansão do capitalismo industrial de origem inglês e o incremento da infraestrutura em países da América Latina (como de outras regiões do mundo, principalmente daquelas que estiveram sobre o domínio político do império britânico) são evidenciadas em vários casos da história dos países da região. Mas deve ser destacado também que essa expansão se deu também com o apóio de financiamentos ingleses que tiveram o caráter de créditos amarrados (serviam para importar equipamentos ingleses)⁵¹.

Os ingleses tiveram a predominância nos investimentos estrangeiros na América Latina até a Primeira Guerra Mundial. Na Tabela 1.6 mostra-se o nível desses investimentos em vários países da América Latina (Argentina, Brasil, México e Chile, entre outros). Na Argentina, por exemplo, a afirmação sobre o domínio do capital inglês é totalmente aplicável: em 1900, em torno de 81,4% dos capitais estrangeiros investidos na Argentina eram de origem britânica⁵² (MINSBURG, 1987, p. 24).

⁵¹ O financiamento inglês foi um dos principais pilares de sustentação do domínio do capitalismo e do poder dos ingleses do mundo. As libras esterlinas não somente financiaram infraestrutura, senão também déficits fiscais dos recentemente criados Estados “independentes” da América Latina e obviamente enriqueceram os banqueiros locais. Minsburg (1987, p. 14) destaca que, em certas ocasiões, de cada 100 libras esterlinas de financiamento inglês chegavam somente 60 libras esterlinas ao país “beneficiário” do empréstimo, o restante correspondia a comissões, juros antecipados e fatores vinculados ao risco financeiro da operação. Claro que os tesouros nacionais ficavam com a dívida pelas 100 libras esterlinas originárias.

⁵² Este país passou a ser o principal destinatário dos investimentos ingleses desde fins do século XIX. Isto se deve aos investimentos no setor da infraestrutura, mas também ao desenvolvimento das fazendas produtoras de

Na América Latina se evidenciava o papel de exclusão da produção industrial e de total dependência dos grandes capitais internacionais. Porém, ainda considerando esse papel dependente e restrito, que foi o caso geral, seria salutar – para a melhor compreensão da situação – verificar as diferenças de estrutura produtiva, inclusive, entre os países da América Latina.

A inserção dos países da América Latina na expansão do desenvolvimento capitalista se intensificou a partir da década de 1840 com o processo de exportação de matérias primas. Furtado (1971) e Minsburg (1987) classificam esta inserção de acordo a três grupos de países: a) países exportadores de produtos agrícolas de clima temperado; b) países exportadores de produtos agrícolas tropicais; e c) países exportadores de produtos minerais.

Tabela 1.6 - Investimentos ingleses em países da América do Sul e valores totais na América Latina (em milhões de Libras Esterlinas), entre 1865 e 1913

Países	1865	1875	1885	1895	1905	1913
Argentina	2,7	22,6	46,0	190,9	253,6	479,8
Brasil	20,3	30,9	47,6	93	124,4	254,8
Chile	3,2	10,0	10,1	32,4	42,1	76,1
México	25,6	28,4	40,8	93,6	119,5	132,1
Peru	3,9	36,2	36,6	22,3	22,5	29,7
Cuba	3,0	1,6	16,9	35,2	21,6	45,9
América Latina (total)	80,9	174,6	250,5	552,5	688,5	1179,9

Nota: os valores incluem os empréstimos.

Fonte: Minsburg, 1987, p. 116.

No primeiro grupo de países (no qual estiveram incluídos países tais como a Argentina e o Uruguai) a exportação de produtos agrícolas se realizou por meio do uso extensivo da terra, da intensificação do transporte e o uso de portos de exportação. As técnicas agrícolas e a logística de transporte mais avançadas tiveram origem nos Estados Unidos da América; o capital, os equipamentos e as maquinarias provieram da Europa, principalmente da Inglaterra.

Tomando o caso específico da Argentina⁵³, a situação precária em que se encontrava a maior parte da região interna do país (fora da cidade de Buenos Aires e vizinhanças) não foi um ambiente propício – na primeira metade do século XIX – para atrair investimentos. De acordo à pesquisadora de história argentina do gás natural, Nidia Galé (2005, p. 43), houve

carne para exportação a esse país europeu. O mercado inglês foi o principal destino das carnes esfriadas argentinas, com tecnologias também importadas da Inglaterra (MALAMUD, 2007, p. 355).

⁵³ O processo de independência da Argentina teve uma gestação duradoura. Iniciou-se com a revolução de 1810 e terminou somente em 1816, com a Declaração da Independência.

um período de acomodação e depois consolidação do sistema político do país de pelo menos trinta anos. A acomodação entre os interesses das elites portenhas e da incipiente burguesia do interior do país foi um processo lento que se desenhou no marco de constantes lutas entre a visão unitária e a federalista do sistema político⁵⁴. A ascendente burguesia portenha tinha como principais interesses a atividade comercial e o desenvolvimento da atividade agropecuária da região dos pampas úmidos relativamente próximos à cidade de Buenos Aires (com condições muito favoráveis para o desenvolvimento de cereais e gado de corte). Nas Províncias, o desenvolvimento econômico era bem inferior que na cidade capital e a economia girava em torno de atividades agropecuárias orientadas ao abastecimento local.

Na segunda metade do século XIX, uma vez alicerçado o modelo de desenvolvimento que as elites portenhas consideraram conveniente para o país (na verdade, conveniente para o interesse destes grupos), os investimentos de empresas do Reino Unido na Argentina foram crescendo em importância: de escassos 3,3% do total de investimentos do Reino Unido em países da América Latina, no ano de 1865, os investimentos chegaram a 40,6 % do montante total em 1913. No início desse período, México e Brasil eram os principais destinos dos investimentos do Reino Unido na América Latina, com os 57% do total, sendo México o país que recebeu a maior quantidade de investimentos britânicos em 1865 (MARICHAL, 1980, apud MINSBURG, 1987, p. 116).

Cabe mencionar que esse crescimento dos investimentos ingleses na Argentina não somente se deu em termos de participação percentual, pois o Reino Unido incrementou sua participação nos investimentos em toda a América Latina de maneira notável no final do século XIX e inícios do século XX: de 80,9 milhões de libras esterlinas - em 1865 - a 1179,9 milhões de libras esterlinas, em 1913, o que representa um incremento anual médio de 5,7%. Isto significa que Argentina recebeu 479,8 milhões de libras esterlinas em 1913, bem longe dos 254,8 milhões e dos 132,1 milhões de libras esterlinas que receberam, respectivamente, Brasil e México, no mesmo ano.

De acordo aos valores apresentados na Tabela 1.7, a maior parte dos investimentos estrangeiros naquele país – em torno de 46,4% - se concentrou em serviços públicos, sendo o transporte ferroviário o de maior importância enquanto a montantes. As companhias imobiliárias também estiveram entre os principais investimentos, o qual era freqüente nas

⁵⁴ Cabe lembrar que a Província de Buenos Aires teve uma administração separada da “*Confederación Argentina*” entre 1852 e 1861. Somente em 1861, após a batalha de Pavón, a Província de Buenos Aires passa definitivamente a ser parte da Confederação Argentina.

companhias de serviços públicos nos países da América Latina. Os serviços adicionavam valor às terras e os benefícios desse negócio eram apropriados pelos donos das companhias.

Os investimentos estrangeiros na Argentina representaram o complemento de uma economia agroexportadora. O transporte ferroviário, os portos, frigoríficos e as companhias comerciais faziam parte de um sistema de logística que possibilitou a consolidação do país como exportador de cereais e proteínas animais.

Tabelas 1.7 - Capitais estrangeiros investidos em diversos setores na Argentina (1910)

Setor	1000 Pesos Ouro ⁵⁵	%
Empréstimos e títulos do governo	691.831	32,86
Transporte ferroviário	804.403	38,20
Transporte urbano	91.576	4,35
Gás, eletricidade, água e saneamento	58.035	2,76
Portos	22.164	1,05
Companhias imobiliárias	150.059	7,13
Bancos	37.511	1,78
Frigoríficos	8.392	0,40
Companhias comerciais e de crédito	200.000	9,50
Outros	41.650	1,98
Totais	2.105.621	100,00

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Beveraggi Allende (1954, apud MINSBURG, 1987, p. 120).

Cabe ressaltar ainda que, se bem se apresentaram, neste primeiro grupo de países, alguns dados da Argentina, o padrão de participação dos capitais ingleses foi semelhante em todos os países que estavam apresentando um incipiente desenvolvimento industrial ou uma grande expansão do setor produtivo (inclusive do setor primário) orientado à exportação de matérias primas. Assim, a interpretação para o caso argentino poderia ser considerada geral para os países da América Latina, não somente deste primeiro grupo de países, senão dos demais grupos que serão em seguida apresentados, levando em conta as particularidades de cada caso.

No segundo grupo de países (de acordo à classificação apresentada por Furtado e Minsburg), encontram-se os países exportadores de produtos agrícolas tropicais. Este grupo congregava mais da metade da população da América Latina durante a segunda metade do

⁵⁵ Moeda de referência na Argentina. Um Peso Ouro era equivalente, entre 1899 e 1914, a 2,27 Pesos Moeda Nacional da Argentina ou ao valor de 1,612 g de ouro, ou 25 g de prata, segundo dados disponíveis em: http://es.wikipedia.org/wiki/Peso_Moneda_Nacional; acesso em: 28 de março de 2009. Para ter uma referência, convém lembrar que a Libra Esterlina era equivalente a uma libra (453 g) de prata até a Primeira Guerra Mundial.

século XIX; e incluía países tais como: Brasil, Colômbia, Equador, países da América Central e do Caribe; também certas regiões do México e da Venezuela. De acordo com as interpretações de Furtado (1971, p. 51), a inserção deste grupo de países no comércio internacional se realizou em concorrência com países ainda coloniais (na Ásia) e com a região meridional dos Estados Unidos da América. Ademais dos tradicionais cultivos coloniais vinculados à produção do açúcar e do tabaco, a expansão do consumo do café e do cacau permitiu uma participação crescente destes produtos no comércio mundial e fez destes produtos elementos fundamentais do desenvolvimento econômico dos países produtores. Apesar dos preços destes produtos terem sido deprimidos pelos reduzidos custos da mão de obra, resultado ainda do regime de exploração colonial, em algumas regiões da Ásia e da África.

Neste grupo de países, a exceção de alguns centros de produção altamente concentrada (como o caso de grandes extensões de terra no Estado de São Paulo, Brasil), não houve um grande desenvolvimento da infraestrutura do transporte ferroviário. Este não foi o caso de São Paulo, onde este tipo de transporte, no final do século XIX, colaborou no escoamento da produção paulista⁵⁶, que chegou a representar mais das duas terças partes da produção mundial de café (FURTADO, 1971, p. 52 e MALAMUD, 2007, p. 356). O sucesso econômico da elite produtora e exportadora de café no Brasil se sustentou numa estreita colaboração do Estado que possibilitou, com recursos financeiros, os controles do *stock* de café, dependendo do âmbito superavitário ou deficitário da produção mundial desse produto (cf. MALAMUD, 2007, p. 356).

O terceiro grupo de países esteve constituído pelos exportadores de produtos minerais e formado basicamente pelo México, Chile, Peru e Bolívia (Venezuela integrar-se-ia a este grupo a partir da década de 1930).

Os avanços tecnológicos aplicados e vinculados ao setor produtivo e no marco da expansão dos mercados mudaram a importância na produção mineral. O crescimento na produção de minerais de ferro foi alavancado pela demanda das grandes obras de construção civil e de infraestrutura. A indústria extrativa destes minerais, como de outros não ferrosos, esteve liderada pelos Estados Unidos da América. Furtado (1971, p. 52) expressa esta liderança, bem como a mudança na estrutura deste setor produtivo, da seguinte maneira:

“[...] (los) productores locales fueron desplazados por organizaciones americanas dotadas de gran poder financiero y con la capacidad tecnológica necesaria para tratar minerales de baja ley. De este modo, el avance de la industria minera de

⁵⁶ Entre 1880 e 1910 as ferrovias se estenderam de 3,4 a 21,3 mil km no Brasil e de 12,7 a 31,1 mil km na Argentina (FURTADO, 1971, p. 55).

exportación se hizo con la desnacionalización de la misma (sic) y con la implantación de un sector productivo que, dado su gran avance tecnológico y elevada densidad de capital, tendió a aislarse y a comportarse como un sistema económico separado [...]”

Considera-se um sistema econômico separado pelo fato de ter sido uma atividade que pouco ou nada influenciou para a criação de um mercado interno. Se bem possui uma alta demanda de capital a participação da mão de obra é escassa, razão pela qual a circulação de dinheiro se deu principalmente no exterior.

1.3.3 A expansão dos serviços energéticos

O desenvolvimento das tecnologias e a transformação do setor produtivo estiveram vinculados também com uma grande transformação nos processos de conversão e utilização da energia. A expansão do uso da eletricidade para a iluminação, para a produção de força motriz e a produção, emissão e processamento das ondas eletromagnéticas modificaram rapidamente a vida das pessoas dentro das residências e dos comércios; e introduziu inovações de diversos processos industriais. Neste sentido, estas transformações tecnológicas afetaram a todos os países e a todos os grupos de países mencionados. Mais ainda, deve destacar-se que o desenvolvimento da vida urbana foi semelhante em todos os países, guardando obviamente as proporções da população e as particularidades das atividades produtivas.

As inovações tecnológicas em torno da produção e utilização da eletricidade são exemplares para vincular o desenvolvimento tecnológico, a mudança de hábitos na população e a formação e expansão das grandes empresas. Dorival Gonçalves Jr (2007, p. 149) destaca a importância da utilização do telégrafo em meados do século XIX para o desenvolvimento capitalista (pela transmissão de informação) e a transformação da eletricidade como mercadoria. Neste sentido, destaca-se a formação da empresa *Siemens & Halske* que converteu o transporte de informação por meio do telégrafo a fio em uma lucrativa atividade comercial. Também no século XIX, a invenção da lâmpada elétrica por Thomas Edison (nos EUA) e Joseph Swan (no Reino Unido) deu o impulso definitivo à indústria elétrica. Em curto tempo, antes de finalizar o século XIX, surgiram as grandes empresas desta indústria, que continuam sua expansão em escala mundial até a atualidade: nos EUA foram criadas a *Westinghouse* e a *General Electric Company*, neste último caso como resultado da fusão da *Edison General Electric Company* e da *The Thomson Houston International Electric Co.*

Gonçalves Jr (2007) comenta sobre o predomínio na indústria da energia elétrica (equipamentos) e a formação de cartéis econômicos, tanto da *General Electric Co.* e da *Westinghouse*, nos EUA, assim como da *Siemens*, na Alemanha.

O desenvolvimento da indústria da energia elétrica acompanhou o período de grande expansão do capitalismo e da produção industrial em geral. Mas na mesma expansão encontrava-se o germe da contradição desse crescimento, inclusive contradições no comércio internacional traduzidas, por exemplo, no surgimento de medidas protecionistas nos países mais avançados. Assim, na década de 1920, começaram a sentir-se os efeitos, na economia regional, a causa das medidas protecionistas: houve queda dos preços e sobre-produção de vários produtos tais como o açúcar e o café. Por outro lado, houve uma maior demanda de produtos considerados estratégicos (como o cobre e o petróleo). Foi uma época em que os investimentos dos Estados Unidos da América se orientaram para países como esse tipo de recursos, tais como Bolívia, Chile e Venezuela. As contradições do desenvolvimento capitalista se fizeram mais evidentes em curto tempo depois.

1.3.4 As transformações na força de trabalho

Deve ser destacado que o grande processo de transformação das estruturas produtivas esboçado acima está estreitamente vinculado com mudanças no que se refere à força de trabalho. Este assunto é de grande complexidade, mas merecem ser mencionados alguns dos seus elementos.

Um aspecto que deveria ser ressaltado nesta fase entre a independência dos países da América Latina e a Primeira Guerra Mundial é a formação limitada e particular da classe trabalhadora. Kollár (1989, p. 55) aponta as seguintes três vias dessa formação: o surgimento do proletariado por simples mudança de forma (da escravidão para a força de trabalho assalariada); a força livre de trabalho dos imigrantes que ao encontrar pouco espaço ou ter poucas possibilidades de tornar-se proprietários se converteram em mão de obra assalariada; e a terceira via que seria a dos operários estacionais na agricultura, que são pequenos proprietários que em épocas de grande demanda de mão de obra nas fazendas são contratados de maneira transitória.

No que se refere à mencionada segunda via de formação da classe trabalhadora na América Latina, merece ser citado como exemplo o caso no estado de São Paulo. As fazendas de café utilizaram mão de obra que proveio principalmente de Portugal, Itália, Espanha e Japão. Somente a cidade de São Paulo teve um crescimento demográfico notável (devido, em

grande parte, às imigrações): de 65.000 habitantes, em 1890, a 350.000, em 1905 (MALAMUD, 2007, p. 356). Furtado (1971, p. 55) aponta que em todo o país chegaram, na última década do século XIX, 610 mil imigrantes, fenômeno que foi similar na Argentina (a pesar que neste país não houvesse uma substituição da mão de obra escrava senão uma expansão das áreas das fazendas em direção aos pampas úmidos, que foi levada adiante por meio de uma ignominiosa e genocida conquista de tribos indígenas naquele país).

Em resumo, poderia afirmar-se que antes da Primeira Guerra Mundial, a América Latina (em particular Argentina e Brasil), se tornou uma região provedora de matérias primas e alimentos mediante o trabalho assalariado que se caracterizou pela crescente contribuição de imigrantes da Europa e da Ásia. Conforme destaca Furtado (1971, p. 55), em 1913, a participação desta região no comércio mundial de cereais era de 17,9%; de produtos da carne, 11,5% ; de bebidas (café, chá e cacau), 62,1%; de açúcar, 37,6%, de frutas e legumes, 14,2%; de fibras vegetais, 6,3%; e de borracha, peles e couros, 25,1%.

A partir da Primeira Guerra Mundial e no meio século posterior se produziram mudanças significativas na estrutura produtiva mundial e na divisão internacional do trabalho, com base no desenvolvimento da tecnologia aplicada na produção de manufaturas de alto valor adicionado. Isto teve como consequência uma maior separação de papéis na divisão internacional do trabalho entre países de maior desenvolvimento tecnológico e econômico e os que cada vez mais aprofundavam as características de subdesenvolvimento. Com efeito, esse salto tecnológico se originou nos países mais industrializados; fora da América Latina. Mas afetou profundamente a economia da América Latina, pois houve um crescente deterioro dos termos de troca: os produtos sintéticos e de maior conteúdo tecnológico em sua produção se elevaram notavelmente frente aos produtos tradicionais (alimentos, produtos minerais) desta região. Malamud (2007, p. 407) afirma que parte deste problema surgiu à causa do um crescente protecionismo de parte dos países industrializados. A riqueza produzida pela produção de manufaturas permitiu subsidiar a produção de alimentos, que tinham a concorrência de produtos da América Latina.

1.3.5 A crise de 1929 e suas implicações

A crise do mercado de capitais, representado pela *Wall Street* de Nova Iorque, em 1929, foi deflagrada, em grande parte, pela euforia de produção que afetou principalmente a economia dos Estados Unidos da América. As indústrias estavam com grande capacidade de produção (muito superior à que seria necessária para satisfazer a demanda) e o sistema

financeiro reagiu restringindo o crédito e elevando taxas de juros. Como a oferta definitivamente não cria a demanda, a superprodução e a redução do acesso ao dinheiro afetaram a força de trabalho por meio de massivos despedidos.

Os efeitos da crise da *Wall Street* sobre o consumo em Estados Unidos da América e em outros países industrializados tiveram também repercussões no comércio internacional e conseqüentemente na América Latina, onde, conforme foi descrito antes, se estava desempenhando como o provedor de matérias primas. Segundo Furtado (1971, p. 59), entre 1929 e 1933, o comércio exterior mundial teve uma contração, em volume físico, de 25%; e de 30%, em termos de valores. Ademais da contração do comércio exterior, Malamud (2007, p. 410) aponta a interrupção dos investimentos e o retorno de capitais para os países mais industrializados, bem como o deterioro dos termos de troca, como outros mecanismos que colaboraram na transmissão da crise em escala praticamente mundial.

Antonio Gramsci, quem viveu e interpretou com profundidade a época entre as Guerras Mundiais, apontou que a crise de 1929 foi a manifestação de um processo que se gestou muito antes, com a Primeira Guerra Mundial, relativizando inclusive a excessiva importância que se dá na explicação da crise aos métodos “americanistas” de produção (GRAMSCI, 1999, p. 178). Para ele, a crise teve várias causas; entre elas, destaca a contradição entre os mecanismos e formas da expansão capitalista, plasmadas na realidade histórica, e o preceito do liberalismo comercial (o liberalismo, pressuposto teórico da expansão internacional do capitalismo, se contrapunha ao excessivo protecionismo em vários países). Esta interpretação sobre a crise é valiosa, no que se refere à internacionalização do capital, já que aponta uma contradição inerente ao processo.

A afirmação de Gramsci, que se constata em várias fases da história e lugares, pode levar à conclusão de que as regras e pressupostos divulgados por uma classe ou grupo detentor da hegemonia são aplicados sempre e quando não se contradizem aos interesses e objetivos - que podem ser conjunturais - dessa classe ou grupo. Para o caso particular que se indicou acima, cabe destacar que no decurso histórico se mostra que as regras do liberalismo econômico são aplicáveis preferentemente quando grupos sociais hegemônicos são beneficiados. A questão é como diversos grupos sociais, inclusive uma boa parte da classe trabalhadora, se convencem de que as relações de produção são boas? Na visão de Gramsci (1999, p. 387), nenhum grupo social pode ter supremacia sobre outros – e manter essa supremacia – sem a “direção intelectual e moral” de todos os grupos sociais. A hegemonia somente pode ser exercida e sustentada por meio dessa direção que consegue introduzir ideias, conceitos, valores e visões de mundo, tornando-os parte do “senso comum”, para

utilizar o termo muito citado por Gramsci. Todos os meios e conteúdos de formação, educação e informação são úteis a este propósito. Inclusive, para citar um exemplo, a Encíclica da Igreja Católica sobre a situação operária, *Rerum Novarum* (Leão XIII, 1891), considerada pedra fundamental da doutrina social da Igreja, aceita e propõe como “normais” as relações de produção do capitalismo.

Esta discussão pode ser bem mais profunda do que esta breve apresentação. Porém, o importante de destacar aqui é que a exploração, no sentido colocado, por exemplo, por González Casanova (cf. estes conceitos apresentados mais acima, no ponto 1.2), é sustentada no tempo não somente por meio do exercício da coerção (oriunda do poder político) senão também por meio das ideias, conceitos, valores e visões de mundo de grupos sociais determinados. Os conteúdos deste tipo de dominação dos grupos hegemônicos podem identificar-se com o conceito de ideologia. Muitos pensadores – tais como Gramsci, Lukács, Althusser, Adorno e Schopenhauer, para citar alguns exemplos, com a devida chamada de atenção de que as posturas deles foram diferentes – destacam seja a formação, transformação ou uso das ideologias⁵⁷.

1.3.5.1 Os efeitos da crise na América Latina

Na América Latina, que era a região de menor desenvolvimento econômico e mais integrada à divisão internacional do trabalho, as consequências da crise foram catastróficas. O *quantum* das exportações, os termos de troca e a capacidade de importar (calculada com base no poder de compra na economia mundial) tiveram comportamentos negativos pelo menos até 1939 (vide Tabelas 1.8 e 1.9).

Tabela 1.8 – América Latina: índices do comércio exterior (em variação % com relação ao período 1925 - 1929)

Período	<i>Quantum</i> das exportações	Termos de troca	Capacidade para importar
1930 – 1934	- 8,8	- 24,3	- 31,3
1935 – 1939	- 2,4	- 10,8	- 12,9

Fonte: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1949, apud Furtado (1971, p. 59).

⁵⁷ Não será apresentada aqui a discussão sobre este conceito, “ideologia”. Existe um vasto desenvolvimento de pensadores sobre ele (vide, por exemplo: *Ideologia: una introducción* de Terry Eagleton, 1997). O que interessa para este trabalho é a colocação da importância que tem a intervenção seja de grupos sociais ou classes dominantes na formação de ideias, conceitos e visões de mundo.

A análise dos dados da Tabela 1.8 revela o efeito da crise de fins da década de 1920 e início da década de 1930. Não houve somente retração no comércio senão também diminuição da capacidade de importação dos países.

Na Tabela 1.9 se apresentam as exportações como % do PIB. A Argentina, por exemplo, teve uma queda notável no nível das exportações, inclusive em sua participação no PIB, situação que se deu também no México e na Venezuela. Não obstante, no caso do Chile, por exemplo, não houve mudança significativa na participação porcentual da exportação no PIB. Nestes dados deve ser considerado que não somente houve diminuição das exportações em termos percentuais, senão que a queda foi bem maior tendo em conta que também o PIB sofreu uma retração nestes anos.

Tabela 1.9 – Exportações como % do PIB em países da América Latina

País	1928	1938
Argentina	29,8	15,7
Brasil	17,0	21,2
Colômbia	24,8	24,1
Chile	35,1	32,7
México	31,4	13,9
Peru	33,6	28,3
Venezuela	37,7	29,0

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de BULMER (1997), apud Malamud (2007, p. 408).

A análise dos dados apresentados na Tabela 1.9 indica que os países da América Latina sofreram a crise da *Wall Street*, mas com diferentes desdobramentos, de acordo com sua estrutura produtiva e a sua inserção no comércio exterior. Os países exportadores de alimentos originários de áreas temperadas (como a Argentina) e os de áreas tropicais (como o Brasil) não sofreram tanto no que se refere ao *quantum* das exportações (de fato, o Brasil incrementou estes índices em 10 e 52% nos dois quinquênios posteriores à crise), mas sim quanto aos termos de troca; índice que apresentou valores negativos tanto para Argentina como o Brasil na década de 1930. Por sua parte, Chile e México, países exportadores de produtos minerais, foram profundamente afetados pela crise (em toda crise do sistema capitalista, o setor de construções é um dos primeiros a ser afetado, o que tem conseqüências na demanda de minerais). O Chile, por exemplo, diminui em 33% o *quantum* das exportações no quinquênio 1930 – 1934 com relação ao período imediato anterior; e o índice dos termos de troca teve uma queda de 38%, também com respeito ao período anterior, segundo dados apresentados por Furtado (1971, p. 61).

1.3.6 A transformação da crise em oportunidade com a participação do Estado

A crise de 1929 afetou os pressupostos do desenvolvimento de um mercado auto-regulado e fundamentado na crença de que o crescimento da oferta criaria automaticamente o crescimento da demanda (a conhecida Lei de Say⁵⁸). A crise do capitalismo reside em sua contradição fundamental, inerente a esse modo de produção. Os proprietários dos meios de produção, em sua busca afanosa de lucros, intensificam a produção e incrementam a exploração dos trabalhadores. Mas a demanda solvente do trabalhador acha-se limitada pelo valor da força de trabalho. Se o capitalista se apropria do valor excedente do produto do trabalho social e se esse valor apropriado, convertido em dinheiro, não circula para a compra de mercadorias, em condições de superprodução, se produz a insuficiência da demanda efetiva e instaura-se assim a crise.

Para uma melhor compreensão do percurso histórico nos países da América Latina, em particular no que se refere ao processo de industrialização e ao crescimento da infraestrutura (incluindo as indústrias da energia), considera-se conveniente realizar uma breve resenha sobre o significado da economia do bem-estar e o estruturalismo cepalino.

O problema da distribuição e usos de uma quantidade dada de recursos na produção e o mecanismo de como se realiza a remuneração relativa desses recursos e o valor relativo de seus produtos, supondo um nível de ocupação dos recursos disponíveis, foi já objeto de atenção teórica para os economistas e pensadores no século XIX, tanto no enfoque clássico (como Ricardo, James Mill, J. S. Mill, Marshal), como no enfoque marxista. As condições de sobreprodução nas primeiras décadas do século XX, bem como de desocupação da força de trabalho foram os temas centrais de discussão dos economistas ingleses que consolidaram as bases da economia do bem-estar. Assim, Arthur Cecil Pigou⁵⁹ propôs, em obras tais como “Riqueza e Bem-estar” (1912) e “A Economia do Bem-estar” (1920), uma participação mais ativa do Estado na dotação de serviços sociais tais como educação, moradia e saúde, por meio dos impostos e subsídios.

⁵⁸ O economista francês, Jean-Baptiste Say (1767-1832) foi um dos pilares das teorias econômicas clássicas. Publicou o Tratado de Economia Política em 1804. Defendia a tese de que o mercado tinha mecanismos que garantiam o equilíbrio entre a oferta e a demanda e que não existia o perigo de atesouramento.

⁵⁹ Arthur Cecil Pigou (1877-1959) foi um economista inglês, aluno de Alfred Marshal e professor e colega de John M. Keynes na Universidade de Cambridge. Suas teses sobre o desemprego e as discussões sobre a relação entre o produto social marginal e o produto privado marginal e a renda nacional constituíram um dos pilares para as teses de Keynes, ainda que a discussão entre estes economistas é bem conhecida.

John M. Keynes sintetizou os trabalhos anteriores sobre essa corrente econômica, consolidou a teoria e traçou uma orientação clara sobre a participação do Estado na economia. Em sua obra principal, “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda” (1936), Keynes partiu a análise com base na crítica do enfoque clássico da economia, que ressalta o caráter subjetivo e “egoísta” do capitalista no momento de decidir um investimento: o empresário decide fundamentado em previsões; se decide reter um ativo de liquidez universal (a moeda) ou bem empreender a criação de novos ativos (a produção numa fábrica, por exemplo). Esta decisão responde a uma motivação que se relaciona com a Oferta Agregada, pois o empresário prevê o comportamento do mercado, calcula taxas de retorno e as compara com as taxas de juros; mas também repercute diretamente na Demanda Agregada⁶⁰, pois o nível de investimento se vincula, enquanto efeito, com a produção e com o emprego. Por conseguinte, as decisões de investimento repercutem na demanda pelos bens de consumo. Para Keynes, uma queda da Demanda Agregada se produz à causa da redução do nível de investimento, produto da decisão dos empresários.

Os economistas clássicos pensavam que uma crise gerada pela previsão de um evento futuro que pudesse afetar a decisão do empresário (no caso, parar a circulação do capital e elevar os níveis de entesouramento) poderia ser resolvida com a queda das taxas de juros e a queda dos salários. Para Keynes, estas medidas não condiziam com os fatos e poderiam aprofundar a crise, porque o retorno do investimento poderia cair ainda mais rápido que a taxa de juros e porque o desempregado não decide “voluntariamente” deixar de trabalhar devido a que o empresário oferece-lhe um salário menor (KEYNES, 1996, p. 53 et seq.). De fato, o interesse individual (ou individualista) não coincide com o interesse coletivo, ergo, a crise tende a se aprofundar com as medidas clássicas. A proposta de Keynes surgiu como uma solução à crise aprofundada pelas decisões dos empresários: o Estado devia gastar, ainda que gerasse déficit orçamentário, para elevar o nível de emprego da força de trabalho com o objetivo de chegar ao pleno emprego e elevar a demanda efetiva. Nas palavras de Keynes:

“[...] em condições de *laissez-faire*, talvez seja impossível evitar grandes flutuações no emprego sem uma profunda mudança na psicologia do mercado de investimentos, mudança essa que não há razão para esperar que ocorra. Em conclusão, acho que não se pode, com segurança, abandonar à iniciativa privada o cuidado de regular o volume corrente de investimento.” (KEYNES, 1996, p. 298)

⁶⁰ A Demanda Agregada está composta pela demanda de bens de consumo e de bens de investimento. Mas a demanda de bens de consumo possui uma relação mais estável com relação à renda, enquanto que a demanda de bens de investimento dependem de uma decisão do empresário. Para maiores informações sobre o pensamento econômico de Keynes pode ser consultada a apresentação do Prof. Adroaldo Mora da Silva, na publicação de Keynes, 1996.

No marco da teoria de Keynes, o fim não era a busca de uma redistribuição de renda como resultado da aplicação de medidas de justiça social. Ele propôs salvar o sistema capitalista com medidas que evitassem as crises do sistema, as que deveriam dirigir-se ao controle do fluxo de investimento e da propensão a consumir, por meio de instrumentos da política monetária, da política fiscal e da participação do Estado como impulsor da economia. Sobre este particular este autor afirmava o seguinte:

“O Estado deverá exercer uma influencia orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas. Por outro lado, parece improvável que a influência da política bancária sobre a taxa de juros seja suficiente por si mesma para determinar um volume de investimento ótimo. Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. Mas, fora disso, não se vê nenhuma razão evidente que justifique um socialismo do Estado abrangendo a maior parte da vida econômica da nação.” (KEYNES, 1996, p. 345)

As políticas derivadas da teoria keynesiana e da economia do bem-estar rapidamente se difundiram pela maior parte dos países da Europa, Estados Unidos da América, América Latina e alguns países de outros continentes. Entre estes o Japão passou a ser o mais claro exemplo da aplicação das políticas provindas do mundo ocidental e capitalista, depois da histórica abertura do Imperador Meiji, na segunda metade do século XIX.

Estas políticas foram o fundamento da proposta do *New Deal*⁶¹ do governo dos EUA liderado por Franklin Roosevelt e se plasmaram em atos inovadores – para a época – como a criação do *Tennessee Valley Authority* (TVA), criada em Maio de 1933, como autarquia estatal com o objetivo de desenvolver o Vale do Rio Tennessee. Esta iniciativa do Estado teve um papel fundamental para a construção de usinas hidrelétricas gerando perto de 30.000 empregos na década de 1940. O programa de Roosevelt impulsionou um desenvolvimento sem precedentes para essa região sudeste dos EUA⁶². O modelo do governo Roosevelt para a TVA foi considerado exemplo de participação do Estado em grandes obras de infraestrutura como pivô de um programa mais abrangente e integral de desenvolvimento regional. Inclusive, é citado ainda hoje nos discursos de políticos da América Latina⁶³.

⁶¹ New Deal foi o nome que o próprio Franklin Roosevelt deu a seu plano de desenvolvimento econômico que levou a cabo quando assumiu como presidente dos EUA em 1933.

⁶² Para ter maiores informações sobre a história e características da TVA, vigente ainda hoje, sugere-se visitar o site oficial da TVA: <http://www.tva.gov/index.htm> (visitada em 9 de novembro de 2008).

⁶³ Como exemplos no Congresso brasileiro ver: artigo do Dep. Clementino Coelho (Jornal da Câmara, 27 de janeiro de 2000, p. 7), ou bem o discurso do Senador Jutahy Borges Magalhães do dia 11 de dezembro de 1992

Na América Latina o enfoque keynesiano foi complementado por uma visão regional que considerou as particularidades da região na divisão internacional do trabalho. Este enfoque regional se denominou estruturalismo e se desenvolveu com base no trabalho de vários economistas que estiveram na criação e no funcionamento dos primeiros anos da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL), criada em 1949. Os nomes de Raúl Prebisch, Celso Furtado, Oswaldo Sunkel e Juan Francisco Noyola Vázquez, entre outros, se destacam com aportes para esta corrente econômica que orientou as políticas de industrialização em vários dos países da região.

1.3.6.1 A “saída” da crise e o amadurecimento da crise estrutural na América Latina

A crise da década de 1930 evidenciou, tendo em vista a situação dos países da América Latina, a vulnerabilidade de sistemas econômicos embasados na exportação de matérias primas. Esta é uma visão praticamente de consenso entre os analistas econômicos mencionados acima. Porém, o que uma afirmação como esta poderia mascarar, em caso de não se perguntar pela etiologia dessa vulnerabilidade, é o problema estrutural, no interior das economias da América Latina, cujas contradições encontram suas raízes no que se relata sobre a economia colonial (Apêndice 1.1 deste trabalho) e que não mudaram substancialmente após a independência política. A concentração da propriedade da terra útil para a produção agrícola e pecuária era – e continua sendo em muitos países onde não se realizou um programa de reforma agrária com objetivos bem definidos e amplos⁶⁴ – uma característica do sistema produtivo de todos os países da América Latina no começo do século XX. Kollár (1989, p. 69) aponta inclusive a contradição interna do sistema latifundiário: o latifúndio – enquanto sistema – participa e se beneficia da divisão internacional do trabalho no modo de produção capitalista, ainda que internamente – nas relações sociais de exploração do trabalhador – subsistam relações pré-capitalistas⁶⁵.

(Publicação no DCN2 de 11/12/1992 - página 10256). São muitas mais as alusões, principalmente relacionadas com os discursos apologeticos do projeto da transposição do Rio São Francisco.

⁶⁴ Furtado menciona que até a década de 1960 somente no México, Bolívia e Cuba havia-se realizado um programa amplo de reforma agrária. Porém, as contradições na distribuição de terras não foram resolvidas em países como México e Bolívia, basta lembrar os movimentos reivindicatórios na região de Chiapas e os problemas sociais no oriente da Bolívia, que inclusive persistem até a atualidade (2009).

⁶⁵ O problema da grande desigualdade foi uma das grandes contradições históricas na América Latina. Segundo dados do Comitê Interamericano de Desenvolvimento Agrícola (CIDA), para década de 1960 (apud FURTADO, 1971, p. 73), na Argentina, 36,9% das terras estão em somente 0,8% dos estabelecimentos agropecuários, enquanto 3,4% das terras pertencem a 43,2% dos estabelecimentos. No Equador, a situação inclusive é mais desigual ainda: 45,1% das terras pertenciam a somente 0,4% dos estabelecimentos, enquanto 89,9% dos estabelecimentos tinham apenas 16,6% das terras. Este sistema minifúndios versus latifúndios foi a base da

A constatação da vulnerabilidade da estrutura produtiva dos países da América Latina teve grande importância na reflexão sobre a situação interna destes países e a busca de uma mudança no sistema produtivo, que reduzisse tal vulnerabilidade. Mas na busca da saída o olhar direcionou-se para fora da região, buscando trilhar o percurso produtivo que haviam seguido os países mais industrializados. Assim, o desenvolvimento industrial, mas com políticas de teor keynesiano, começou a ser visto como uma solução para os problemas para a corrente estruturalista mencionada anteriormente.

Um dos principais pilares do estruturalismo constituiu a análise das relações de troca (relação entre os preços de exportação de bens primários e preços de importação de bens manufaturados) para a América Latina realizada por Raúl Prebisch. Ele formulou a tese de deterioração das relações de troca⁶⁶, segundo a qual o caminho do modelo primário-exportador não representava um enfoque viável para o desenvolvimento. Por este motivo, esta corrente contestou a visão clássica ricardiana das vantagens comparativas no comércio internacional. A solução vista para a deterioração das relações de troca foi apresentada, pelo estruturalismo (VILLARREAL, 1984, p. 173), nos seguintes lineamentos:

- industrialização e protecionismo de produtos nacionais;
- política adequada de alocação de recursos externos;
- programação da substituição de importações; e
- atenção nos salários, a fim de evitar a redução da capacidade de consumo das grandes massas.

Se bem eram este era o enfoque do estruturalismo que se consolidou nas décadas de 1940 e 1950 como corrente de pensamento econômico regional, a industrialização com atenção ao mercado interno não foi uma decorrência da teoria. Pelo contrário, esse processo substitutivo de importações iniciou-se antes, como uma saída para a mencionada crise do setor exportador de produtos primários a causa da depressão de 1929 (FURTADO, 1971, p. 109). O estruturalismo teve o efeito de difundir e aprofundar esse processo de mudança no

economia agrícola na América Latina até pelo menos a década de 1960. Sobreviveu desde a época colonial pela pressão – muitas vezes, violência - das elites, não pela eficiência produtiva. Furtado (1971, p. 76 e seguintes) mostra que os latifúndios foram, em todos os países analisados (Argentina, Brasil, Colômbia, Chile e Guatemala), menos produtivos, em termos de valor de produção por hectare de terra agrícola, que em qualquer outro caso, tais como: minifúndios, unidades familiares e unidades médias de produção.

⁶⁶ O economista argentino Raúl Prebisch pesquisou as relações de troca entre Reino Unido com seus vários parceiros comerciais. Descobriu que o volume comercial se havia incrementado desde 1870, mas que as relações de troca se haviam deteriorado prejudicando os países exportadores de matérias primas. Como esta tese foi anunciada praticamente de maneira simultânea com o economista britânico Hans Singer, esta tese também é conhecida como a tese Prebisch-Singer.

setor produtivo da América Latina que se havia iniciado já no final da década de 1930 e se aprofundou nas duas décadas posteriores.

O processo de industrialização na América Latina se fundamentou, segundo Furtado (1971), num fenômeno particular dos países que se especializaram no passado na exportação de produtos primários. Com efeito, a especialização em poucos produtos permitiu o crescimento da produtividade da mão de obra e na elevação do ingresso da população e, por conseguinte, na formação de um mercado interno com demanda diversificada de produtos manufaturados, muitos deles importados.

Os primeiros países nos quais se verificou uma transformação da estrutura produtiva, com maior avanço do setor industrial, foram Argentina, México e Brasil. As indústrias pioneiras foram as produtoras de bens de consumo corrente (tecidos, produtos de couro, alimentos elaborados, confecções). Ademais, o processo de urbanização criou condições favoráveis para o crescimento do segmento da construção. Entre os últimos anos do século XIX e a década de 1920 houve grande crescimento da participação industrial nesses países.

A contração do setor exportador, a queda das taxas de lucro e a obstrução dos canais de financiamento internacional provocadas pela crise de 1929 (parece que a história se repete de maneira cíclica, considerando os fatos da atual crise do capitalismo financeiro), produziram um efeito notável principalmente nestas economias que haviam iniciado a industrialização em épocas muito recentes. Para Furtado (1971, p. 109), essa contração do setor externo deu lugar a dois tipos de reação: a) o retorno de fatores produtivos pré-capitalistas (agricultura de subsistência e artesanato), o que ocasionou a atrofia da economia monetária; e b) a expansão do setor industrial vinculado ao mercado interno, como resultado de um esforço de substituir parcial ou totalmente os bens que anteriormente eram importados. Esta última reação foi o que caracterizou o processo substitutivo das importações na América latina. Na Tabela 1.10 mostram-se os coeficientes de importação (valor das Importações sobre o Produto Interno Bruto) dos países onde este processo se verificou com maior intensidade.

**Tabela 1.10 – Evolução dos coeficientes de importação em países selecionados
(% do PIB em séries a preços de 1960)**

País	1929	1937	1947	1957
Argentina	17,8	13,0	11,7	5,9
México	14,2	8,5	10,6	8,2
Brasil	11,3	6,9	8,7	6,1
Chile	31,2	13,8	12,6	10,1
Colômbia	18,0	12,9	13,8	8,9

Fonte: Furtado (1971, p. 110)

A redução do coeficiente de importações teve em compensação um incremento nos coeficientes da participação do setor industrial no Produto Interno Bruto destes países (ver Tabela 1.11). Mas os países seguiram uma trajetória diferente no processo de substituição das importações.

Tabela 1.11 – Evolução dos coeficientes de industrialização em países selecionados (% do PIB em séries a preços de 1960)

País	1929	1937	1947	1957
Argentina	22,8	25,6	31,1	32,4
México	14,2	16,7	19,8	21,7
Brasil	11,7	13,1	17,3	23,1
Chile	7,9	11,3	17,3	19,7
Colômbia	6,2	7,5	11,5	16,2

Fonte: Furtado (1971, p. 111)

Conforme pode ser observado na Tabela 1.12, o setor manufatureiro foi o principal responsável pelas mudanças no setor produtivo na América Latina, desde a década de 1940 até inícios da década de 1970. Segundo os dados apresentados por Furtado (1970, p. 155), as únicas exceções são as do Paraguai, República Dominicana, Uruguai e Haiti, que tiveram um desenvolvimento industrial mais modesto que os demais países. No Brasil, México, Venezuela, Peru e Colômbia as taxas de crescimento foram notáveis.

A partir da execução das políticas de substituição de importações, um mal considerado endêmico da América Latina, a inflação, se desenvolveu e aprofundou em várias economias da região, não somente em aquelas que estavam implementando com maior ímpeto as políticas sustentadas pelo estruturalismo.

Muitos dos economistas vinculados ao movimento estruturalista – mas não somente eles – dedicaram várias análises sobre esta complexa e preocupante questão que afetou – e afeta – principalmente à força de trabalho assalariada. Pois, as classes mais avantajadas têm a possibilidade de trocar a moeda local – que se desvaloriza ou perde a capacidade de troca – por moedas mais fortes ou por ativos fixos (é comum a compra de estabelecimentos pequenos ou propriedades de pequenos produtores afetados pela inflação – ou outras crises do capitalismo – por parte dos grandes capitais)⁶⁷.

⁶⁷ A inflação teve causas e elementos incentivadores que podem ser classificados – na visão de Celso Furtado – em duas categorias, a saber: os focos de pressões inflacionárias básicas; e os fatores circunstanciais e mecanismos de propagação. Entre os focos de pressões inflacionárias identificam-se elementos estruturais das economias da América Latina, tais como: a rigidez ou inflexibilidade de uma rápida adequação da produção

Tabela 1.12 – Participação dos setores Agricultura e Indústria no Produto Interno Bruto de países da América Latina (em % do PIB)

País	1950		1955		1960		1965	
	Agric.	Ind.	Agric.	Ind.	Agric.	Ind.	Agric.	Ind.
Argentina	18,7	28,9	19,6	29,9	16,9	31,4	16,2	32,2
Brasil	31,3	16,5	31,0	18,9	28,3	23,4	31,0	23,4
México	22,5	20,6	20,2	21,0	17,4	23,0	15,7	24,8
Chile	12,5	16,7	12,8	18,8	12,2	18,7	10,9	19,9
Colômbia	39,8	14,2	35,2	15,4	34,6	17,0	32,2	17,3
Peru	27,4	14,6	23,8	16,6	22,9	17,7	22,5	18,7
Venezuela	8,5	9,6	7,3	9,4	7,2	10,7	7,7	12,9

Notas: O setor industrial considerado nesta Tabela não inclui a indústria mineira, nem a construção. A indústria mineira, nos anos considerados, teve um grande peso na Venezuela (de 25 a 27% do PIB) e um peso moderado nos demais países (México, Peru, Chile e Colômbia, com participações da ordem de 4 a 9% do PIB). Na Argentina e no Brasil a contribuição do setor mineiro é da ordem de 0,3 a 1,7%.

Fonte: Elaboração própria com dados de Furtado (1970, p. 139 e seguintes)

A inflação não foi uma consequência direta do princípio subjacente no programa de substituição das importações (PSI); e sim da aplicação de políticas nacionais e das características da estrutura produtiva dos países, bem como das decisões e das medidas tomadas pelos governos e pelas empresas. Não obstante isto, a aplicação das estratégias do PSI acarretou outras dificuldades. Neste sentido, Villarreal (1984, p. 185) afirma que se bem esse programa ajudou ao crescimento econômico (em termos de evolução do PIB), não resolveu o problema de distribuição de renda na América Latina, nem do emprego, nem da inovação tecnológica. A dependência tomou outra forma, nas palavras desse autor, o PSI representou:

“[...] uma modificação na natureza da dependência externa, que agora se manifesta através dos laços dos investimentos estrangeiros [...] a substituição de importações foi em grande parte um processo de substituição da corrente de bens por outra de investimentos estrangeiros.” (VILLARREAL, 1984, p. 185)

Assim, para esse economista mexicano, o PSI caiu, no aspecto teórico, no beco sem saída da teoria de dependência, que se bem retratou uma parte da realidade econômica da América Latina, não realizou nenhuma proposta de mudança estrutural profunda para a região.

agrícola (que tem uma maior capacidade de resposta ao estímulo da exportação que da demanda interna) e da força de trabalho (para os diversos segmentos industriais e de serviços) para atender a demanda interna; a infraestrutura inadequada, que tende a elevar os preços de transporte; a estrutura fiscal embasada num perfil importador; e a elevação da necessidade de serviços financeiros das empresas que precisam importar bens de capitais. Por outro lado, Furtado identifica outros elementos de diversa índole que podem detonar e/ou impulsionar a propagação da inflação, tais como: a volatilidade de preços dos produtos no mercado internacional; a contração de produção agropecuária por efeitos da natureza; e os incrementos acelerados e transitórios da demanda da força de trabalho (por exemplo, como efeito de um plano de obras impulsionado pelo governo).

Considerando o que foi exposto, pode se concluir que as políticas econômicas dos países da América Latina seguiram o rumo da expansão do processo de acumulação capitalista orientada pelos países centrais. Mesmo tendo uma adequação de políticas por meio do estruturalismo, que modificou, em parte, a estrutura produtiva, não houve uma mudança nas relações de produção, que continuaram sendo as mesmas.

1.3.6.2 A industrialização e o desenvolvimento energético entre 1940 e 1970

Os segmentos industriais de maior desenvolvimento nas décadas de 1940 a 1960 foram, segundo a análise realizada por Furtado (1970, Cap. XV), a indústria têxtil, as indústrias químicas, o papel e celulosa, a siderurgia, as indústrias mecânicas, a produção e refinação de petróleo e a energia elétrica.

Considera-se conveniente realizar, a continuação, uma breve resenha sobre estes últimos segmentos, por estarem mais relacionados ou bem fazerem parte do setor energia.

No que se refere à indústria siderúrgica, se bem já existia, desde início do século XX, em alguns países com tradição de exploração do minério de ferro (como o México), o grande desenvolvimento desta indústria considerada básica e estratégica se verificou entre meados da década de 1940 e os seguintes 25 anos posteriores. Segundo Furtado (1970, p. 164) constitui um marco no processo de industrialização da América Latina este segmento industrial foi resultado da ação direta ou indireta do Estado em todos os casos.

Conforme pode ser observado na Tabela 1.13, desde 1958 até 1967, o Brasil liderou em todo momento a produção de lingotes de aço, sendo em todo momento secundado pelo desenvolvimento desta indústria no México. A Argentina ocupou um lugar relevante depois do Brasil e do México.

Tabela 1.13 – Evolução da produção de aço em alguns países da América Latina (valores em 1000 toneladas)

País	1958	1962	1964	1966	1967
Argentina	244	658	1265	1267	1326
Brasil	1362	2396	2923	3713	3667
Colômbia	149	157	230	216	256
Chile	348	495	544	577	638
México	1038	1851	2279	2763	3023
Peru	20	73	75	80	79
Venezuela	40	225	364	537	703

Fonte: Furtado (1971, p. 165).

Se bem a produção de aço teve um grande impulso nas décadas de 1950 e 1960 deve destacar-se que Argentina, Brasil e Chile são deficitários em produção de carvão siderúrgico (com alto conteúdo energético). Esta situação continua sendo vigente até a atualidade, principalmente no Brasil, onde 75% do carvão mineral consumido (em termos de toneladas) é importado.

Se bem o incremento da produção de aço teve um impacto direto na construção, já seja de edifícios de altura e obras de infraestrutura (usinas hidrelétricas, pontes, viadutos, etc.), não foi alcançada a auto-suficiência para o desenvolvimento de uma indústria que é de interesse dos grandes capitais industriais pelo valor adicionado que representa sua produção e o alto grau de relação entre indústrias: a produção de automotores e maquinarias. Esta é caracterizada por ser um segmento industrial oligopolista em escala mundial. A fabricação de aços laminados, muito usados neste tipo de indústria, teve de ser importado. Em 1962, cerca de 45% do aço laminado era importado na região (FURTADO, 1970, p. 166).

A produção de veículos foi parte de um enfoque de desenvolvimento que teve vários desdobramentos: a construção de rodovias, a produção de petróleo e a produção de autopeças que é geradora de uma grande quantidade de emprego. Este enfoque esteve presente em quase todas as grandes economias da América Latina que apresentavam numerosos incentivos e vantagens fiscais, obras de infraestrutura e outros benefícios para atrair os grandes capitais donos das grandes fabricantes de veículos automotores (*Volkswagen, Ford, General Motors, Peugeot, Fiat*, etc.). Furtado (1970, p. 168) comenta que um dos grandes benefícios que obtiveram as montadoras de carros foi a alta taxa de veículos importados, o que permitiu que os preços internos de veículos fabricados nos países da América Latina representassem, durante certos períodos, entre três e cinco vezes os preços internacionais.

Tabela 1.14 – Produção e montagem de veículos automotores na América Latina (valores em unidades)

País	1966	1967	Grau de integração
Argentina	179453	175318	A
Brasil	224574	227552	A
Colômbia	2210	3100	C
Chile	7096	12991	C
México	113170	118000	B
Peru	13170	18000	C
Venezuela	60500	61000	C

Nota: o grau de integração é a participação da fabricação nacional no peso dos veículos: A (mais de 90%); B (entre 31 e 60%); C (menos de 30%).

Fonte: Furtado (1970, p. 169)

Mas nem a produção de veículos nem a integração nacional na produção eram de características semelhantes na região, ainda que as empresas transnacionais que se instalaram eram praticamente as mesmas. Os produtores de veículos automotores mais importantes da região eram Argentina e Brasil, onde – ademais – a percentagem de participação das peças nacionais na montagem dos veículos superava o 90% (ver Tabela 1.14).

É notável constatar que, inclusive 40 anos depois, os países de ponta continuam sendo praticamente os mesmos, com a inclusão de México entre os países de maior relevância.

O tamanho e estrutura do parque automotor têm relação direta com o consumo de petróleo, que até o início da década de 1970, tinha um preço relativamente baixo, o que permitiu a expansão do consumo de combustíveis e da frota de veículos de uma maneira que parecia não ter limites.

Muitos dos países da região eram produtores de petróleo. Mas o destino da produção constituía um divisor de águas entre duas realidades muito diferentes: de um lado, tinha-se a Venezuela, com a produção de grandes excedentes exportáveis; de outro, tinha-se um conjunto de países que atendiam predominantemente o mercado interno.

Tabela 1.15 – Evolução da produção de petróleo em alguns países da América Latina (valores em 1000 m³)

País	1958	1960	1965	1967
Argentina	5668	10178	15625	18242
Bolívia	546	568	534	2274
Brasil	3009	4708	5400	8509
Colômbia	7457	8867	11628	11280
Chile	885	1150	2020	1966
Equador	494	438	453	572
México	16.000	17293	21008	24000
Peru	2978	2819	3668	3690
Venezuela	151160	165613	201533	205600

Fonte: Furtado (1971, p. 165), com base nos dados do Instituto Interamericano de Estadísticas, *América em Cifras*, 1965; e da CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1967.

Os números apresentados na Tabela 1.15 indicam a predominância da produção petrolífera venezuelana desde fins da década de 1950 até fins da década de 1960, quando sua participação na produção de petróleo na região, se bem declinou 4,5 pontos percentuais (a causa do notável crescimento na Argentina e, em menor grau, no México, continuou representando $\frac{3}{4}$ partes da produção regional. O atrativo das reservas venezuelanas e as políticas internas desse país (com grande instabilidade institucional), naquele período, foram as condições para que os consórcios internacionais aproveitassem a exploração deste recurso

venezuelano durante várias décadas⁶⁸. Na maior parte dos demais países, isto é, em torno de ¼ da produção de petróleo na América Latina, ficou em mãos de empresas estatais, entre as que devem ser destacadas, pelas quantidades de produção envolvida, as empresas na Argentina e no México.

Deve ser mencionado aqui que na maior parte dos países produtores foi o setor hidrocarbonetos que verificou uma maior participação do Estado na exploração destes recursos. A exceção foi justamente a Venezuela, onde se concentra a maior quantidade de recursos atualmente, que conformou a empresa estatal em 1976, 54 anos depois da empresa argentina (hoje privatizada e em mãos da empresa Repsol) e 40 anos depois da empresa mexicana. Conforme será visto nos Capítulos 3 e 4 deste relatório de pesquisa, estes recursos foram considerados estratégicos na maior parte dos países, o que originou diversas formas de resistência dos grandes capitais internacionais, tentando constantemente ter participação em diversos segmentos desta indústria.

Cabe ressaltar que a participação do Estado na exploração dos hidrocarbonetos se deveu mais a uma visão estratégica, em muitos casos com um enfoque geopolítico, que a aplicação de políticas estritamente keynesianas. Isto porque o produto se dirigiu principalmente à exportação; caso muito diferente ao da eletricidade.

Tabela 1.16 – Evolução da produção de eletricidade em alguns países da América Latina (valores em milhões de kWh)

País	1957	1960	1965	1966	1967	Incremento anual 1957-1967
Argentina	9418	10459	14700	15400	16508	5,8 %
Brasil	16963	22865	30128	32200	35300	7,6%
Colômbia	2850	3750	6000	6350	6700	8,9%
Chile	4188	4523	6131	6600	7100	5,4%
México	8463	10813	17769	19339	20926	9,5%
Peru	1792	2501	3808	4080	4810	10,4%
Venezuela	N.D.	4652	8171	8900	9200	10,2%

Nota: O incremento anual é o incremento anual acumulativo. No caso da Venezuela o período é de 1960 a 1967

Fonte: Furtado (1970, p. 172)

Além do setor petrolífero, uma forma de energia ainda mais crucial para o desenvolvimento industrial na América Latina, durante o processo de industrialização nas décadas de 1950 e 1960, foi a eletricidade. Enquanto a produção de petróleo se incrementou com taxas anuais acumulativas de 4,3%, a produção de energia elétrica se incrementou com

⁶⁸ A exploração comercial do petróleo na Venezuela começou em 1876, mas em pequenas quantidades. A produção em grande escala se iniciou na década de 1920, com a presença das grandes empresas internacionais do setor. A empresa estatal Petróleos de Venezuela foi criada em 1 de janeiro de 1976, um século depois de ter-se iniciada a exploração petrolífera no país.

taxas anuais acumulativas da ordem de 9,5%, durante essas décadas (ver Tabela 1.16)⁶⁹. Para Furtado (1970, p. 171), esta expansão reflete a maior participação do setor industrial na economia dos países da América Latina, considerando que grande parte da energia elétrica (55%) destinava-se aos diversos segmentos industriais.

A importância da eletricidade na dotação de serviços para a vida moderna e para o setor industrial teve um grande avanço principalmente depois da Segunda Guerra Mundial, com a introdução e massificação dos aparelhos eletrodomésticos e a intensificação do uso da eletricidade para força motriz e geração de vapor nos diversos segmentos industriais. Esta transformação, ao levar-se a cabo nos países de América Latina, teve desdobramentos na estrutura institucional do setor elétrico e por tanto no papel do Estado no setor. Até meados do século XX, a indústria elétrica, na maior parte dos países da região, estava em mãos de empresas privadas com uma significativa participação de capitais dos Estados Unidos da América, Canadá e países europeus. Conforme foi mencionado anteriormente, a indústria elétrica teve um impulso notável nesses países; grandes empresas estiveram envolvidas nas inovações tecnológicas que permitiram a expansão do fornecimento de energia elétrica em grande escala, principalmente nas primeiras décadas do século XX. No Capítulo 2, poderá identificar-se esse processo no Brasil e no Paraguai.

A pressão do incremento da demanda de eletricidade, em condições de restrição de oferta (por diversos motivos relacionados com decisões das empresas privadas) teve como consequência crises energéticas em vários países (no Brasil, para citar um exemplo, se sofreu uma série crise em meados da década de 1950). O desenvolvimento elétrico tornou-se em curto tempo básico para as políticas de industrialização e de melhoramento das condições de vida dos povos. A mudança de enfoque, que foi um processo longo, no bojo das políticas keynesianas e estruturalistas, teve como eixo de ação o incremento da participação do Estado na indústria elétrica.

As formas que tomou a participação do Estado na indústria elétrica dos países da região foram diferentes. Em alguns casos, se criaram empresas integradas verticalmente (casos da *Administración Nacional de Electricidad*, no Paraguai; do *Instituto Ecuatoriano de Electrificación*, no Equador; ou de *Usinas y Trasmisiones Eléctricas* do Uruguai). Em outros, foram criadas diversas empresas de geração, de transmissão e de distribuição, inclusive nos âmbitos de governos sub-nacionais (governos estaduais ou provinciais) e nacionais, como

⁶⁹ Aos efeitos comparativos se consideram dados da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela.

foram o caso das diversas empresas criadas na Argentina, Brasil e Chile, para citar alguns exemplos.

Deve ser notado, que a tomada da indústria elétrica por parte dos Estados não significou uma mudança radical no processo de acumulação. Conforme foi mencionado anteriormente, (ver ponto sobre precisão de conceitos no referencial analítico) teve um efeito de sustentação da expansão capitalista por meio de diversas formas: seja por meio de contratações das empresas privadas (internacionais e locais) para a construção da infraestrutura, ou bem por meio de tarifas de eletricidade notavelmente favoráveis para as empresas que se instalaram na região. O projeto hidrelétrico Itaipu Binacional foi desenvolvido neste contexto, mas quando as políticas keynesianas já se encontravam em tela de juízo devido à crise da década de 1970 (ver ponto seguinte). No Capítulo 2 serão apresentados e analisados os dados que fundamentam estas afirmações para o caso em estudo.

1.4. Resenha sobre a crise da década de 1970 e suas consequências

O período do pós-guerra até a década de 1970 se caracterizou por um período de crescimento do comércio internacional (ver Tabela 1.2) e de expansão das grandes empresas produtoras de bens de consumo e de capital em escala mundial. A pesar do crescimento da economia mundial, no marco da aplicação de políticas de incentivo estatal ao setor privado, as contradições próprias do sistema de acumulação capitalista, que finalmente não foi substancialmente modificado, encerravam o germe de novas crises e novas formas de adequação das políticas.

Para compreender este processo, ainda que de maneira bastante simplificada, deve lembrar-se que o caráter internacional do processo de acumulação se realiza concretamente na circulação de mercadorias, mas para dar continuidade ao processo é preciso ter um sistema financeiro que funcione também no âmbito internacional. Foi, por tanto, necessário criar um sistema que garantisse, segundo Villarreal (1984, p. 142), os problemas básicos do sistema monetário internacional, a saber:

- “O problema da liquidez, ou a necessidade de fornecer suficientes ativos de reserva internacional aos diferentes países, a fim de que possam financiar o déficit no Balanço de Pagamentos.
- O problema do ajustamento, referido ao tipo de políticas e mecanismos que devem ser utilizados para tapar as brechas externas.
- O problema da confiança nos meios de reserva internacionais, isto é, a seleção de um ativo de reserva que, além de meio de troca, seja depósito de valor estável.

- O da estabilização, que consiste em ajudar o crescimento sustentado do comércio mundial e da receita dos países mediante estabilização dos preços e dos volumes de bens negociados internacionalmente.”

De acordo ao já mencionado no início deste capítulo, esses problemas foram levantados pelos dois países líderes dos aliados, Estados Unidos e Inglaterra, pouco antes de finalizar a II Guerra Mundial, na Conferência Monetária e Financeira Internacional das Nações Unidas (Bretton Woods, New Hampshire, EUA), realizada em julho de 1944. Os problemas foram encarregados a duas entidades financeiras: o Fundo Monetário Internacional (FMI), que teria uma função de orientar (ou dirigir) a política econômica dos países, dando soluções para os problemas citados acima; e o Banco Internacional de Reconstrução e Fomento (Banco Mundial), como o braço executor financeiro no marco das políticas econômicas referendadas pelo FMI. Posteriormente, em 1947, se completou o arcabouço institucional do sistema financeiro internacional, com a criação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, das siglas em inglês), que não nasceu como organismo internacional (como os outros dois citados) e sim como um acordo multilateral que tinha o objetivo de proporcionar um marco estável ao comércio internacional.

Alguns analistas econômicos críticos (como Villarreal, 1984, p. 143), apontavam que o problema principal desde o funcionamento efetivo do FMI – que ocorreu desde a década de 1950 – foi o da liquidez do sistema financeiro. Seguindo a liderança dos EUA e do Reino Unido, se escolheu o padrão-ouro para dar confiança a um ativo de reserva monetária e para equacionar o problema de liquidez. O dólar estadunidense e a libra esterlina tinham paridade fixa com o ouro e dariam liquidez ao sistema. Mas o dólar foi imposto como a moeda forte e de transação internacional, transformando os EUA – o *Federal Reserve*, no caso - no “banqueiro do mundo”. Assim, através de déficits constantes em seu Balanço de Pagamentos, os Estados Unidos conferiam liquidez ao sistema, espalhando sua moeda pelo mundo inteiro. Estes déficits crônicos foram minando a confiança no dólar dos EUA e na libra esterlina como depósitos de valor no âmbito internacional.

Em 1968, para evitar a desvalorização do dólar, se estabeleceu uma relação fixa oficial entre o ouro e o dólar de 35 US\$/onça. De fato, a maior parte dos países já havia adotado a moeda americana como substituta do ouro. Mas em 1971, o presidente Nixon anunciou uma série de medidas que incluíam: a queda da conversão ouro – dólar, redução da ajuda internacional, elevação de taxas sobre as importações e congelamento de preços e salários (VILLARREAL, 1984, p. 144). Isto evidenciou o colapso dos postulados de Bretton Woods e a moeda americana se desvalorizou frente a todas as demais principais moedas do comércio

mundial (libra esterlina, marco alemão, franco francês, iene). Apesar de vários esforços para estabelecer estabilidade ao sistema financeiro, por meio das taxas de câmbio fixas, não foi conseguido nenhum acordo internacional como o de 1944.

As autoridades de EUA persistiram na política de elevar as taxas de juros, como maneira de frear a inflação interna e defender o dólar como meio de reserva internacional: as taxas de juros que estavam relativamente constantes na ordem de 3,0% começaram a flutuar desde meados da década de 1960 até 1980, mas com tendência crescente, alcançando os valores de 13,00% ao ano em meados da década de 1980 (VILLARREAL, 1984, p. 513). Isto fez com que aumentasse o custo do dinheiro no sistema internacional, afetando os financiamentos (com grande impacto nas obras de infraestrutura energética), bem como a dívida histórica acumulada. Isto teve um grande impacto na América Latina.

Segundo dados apresentados por Villarreal (1984, p. 150), a dívida externa dos países em desenvolvimento não produtores de petróleo passou de 75,9 bilhões US\$ em 1973 para 279,5 bilhões em 1980, com crescimento da privatização do crédito (incremento da dependência do crédito outorgado pela rede bancária privada) e das restrições desse crédito, que ficou disponível somente para países considerados “bons devedores”. Da mesma maneira, os efeitos desta crise de origem monetária, com o aditivo dos problemas de índole política (a guerra de Yom kippur), tiveram reflexo na primeira crise do petróleo em 1973. As decisões sobre o desenvolvimento da energia, mais independente do petróleo, num ambiente financeiro muito instável, tiveram um impacto profundo no padrão de financiamento público instaurado pelo enfoque keynesiano (interpretado no marco da teoria apresentada de Francisco de Oliveira). Foi neste contexto histórico que se levou a cabo o projeto Itaipu (Capítulo 2 desta tese).

Nos países da América Latina, a crise representou um desafio para o padrão de financiamento público instaurado pela aplicação das políticas keynesianas, bem como para o pensamento estruturalista de desenvolvimento. As medidas paliativas (como a elevação das taxas de juros) tiveram uma repercussão negativa nas economias da América Latina. Em primeiro lugar, o balanço de transações correntes do conjunto de países da América Latina (ver Tabela 1.18) registrou valores negativos e crescentes em toda a década de 1970, a causa principalmente de um crescente déficit no balanço dos serviços financeiros.

Tabela 1.18 América Latina: balanços parciais (1970-1980), em milhões US\$

Ano	Balança de mercadorias	Balanço de serviços financeiros	Balanço de transações correntes
1970	819	-2875	-3411
1971	313	-3186	-4850
1972	-61	-3214	-4509
1973	2029	-4292	-3681
1974	474	-5088	-7122
1975	-5135	-5546	-14242
1976	-280	-6733	-11456
1977	2144	-8086	-11921
1978	-2633	-10016	-17691
1979	114	-13275	-19828
1980	-1327	-17350	-27743
Taxa de crescimento anual		19,7%	23,3%

Fonte: Villarreal (1984, p. 158)

Se bem a balança de mercadorias ou comercial não foi negativa em todos os anos (se alternaram valores positivos e negativos), os superávits comerciais não conseguiram compensar a transferência de recursos para o exterior.

O impacto dos preços do petróleo no balanço de pagamentos dos países mais industrializados (a maior parte deles são grandes importadores de petróleo) aprofundou os problemas de déficit público e queda da produtividade, gerando um forte impacto na economia dos países capitalistas centrais (ver Tabelas 2.10 e 2.11⁷⁰). Atilio Boron (2002), por sua parte, destaca o impacto da crise em nível mundial e da elevação das taxas de juros internacionais na América Latina, o que derivou na denominada crise da dívida externa de 1982. Com base em análises de dados da CEPAL, Boron indica que o PIB do conjunto dos países da América Latina teve uma redução da ordem de 7% entre 1980 e 1985. A situação apresentada na Tabela 1.18 agravou-se na década de 1980, com forte impacto na dívida externa. Entre 1980 e 1985 a participação percentual da dívida externa no PIB incrementou-se notavelmente em alguns países, a saber: na Argentina, passou de 38,7% a 76,7%; no Brasil, de 28,6% a 37,2%; no Chile, de 47,2% a 80,9%; e no México, de 28,7% a 55,6%⁷¹ (BORON, 2002, p. 197).

O desequilíbrio das transações correntes decorrente da crise da dívida externa não foi compensado pelo movimento de capitais. Era difícil pensar em investimentos externos na

⁷⁰ As Tabelas estão colocadas no Capítulo sobre Itaipu, pois consideram-se relevantes esses dados para a explicação desse projeto em particular.

⁷¹ Citam-se os casos dos países com maior peso na economia regional, mas a situação com países de menor tamanho foi inclusive mais grave em termos percentuais. Cabe destacar que o caso do Brasil parece o mais favorável, mas deve-se lembrar que em termos de quantidade absoluta de dinheiro os montantes envolvidos foram realmente notáveis.

América Latina nesse período. A consequência sobre as moedas locais foi inevitável em termos de perda do valor real. As altas taxas de inflação (de dois e três dígitos em alguns países) foram os efeitos diretos do desequilíbrio macroeconômico, que afetou em maior medida à classe trabalhadora, por perda crescente do seu poder de compra. Não cabe aprofundar os efeitos de certas medidas que foram tomadas em alguns países, porém, merece ser mencionado que este foi o contexto de crise do padrão de financiamento público não somente de muitos benefícios sociais obtidos nas décadas anteriores pelos trabalhadores senão também do financiamento da expansão da infraestrutura, obrigando ao processo de acumulação capitalista tomar novos rumos. Desta vez, os conceitos de liberar ao Estado das “pesadas cargas” do financiamento público foram vertidos por economistas ortodoxos liderados por Milton Friedman (não por acaso Premio Nobel de economia em 1976).

Porém, as propostas de políticas somente podem ser realizadas no mundo concreto, real. Foi assim que as forças conservadoras levaram à liderança política figuras tais como Ronald Reagan (EUA), Margareth Thatcher (Reino Unido) e - inclusive antes que eles, e por meio de um sangrento golpe de Estado apoiado pelo governo dos EUA - Augusto Pinochet, no Chile. Para Dorival Gonçalves Jr (2007, p. 289), as políticas aplicadas desde meados da década de 1970 nesses países, depois espalhadas por vários países do mundo, incluindo os da América Latina, tiveram três frentes. O primeiro se referiu ao campo de trabalho, buscando reduzir os benefícios adquiridos pela luta da classe trabalhadora. O segundo se deu no campo da política econômica, seguindo os princípios do FMI no que se refere à estabilidade macroeconômica o que incluía, na receita, a redução da participação estatal na economia. O terceiro frente se deu no campo ideológico, buscando a divulgação e a aceitação popular - como se fosse senso comum (para utilizar um termo gramsciano) – de que as mudanças em cernes eram inelutáveis e necessárias.

Porém, no bojo das medidas neoliberais que se estavam realizando foi necessário arrumar o problema da dívida externa dos países em desenvolvimento (dívida criada para sustentar financeiramente o padrão de financiamento público para a industrialização e a implantação de infraestrutura), que havia custado uma grande sangria ao tesouro destes países. Boron (2002, p. 198) aponta que, para a América Latina, foram transferidos mais de 203 bilhões US\$ para os países credores, entre 1982 e 1989, mas a dívida se havia inclusive incrementado. Foi assim que foi proposto pelo governo dos EUA o denominado plano Brady (nome do secretário do tesouro dos EUA no final da década de 1980), que se tratou da conversão da dívida em bônus que, em geral, tinham menor valor que a dívida. Países como

Argentina, Brasil, Equador e México se aderiam a esse plano. O intuito de fundo era o de contribuir para a criação de condições favoráveis para a mudança de paradigma.

O novo paradigma imposto, com ações tomadas nas três frentes mencionadas, se embasou nas seguintes premissas, segundo a análise realizada por Ildo Sauer (2004, p. 54), a saber:

- oposição extrema ao “estatismo”, em qualquer uma de suas formas;
- fragilização dos direitos trabalhistas;
- proposição do “fim das ideologias”⁷² (queda do muro de Berlim, fim do socialismo) e hegemonia da civilização ocidental (no possível do modo de vida imposto pelos EUA);
- abertura irrestrita das economias nacionais às mega-corporações oligopolísticas (“regra válida apenas para os países mais pobres”, segundo Sauer);
- redução das taxas de inflação, “à custa de desemprego maciço” para favorecer o trânsito do capital financeiro internacional; e
- redução das funções do Estado a um “perfil mínimo”, incluindo a transferência dos ativos estatais ao setor privado e a redução dos gastos do Estado.

Este conjunto de medidas fez parte das receitas propugnadas pelos defensores da corrente neoliberal e consagradas, para América Latina, no denominado “Consenso de Washington”, fruto de numa reunião promovida pelo *Institute for International Economics*, em Washington D.C., no ano 1989 (SAUER, 2004, p. 54). Nesta reunião, os principais responsáveis pela política econômica dos países latino-americanos abraçaram a proposta apoiada pelas empresas transnacionais e organismos multilaterais – principalmente as do domínio financeiro – de abrir as fronteiras desses países para o investimento externo e para o fluxo de capitais, em particular, a repatriação dos lucros do investimento (CYPHER, 1998, p. 47). Dez anos depois, em grande parte de América Latina a receita do Consenso passou a ser praticamente uma norma, mas os índices de pobreza haviam piorado; no dizer de Cypher:

“Increasing poverty, stagnant or falling real wages, and a further and steady widening of the distribution of income in virtually every nation has also become the omnipresent and largely ignored social context of the neoliberal era. In Chile, the one exception of any consequence, per capita income increased by 49 percent from 1986 to 1996, yet workers’ wages increased by a relatively modest 19 percent[...].” (CYPHER, 1998, p.47).

⁷² Cabe lembrar com relação a este aspecto a tese defendida por Francis Fukuyama sobre o fim da história. Para ele o “desaparecimento” do comunismo punha fim a uma dinâmica de conflito antagônico entre os homens. Este argumento recebeu numerosas críticas. Em 1995 ele escreveu um artigo onde explicava os termos para a interpretação da famosa frase de 1989. Para isto, se fundamenta na dialética hegeliana e na diferenciação entre uma visão normativa da história e os fatos empíricos (FUKUYAMA, 1995).

No início, ainda com a crise financeira de México em meados da década de 1990 (1995-1996), os problemas sociais foram considerados – inclusive para John Williamson, um dos maiores propulsores do Consenso – “custos de transição” (CYPHER, 1998, p. 48). Contudo, após uma década foi difícil continuar a dar suporte à idéia de “transição”. Na verdade, estavam se expondo os rostos da falácia com relação à pretensa “benção” dos investimentos externos⁷³.

No que se refere aos serviços públicos a receita neoliberal veio acompanhada do que se convencionou denominar “desregulamentação”. As teorias da regulação que se implementaram desde então visavam quebrar os monopólios públicos (muitos deles criados durante a fase das políticas keynesianas) fazendo valer a máxima “*competição onde possível – nos mercados contestáveis – regulação onde necessária – nos segmentos onde o monopólio natural permaneceu válido*” (SAUER, 2004, p. 56).

Para Sauer o conjunto de modelos organizacionais das indústrias de rede constitui um conjunto teórico enraizado na teoria neoclássica da Economia do Bem Estar. As justificativas para a regulação se embasam em que os monopólios naturais são falhas de mercado, ameaçando assim uma alocação ótima de recursos (o ótimo de Pareto)⁷⁴. Nas palavras de Sauer:

“A finalidade da regulação é combinar objetivos que possibilitem o equilíbrio econômico financeiro sem causar a extração de renda. Além das falhas de mercado, as falhas de governo, a partir de um arcabouço teórico totalmente novo, calcado nas teorias de Grupos de interesse, rent-seeking (apropriação de rendas extraordinárias), e da Captura, o governo passa a ser visto não mais como um agente regulador da economia voltado totalmente para o bem público (benevolente), mas como mais um ator em busca de seus próprios interesses (apoio político), por tanto, podendo apresentar comportamento passivo ou conivente diante do abuso do poder de

⁷³ As benesses do investimento externo realmente não se deram. Este se realizou (Cf. CYPHER, 1998, p. 48) nas seguintes modalidades: i) uma grande parte dos investimentos externos foi intensiva em capital, mas não em mão de obra (mineração, petroquímica, indústria florestal etc.); ii) houve vários investimentos em negócios imobiliários (*shopping centers*, prédios de escritórios) e serviços de intermediação financeira; e iii) os países latino-americanos atraíram capital especulativo (*hot money*) que estaria à procura de altos rendimentos. Estes capitais, para serem mantidos, exigiram de altas taxas de juros em detrimento do investimento em setores produtivos. Segundo confirma Cypher (1998, p. 49), somente 28% do investimento externo na América Latina, na primeira metade da década de 1990, se dirigiu a investimento direto, o restante foi capital especulativo. Em conclusão, quando ocorre uma variação favorável das taxas de juros em países considerados mais seguros (os de “menor risco país”) o capital financeiro migra para esses lugares, sem nenhuma trava.

⁷⁴ As críticas a este modelo clássico também são enunciadas no bojo da corrente denominada “economia da informação”. Stiglitz (ex-economista chefe do Banco Mundial e prêmio Nobel de Economia) levanta as seguintes limitações do modelo clássico: a) em geral os mercados não respondem ao ótimo de Pareto; b) os mercados não são claros; c) os mercados podem não existir, e quando existem, podem ser frágeis; d) mesmo com muitos participantes os mercados podem ser altamente imperfeitos; e e) a distribuição do ingresso tem relação com a eficiência econômica (STIGLITZ, 1993, p.109, 2002, p. 467). O mundo interpretado pelo enfoque clássico se desvanece pelos próprios fundamentos que o sustentam: o individualismo considerado na sua máxima expressão leva a uma situação de poucos privilegiados e muitos prejudicados por diversas modalidades de assimetrias na informação, conforme esta visão defendida por Stiglitz.

monopólio. Daí a justificativa, certamente ideológica, para o experimento da desregulamentação.” (SAUER, 2004, p.61)

Os preceitos neoclássicos do equilíbrio geral ou parcial, da situação de competição pura e perfeita entram em crise no decorrer da aplicação da receita neoliberal a partir das décadas de 1970 e 1980. Os defensores desse enfoque tentam incorporar nas teorias uma visão que valide uma nova organização industrial e financeira e a maximização dos lucros. Robert Wade (2008), aponta o foco dado nos preceitos neoliberais aos preços de mercado como sinalizadores para o funcionamento do novo paradigma. Reafirma-se a concepção segundo a qual o *homo economicus* é maximizador da utilidade. “O valor é decorrente da esfera de circulação das mercadorias num ambiente de escassez. As prescrições normativas, positivas, [...] consideram as firmas operando num ambiente de escassez” (SAUER, 2004:61). Estas novas teorias deixam ao Estado a função de formulador de políticas e de promoção da competição por meio de ações de defesa da concorrência e a regulação do mercado, por meio de taxas, subsídios e padrões de qualidade aplicáveis a todas as firmas.

O regime financeiro internacional não fica marginalizado do paradigma; a final de contas os grandes bancos foram promotores do Consenso de Washington. Eles passaram a agir em escala planetária com regulações laxas e muitas vezes como agentes investidores (WADE, 2008), no marco de modelos de financiamento de projetos que se expandiram rapidamente neste novo paradigma, como é o caso do *project finance* (que será explicado no Capítulo 2, pois é o modelo seguido para a construção dos gasodutos analisados nesta tese).

Segundo Sauer, as premissas básicas para o setor elétrico, que podem se estender para diversos setores da energia (gás natural e, em parte, o setor petróleo), no marco desta nova onda neoliberal consagrado no ideário do Consenso de Washington, são (Cf. SAUER, 2004:63):

- desverticalização da cadeia produtiva (geração, transmissão e distribuição) e introdução da comercialização;
- criação de um mercado *spot*;
- livre acesso à rede de transmissão para geradores e consumidores;
- criação de um operador independente para operar o sistema de geração e transmissão em larga escala;
- condicionamento de que a negociação da energia no mercado fosse realizada por médio de leilões;
- liberdade de escolha para os consumidores finais; e

- criação de uma agência reguladora.

Na mesma linha do que foi apontado por Sauer, o relatório do Banco Mundial sobre o setor elétrico, que foi considerado um dos “manuais” das reformas da década de 1990 indicava explicitamente os objetivos da nova política, dos quais – além dos já supracitados – se mencionam os seguintes (BANCO MUNDIAL, 1993, p. 53 e seguintes):

- reduzir a intervenção estatal na administração das empresas elétricas;
- facilitar dentro das empresas de serviços públicos a mudança estrutural necessária para passar do monopólio público e a centralização à descentralização e a concorrência;
- a organização das empresas dever ter uma maior orientação comercial, exigindo que as empresas compitam “em regime de igualdade” com outras companhias privadas;

As propostas oriundas do Consenso de Washington não foram somente propaladas no meio governamental; havia-se instaurado e espalhado por diferentes meios de persuasão pública um enfoque do Estado ineficiente. Conforme foi mencionado anteriormente, um dos frentes que deram respaldo às receitas do Estado mínimo foi o ideológico. Gonçalves Jr. (2007, p. 293) explicita que boa parte da propaganda em contra da participação do Estado nas atividades da indústria elétrica, por exemplo, se referiam aos elevados custos ou a hipertrofia de projetos tais como: Itaipu, Tucuruí e Porto Primavera, para citar alguns exemplos no Brasil. Não obstante, não foi ressaltado, nesse contexto, que estas medidas apoiavam o desenvolvimento das grandes empresas, tais como: o favorecimento para as indústrias fornecedoras de equipamentos e para as empreiteiras; a implantação de sistemas de geração e transmissão destinados a atrair indústrias eletro intensivas com tarifas subsidiadas (ver BERMANN, 1991); as políticas tarifárias que privilegiaram vários segmentos industriais; a utilização do setor elétrico para a execução de políticas de estabilidade macroeconômica; a uso da estrutura organizacional das empresas públicas para a barganha política; e o relacionamento autoritário das empresas com os segmentos sociais diretamente atingidos pelas suas obras, levando a conflitos e gerando movimentos de protesto (por exemplo, o Movimento dos Atingidos pelas Barragens).

As justificações para impulsionar as reformas com o mencionado ideário não foram exclusivas dos defensores das reformas. Gonçalves Jr (2007) afirma que alguns grupos contrários à reforma também utilizaram o mesmo diagnóstico de problemas da administração estatal. Para esse autor, para justificar as reformas institucionais de teor neoliberal, se substituiu o problema de fundo, a contradição inerente à reprodução do capital, por uma crise de gestão do Estado. Neste sentido, muitos autores (Francisco de Oliveira, 1984; Atilio

Boron, 2002) apontam que a crítica atingia um pilar básico de sustentação da acumulação capitalista durante a aplicação das políticas keynesianas.

Assim, impuseram-se no processo de reforma do setor energético dos países da América Latina as diversas formas de apropriação dos excedentes econômicos: desenvolver técnicas para incrementar a produtividade do trabalho e a competitividade do setor; privatização das empresas públicas e transferência dos lucros suplementares da exploração dos recursos naturais. O que se enunciava como a busca por maior eficiência econômica, conforme era enunciado no consenso, fundamentava-se principalmente na possibilidade de auferir benefícios para os grandes capitais internacionais, vinculados com os capitais nacionais. Impõe-se aqui a pergunta que Atilio Boron (2002, p. 205):

“Por que não conceber a reforma do Estado como uma excelente oportunidade para possibilitar o desenho de novos mecanismos e instrumentos democráticos que potencializem a capacidade de controle social sobre a burocracia e os atores motivados pela perseguição de seus interesses egoístas?”

Parte da resposta a Boron pode inferir-se que o caminho seguido foi escolhido para atender principalmente a esses interesses egoístas, conforme será mostrado a seguir. Os dois projetos de gasodutos que são aqui analisados se realizaram neste contexto das reformas institucionais. Nos Capítulos 3 e 4 serão apresentados os dados empíricos destes projetos, contrastados com os elementos teóricos e históricos que foram desenvolvidos no presente Capítulo.

CAPÍTULO 2 – O PROJETO ITAIPU BINACIONAL

2.1 A apresentação do projeto binacional

O projeto Itaipu Binacional (IB) é considerado um ícone da integração energética regional e do desafio da engenharia do século XX. A fama mundial desta usina hidrelétrica binacional está sustentada na magnitude do projeto, pois teve um longo reinado como a maior hidroelétrica do mundo em potencia instalada e em produção (desde 1991 até 2005 teve uma potencia instalada de 12.600 MW, hoje conta com 14.000 MW), e ainda conserva – talvez por mais alguns anos⁷⁵ – a epígrafe de maior usina hidrelétrica em geração de energia (mais de 90.000 GWh/ano).

Os profissionais do setor energético e a mídia, principalmente nos países da América Latina, ressaltam constantemente a relevância que o projeto tem no marco do discurso da integração regional, das relações entre dois países vizinhos e da questão energética para os países condôminos do projeto. Só para citar alguns exemplos, o Diretor Geral Brasileiro da IB, Jorge Samek, referiu-se ao projeto, numa apresentação no Senado Federal (Brasília, 3 de dezembro de 2007), com frases tais como: “Solução definitiva de um conflito de fronteira que se arrastava desde o período colonial”; “Engenharia jurídica e diplomática que se tornou uma referencia internacional”; e “Modelo de integração com equidade e respeito às assimetrias entre os países”; ou ainda, “A Itaipu responde por mais de 20% de toda a energia elétrica consumida no Brasil e por 95% da energia consumida no Paraguai”. Estas frases, sem entrar, por enquanto, na discussão do mérito do conteúdo, têm o impacto que se almeja: ressaltar a importância de um projeto que traz consigo uma densa carga histórica e uma complexa estrutura jurídica para tentar conciliar os interesses – às vezes diferentes – de grupos sociais e econômicos de dois países vizinhos, que sem dúvida têm diferenças e semelhanças intrínsecas às suas condições particulares.

Ao estudar este projeto energético, Itaipu Binacional, ver-se-á um caso exemplar sobre o caráter social da “energia”, que foi destacado no início do Capítulo 1. A análise do projeto

⁷⁵ A usina hidrelétrica Três Gargantas, na bacia do Rio Yangtzé, na China, possuía em julho 2008 uma potência instalada de 18.200 MW e uma geração estimada em 84,7 GWh/ano. Estas marcas serão ultrapassadas no futuro próximo posto que estão em construção outras 6 unidades geradoras de 700 MW cada uma, com as quais a potencia instalada passará a ser de 22.400 MW, com uma geração anual da ordem de 100 TWh (informação disponível no site oficial do projeto: http://www.ctgpc.com.cn/en/benefifs/benefifs_a_2.php. Acesso em: 19 de julho de 2008).

Itaipu Binacional, como será mostrado neste Capítulo, somente faz sentido dentro dos contornos de uma realidade social e histórica.

Um projeto energético binacional, como é o caso de Itaipu, tem um elemento de complexidade maior comparado com um projeto energético exclusivamente nacional. Se bem, cabe destacar, que o fato de um projeto ser exclusivamente nacional não o deixa isento de conflitos e contradições entre diversos grupos sociais afetados ou interessados num projeto energético. Mas em se tratando de um projeto binacional necessariamente implica, para sua realização, um processo de conciliação – ainda que as condições do processo conciliatório possam ter um caráter transitório – dos interesses de grupos sociais e econômicos de dois países, que contém no interior de seus territórios suas próprias contradições, entre as que poderiam ser citadas os apelos nacionalistas; usados geralmente para ocultar outros interesses de cunho econômico.

Se tentássemos responder às questões explicitadas acima por Dorival Gonçalves Jr. (2007), em seu trabalho de pesquisa, referentes à energia no contexto social (Para que? Como? Para quem produzir?) a busca levar-nos-ia por um percurso histórico do setor elétrico do Brasil e do Paraguai, mas principalmente no Brasil, pelas características de sua economia de acelerado crescimento desde meados do século XX; e das incursões dos grandes empresas transnacionais num processo de expansão do capital, principalmente no pós Guerra. Os desdobramentos dessa análise evidenciarão que as decisões e ações realizadas pelos governos nacionais envolvidos foram balizadas por elementos comuns enquanto ao enfoque político e econômico que possibilitaram os acordos conciliatórios necessários para a realização do projeto com o concurso de empresas nacionais e grandes corporações internacionais de origem européia e norte-americana.

O projeto Itaipu representou um verdadeiro marco na história do setor elétrico de ambos os países sócios e realizou-se num particular contexto histórico durante os regimes militares que governaram grande parte dos países da América do Sul, mas com raízes socioeconômicas que foram configurando-se em décadas anteriores. Muitas das características que ajudam no entendimento do desenho institucional escolhido para o projeto podem ser compreendidas no marco de referência desse contexto.

A entidade Itaipu Binacional foi resultado de uma longa e difícil série de negociações bilaterais (entre o Brasil e o Paraguai) que, em certos momentos, tiveram um caráter tripartite (incorporando-se a Argentina). Essas negociações se deram no complexo e difícil âmbito das relações internacionais na América do Sul num contexto que estavam presentes rivalidades históricas entre os dois maiores países da região, conflitos de soberania não totalmente

resolvidos e uma visão de segurança nacional, como conceito da geopolítica que tinha um caráter nacionalista, mas balizado por planos de expansão dos grandes capitais de escala mundial.

2.2 O contexto histórico do projeto Itaipu Binacional

O projeto Itaipu Binacional se insere no contexto do desenvolvimento elétrico do Brasil e do Paraguai, mas principalmente do primeiro país. A ideia de levar adiante um projeto no Salto de Guaíra ou das Sete Quedas surgiu nas décadas de 1920 e 1930. Porém, o projeto foi proposto para o governo do Brasil, por primeira vez, na década de 1950, pela empresa concessionária do serviço de eletricidade, *Light*; época em que a industrialização e as mudanças de hábito de consumo de energia nas residências brasileiras pressionaram com força a expansão da oferta. Mas o projeto somente se realizou duas décadas depois, quando se consolidou o modelo de expansão do setor por meio do financiamento público.

2.2.1 O processo de industrialização e a evolução do setor elétrico brasileiro

O projeto de Itaipu Binacional, ainda que como projeto energético tenha mais antiguidade (ver item 2.3), passou a ser de grande interesse para grupos econômicos instalados no Brasil (no início, da empresa *Light*) nas décadas de 1950 e 1960, que coincide, de um lado, com a aceleração do processo de industrialização e com a mudança no padrão tecnológico de consumo de energia no Brasil. De outro lado, coincide com um processo de transformação institucional do setor elétrico brasileiro em que o papel do Estado, principalmente no nível federal, se consolidou como planejador, operador e administrador de um sistema elétrico com base no aproveitamento do ingente potencial hidrelétrico do país. Esta intervenção estatal se realizou, segundo Landi (2006, p.24) citando a Suzanne de Brunhoff (1991, p. 182), mediante uma política econômica que representou:

[...] um conjunto de medidas discricionárias que afetavam a economia nacional através do orçamento (política financeira), política monetária (ação sobre o crédito e a taxa de câmbio), da política social (regulamentação dos salários, instalação do seguro), da política comercial (concessão de subsídios) e da política industrial (adoção de incentivos creditícios em setores selecionados).

No setor energético brasileiro, entre as primeiras medidas do governo de Getúlio Vargas que mostraram a mudança no que se refere ao papel do Estado no setor foram a

derrogação da cláusula ouro⁷⁶ dos contratos de concessão do serviço de eletricidade, em 1933; e a promulgação do Código de Águas, em 1934, que regulamentou e organização a exploração dos recursos hídricos com a condução da União. Não obstante, a mudança de rumo foi além de uma mudança institucional. Tratava-se de sustentar um novo modelo de desenvolvimento, em que a energia tinha um papel fundamental.

No Capítulo 1, foi apresentada a teoria do antivalor recorrente do padrão do financiamento público, o que explica a crescente participação do Estado no desenvolvimento elétrico, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial (COUTINHO, 1984, p.40), como uma forma de sustentar e preservar a acumulação capitalista. Existe a possibilidade de interpretar esta mudança institucional como uma transferência dos lucros suplementares do setor privado para o Estado. Porém, como será visto mais adiante, o que realmente ocorreu foi uma mudança da forma da apropriação de benefícios oriundos da produção de eletricidade, seja através da participação de grandes empresas na construção das instalações elétricas, seja através do aproveitamento de incentivos tarifários. Para isto, o desenvolvimento elétrico devia acompanhar uma série de transformações na estrutura de produção industrial e do padrão de consumo de energia, para a expansão em escala mundial de uma nova forma de vida.

A mudança do padrão de consumo elétrico, vinculado com o processo de industrialização, tem suas raízes na transformação do modo de produção capitalista que teve caráter mundial, mas que foi “modelado” nos Estados Unidos da América. Com efeito, o padrão tecnológico que se impôs desde o início do século XX, articulado no circuito **aço/eletricidade/refino de petróleo/motor a combustão-automóvel**, teve a incontestável liderança dos Estados Unidos da América, substituindo o padrão anterior, que se caracterizou pela hegemonia da indústria britânica e pela conjugação **ferro/carvão/máquina a vapor/ferrovia** (COUTINHO, 1984, p. 39). Esta nova fase do capitalismo desenvolveu-se dando lugar a uma acelerada concentração industrial, movida pelas economias de escala, bem como por uma centralização das operações financeiras (ver no Capítulo 1 a organização do sistema financeiro a partir da reunião em *Bretton Woods*, em 1944) que colaborou também para a acumulação do capital em mãos de oligopólios de escala mundial.

No caso específico do Brasil, o governo do presidente Getúlio Vargas (primeiro mandato, entre 1930 e 1945; e segundo mandato, entre 1951 e 1954) incorporou, em diversos aspectos, o enfoque keynesiano e desenvolvimentista, com uma tônica predominantemente nacionalista, enfoque que prevaleceu até 1964, com certas nuances enquanto ao caráter

⁷⁶ Cláusula incluída nos contratos de concessão que davam o direito de reajustar as tarifas de eletricidade com base no valor do ouro. Esta cláusula leonina foi extinta somente em 1933, durante o governo de Getulio Vargas.

nacionalista e ao grau de intervenção do Estado na economia. Embora deva ser ressaltado, na linha da pesquisa desenvolvida por Sônia Mercedes (2002), que não existiu um consenso sobre o pensamento econômico e que foram vários os enfoques que se alternaram no poder entre 1930 e 1964. Inobstante estes fatos da história política brasileira, no que tange ao setor elétrico em particular o avanço da participação estatal nos diversos níveis foi crescente.

O processo de industrialização com a intervenção e o apoio do Estado se iniciou no Brasil a partir da década de 1940 e se intensificou nas décadas de 1950 e 1960, coincidindo esse processo com a expansão das empresas multinacionais (começando pelas que tinham origem nos Estados Unidos da América). Na visão de José Serra (1984, p. 68) o papel do Estado não foi somente exercido através de suas funções fiscais e monetárias e de controle do mercado de trabalho ou de sua função de provedor dos chamados bens públicos, mas também e, sobretudo, pela:

“[...] (i) definição, articulação e sustentação financeira dos grandes blocos de investimento que determinaram as principais modificações estruturais da economia no pós-guerra; (ii) criação da infraestrutura e produção direta de insumos intermediários indispensáveis à industrialização pesada.” (SERRA, 1984, p. 68)

O desenvolvimento industrial do Brasil apresentou características, no plano econômico, que ajudam a compreender o modo de participação do Estado na economia e outras especificidades de um país cujo processo de industrialização inseriu-se num grupo de nações denominadas por autores, como Hirschman, de *late-late-comers*. O Brasil foi um caso exemplar deste grupo. Essas características são, conforme Serra (1984, p. 68):

- como esses países ingressaram na era industrial quando o estado-da-arte das tecnologias e as bases financeiras das atividades manufatureiras já eram relativamente complexas houve necessidade de enfrentar, em geral, grandes dimensões das instalações e elevadas exigências tecnológicas;
- a relativamente recente história de economia primária exportadora não gerou a centralização financeira necessária para sustentar a acumulação industrial num estágio de certa complexidade;
- os grandes projetos industriais tem uma forte relação de interdependência, o que leva a uma implementação praticamente conjunta de várias instalações, além de ingentes necessidades de infraestrutura, logística de transporte e fornecimento assegurado das matérias primas; e
- o acelerado movimento de internacionalização do capital que esteve diretamente vinculado com a reconstrução européia no pós guerra.

Esta caracterização confirma as diretrizes de financiamento público de um processo de desenvolvimento capitalista (os investimentos mais pesados, básicos e complexos estiveram a cargo do Estado) seguidas durante os mandatos de Getúlio Vargas, ainda que não existisse um consenso no que se refere à orientação política. Pelo contrário, no Executivo e principalmente no Legislativo coexistia um amplo espectro de correntes com posições nacionalistas e internacionalistas e diferentes graus de intervenção do Estado na economia (ver, por exemplo, MERCEDES, 2002).

No caso particular do segundo mandato de Getúlio Vargas, a defesa dos interesses econômicos da nação e a ampliação e consolidação dos direitos trabalhistas foram bandeiras de campanha. Afirma D'Araújo (1992, p. 104) que a campanha se embasou na crítica do governo Dutra, quem – segundo o discurso de campanha de Getúlio Vargas – desperdiçou a riqueza acumulada durante a Segunda Guerra Mundial investindo em velhas ferrovias deficitárias. Para a política econômica proposta pelo candidato era fundamental o seguinte:

“[...] a agricultura deverá ser industrializada, a industrialização deverá ter como prioridade a indústria de base e os recursos naturais deverão ser explorados, tanto quanto possível, por capitais nacionais. Impõe-se, por tanto, o estabelecimento de critérios seletivos para a participação do capital estrangeiro na economia brasileira.” (D'ARAÚJO, 1992, p. 105)

Desde o início do segundo mandato de Getúlio Vargas a diferença de interesses inclusive dentro do gabinete multipartidário (em que se encontravam representados os principais partidos políticos: União Democrática Nacional - UDN, Partido Trabalhista Brasileiro - PTB e Partido Social Democrático - PSD) configurou uma situação política muito difícil para o governo federal, pelo aprofundamento de posições opositoras (principalmente da UDN) e temores das relações entre o getulismo e os movimentos sindicais. A situação política era propícia para instaurar uma campanha do “vale-tudo”, com amplo apoio da mídia, para desprestigiar a figura de Getúlio Vargas, com a firme intenção de depô-lo. Nessa situação era obviamente difícil manter uma única linha de ação no governo; existiam correntes contrapostas no seio da mesma direção política do País. O fato de ter a presença de Horácio Lafer no Ministério da Fazenda e de João Neves da Fontoura na pasta do Exterior e na Comissão Mista Brasil – Estados Unidos “[...] estabelece[u] uma ponte entre os interesses econômicos nacionais e os do grande capital internacional, particularmente o norte-americano [...]” (D'ARAÚJO, 1992, p.149).

Mas o órgão técnico que teve uma participação crucial nas políticas econômicas, e que teve um nível bem maior de independência desses conflitos de cunho partidário presentes em outras pastas do Executivo, foi a Assessoria Econômica. Para D'Araújo (1991, p.152 e 153)

sua atuação foi crucial para traçar uma política econômica com teor nacionalista e, em virtude de sua atuação reservada (fora do alvo principal da mídia) e técnica conseguiu esvaziar em parte o poder ministerial, onde se davam os conflitos partidários. Uma boa parte dessa importância se deve a que conseguiu operar com base num perfil eminentemente técnico e se manteve à margem dos conflitos partidários e políticos, na maior parte do tempo. A direção desse órgão foi encarregada a Rômulo Almeida e teve participação em projetos importantes, tais como a criação das seguintes entidades ou empresas: Petrobras, Fundo Nacional de Eletrificação, Eletrobrás, Plano Nacional do Carvão, Capes, Reforma Administrativa, Comissão Nacional de Política Agrária, Comissão de Desenvolvimento Industrial, Banco do Nordeste do Brasil, planejamento para a indústria automobilística.

A Assessoria teve também o papel, ainda que não de grande peso, de criar alternativas às linhas que estavam sendo desenvolvidas na Comissão Mista Brasil Estados Unidos. O contato direto dos membros daquele órgão, aparentemente com a anuência do Presidente da República, com empresas européias, tais como *Mannesmann*, *Mercedes Benz* e *Renault* seria a prova da procura de uma linha alternativa aos embates do capital norte-americano trazido ao Brasil das mãos do ministro das Relações Exteriores (D'ARAÚJO, 1992, p.154).

Os contatos com o grande capital norte-americano se deram num plano de relacionamento entre o Brasil e os EUA pautado pela Guerra Fria e pela necessidade que esse país do norte modifique o enfoque da cooperação com os países da América Latina (temia-se o avanço das posições comunistas na região), que ficaram num plano secundário, uma vez lançado o Plano Marshall⁷⁷ para os países europeus. A cooperação com o Brasil tomou forma mediante diversas e sucessivas missões e reuniões bilaterais, a saber: a Missão Abbink (1948); a IV Reunião de Consulta de Chanceleres Americanos (1951); e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos - CMBEU (instalada oficialmente em 19 de julho de 1951).

O interesse dos EUA não se restringia a uma estratégia geopolítica no marco da aplicação da Doutrina Truman⁷⁸ para a América Latina; existia interesse pela apropriação dos excedentes econômicos dos importantes recursos naturais no Brasil, conforme será mostrado mais adiante. Lembra D'Araújo (1992, p. 161), existia um interesse dos Estados Unidos em

⁷⁷ O *European Recovery Program*, mais conhecido pelo nome de Plano Marshall (recordando o propulsor do plano, George Marshall, secretário de Estado dos EUA em meados da década de 1940) foi um programa de cooperação dos EUA (1948-1951) para a reconstrução da Europa ocidental, da ordem de 13,3 bilhões US\$. Na página oficial comemorativa do Plano (<http://www.loc.gov/exhibits/marshall/>) se menciona a sua importância para reduzir o avanço comunista na Europa, como parte da execução da Doutrina Truman.

⁷⁸ A Doutrina Truman refere-se a um conjunto de políticas e práticas do governo dos EUA lançadas pelo presidente Harry Truman que tinham o objetivo de defender o capitalismo do avanço do comunismo. Foi a plataforma de ação política dos EUA na denominada guerra fria.

recursos minerais estratégicos existentes no Brasil e, por sua vez, este país estava interessado em apoio financeiro para desenvolver projetos energéticos e industriais. Os interesses econômicos de ambas as partes se entrelaçaram, no meio das negociações, com questões militares de cunho geopolítico, como a negociação do apoio do Brasil na guerra da Coreia.

A estratégia de cooperação com base em interesses econômicos geralmente se realiza por meio de promessas de cooperação financeira, utilizando os organismos do sistema financeiro internacional criados no marco ou na herança de *Bretton Woods*. A questão financeira também serve para punir ações, medidas ou governos que não estão em linha com a orientação hegemônica. Isto é verdade inclusive na atualidade, quando se verifica (pela própria experiência do autor desta tese) que a ajuda financeira de bancos que recebem algum aporte ou influência dos EUA não devem beneficiar o governo cubano.

Assim, até 21 de dezembro de 1953, data de encerramento das atividades da Comissão Mista, aprovaram-se 41 projetos. Conforme pode ser observado na Tabela 2.1, os projetos relacionados com o setor transportes representavam a maior participação destes projetos (60,6% do orçamento) que seriam financiados pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o *Eximbank*. O segundo setor em importância, considerando o volume de recursos financeiros envolvidos, era o da energia elétrica, com 33,1%. Tanto a eletricidade como o transporte se encontram no novo eixo da estrutura de produção comentada mais acima.

Tabela 2.1 – Projetos aprovados pela Comissão Mista Brasil - Estados Unidos da América (1951-1953)

Especificação dos projetos	Quantidade	Custos		Custo total (milhões de Cruzeiros)
		Em milhares de US\$	Em milhões de Cruzeiros	
Estradas de ferro	17	145.379	7.671	10.627
Estradas de rodagem	2	6.661	-	135
Portos	4	37.811	730	1.496
Navegação costeira	4	29.147	417	1.007
Energia elétrica	9	129.746	4.603	7.229
Diversos (agricultura, álcalis, silos e metalurgia)	5	37.985	598	1.368
Totais	41	386.729	14.019	21.862

Nota: taxa de câmbio: 26,25 Cruzeiros por US\$

Fonte: Comissão Mista Brasil-EUA para o Desenvolvimento Econômico, 1954, Tomo 1. Apud D'Araújo, 1992, p. 165. (t).

Cabe notar que algumas das propostas que surgiram dessa Comissão foram semelhantes aos lineamentos propostos nas reformas neoliberais das décadas de 1980 e 1990, defendidas pelos organismos financeiros internacionais (principalmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional): a) reexame das relações Estado-concessionárias; b) definição de uma política de atração do capital e da tecnologia necessários para a expansão do setor; e

c) necessidade de recuperar as condições de rentabilidade da prestação de serviços (LANDI, 2006, p. 58). Isto comprova, mais uma vez, a vigência de um modo de produção que é sustentando no tempo, às vezes mudando as formas, outras insistindo em receitas. Porém, naquela ocasião, a crescente participação do Estado em setores estratégicos, principalmente no setor energético, como financiador principal da expansão da oferta e como empresário, mostrou que o caminho que se decidiu seguir no Brasil terminou sendo algo diferente ao traçado pela Comissão Mista: padrão de financiamento público para o incentivo e preservação da acumulação capitalista.

Tabela 2.2 – Variação porcentual anual do Produto Interno Bruto - Brasil

Ano	PIB Total	PIB Indústria de transformação	PIB Serviços industriais de utilidade pública
1948	9,7	12,3	6,4
1949	7,7	11,0	6,8
1950	6,8	12,7	6,7
1951	4,9	5,3	5,0
1952	7,3	5,6	-5,5
1953	4,7	9,3	0,4
1954	7,8	9,3	7,8
1955	8,8	11,1	6,7
1956	2,9	5,5	19,8
1957	7,7	5,4	17,1
1958	10,8	16,8	17,5
1959	9,8	12,9	2,2
1960	9,4	10,6	2,9
1961	8,6	11,1	3,1
1962	6,6	8,1	9,1
1963	0,6	-0,2	0,3
1964	3,4	5,0	6,6
1965	2,4	-4,7	15,5
1966	6,7	11,7	9,4
1967	4,2	2,2	4,6
1968	9,8	14,2	4,7
1969	9,5	11,2	7,0
1970	10,4	11,9	21,9
1971	11,3	11,9	12,4
1972	11,9	14,0	11,9
1973	14,0	16,6	14,6

Fonte: IBGE, Estatísticas do Século XX, Estatísticas Econômicas 1948-1990

Os governos posteriores a Getúlio Vargas, principalmente o de Juscelino Kubitschek na segunda metade da década de 1950 e depois os governos militares instalados depois do Golpe de Estado de 1964, caminharam, de maneira geral, no sentido de aprofundar gradualmente um desenvolvimento econômico cada vez mais dependente das empresas multinacionais. As indústrias automobilística, química e farmacêutica, que tiveram um rápido crescimento desde 1950, são exemplo da expansão das empresas multinacionais no Brasil.

Estes e outros segmentos industriais alavancaram o crescimento do setor manufatureiro com dois dígitos na maior parte do tempo (ver Tabela 2.2).

A criação da infraestrutura rodoviária e da indústria de base, bem como a expansão do capital internacional no pós Guerra que se instalou no Brasil, tendo em conta o potencial de crescimento do mercado, teve um impacto determinante na transformação do setor produtivo brasileiro. De outro lado, a consolidação dos benefícios sociais para a força laboral (desde o primeiro mandato de Vargas) colaborou com a criação de condições para robustecer e ampliar a demanda efetiva de bens de consumo duráveis. Esta situação era altamente favorável para sustentar a substituição das importações com produção interna de produtos industrializados, seguindo as teses que se apresentaram em torno da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL), desde o início de seu funcionamento (ver Capítulo 1 para maiores informações).

O crescimento e diversificação do setor produtivo nacional e o desenvolvimento de um mercado de aparelhos eletrodomésticos nas áreas urbanas do Brasil que contribuíram para um acelerado crescimento da demanda e do consumo de eletricidade durante as décadas de 1950, 1960 e 1970, conforme pode ser visto nas Tabelas 2.3 e 2.4. Durante a década de 1950, por exemplo, o crescimento anual acumulativo foi da ordem de 11%, o que implicaria duplicar a oferta de energia cada 7,3 anos.

Tabela 2.3 Produção de eletricidade no Brasil durante a década de 1950

Ano	Produção (em GWh por ano)
1952	10.028,5
1953	10.341
1954	11.870,6
1955	13.654,5
1956	15.447,3
1957	16.982,9
1958	19.765
1959	21.108
1960	22.865

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Brasil, Conselho Nacional de Estatística, IBGE (1955, 1958, 1959, 1960)

O processo de desenvolvimento industrial e a mudança do padrão de consumo na vida urbana brasileira deviam ser acompanhados pelo desenvolvimento do setor elétrico, no qual se fazia necessário sustentar um acelerado crescimento da demanda com base em recursos nacionais disponíveis, no caso a hidroeletricidade. Para isto, era necessário contar com recursos financeiros e com a participação da União.

Conforme é apresentado na Tabela 2.1, a Comissão Mista Brasil-EUA havia previsto uma porção importante dos recursos para o setor elétrico. Mas algumas decisões de caráter nacionalista do governo brasileiro, no final do governo de Getúlio Vargas, tiveram consequências em princípio desfavoráveis no que se refere à disponibilidade de financiamento externo para a expansão do setor. Landi (2006, p. 59) afirma que a criação da Petrobras com o regime de monopólio estatal do petróleo foi um fator determinante para o desmantelamento e retirada da CMBEU. Com isto ficou comprometida uma parte do financiamento externo que tinha beneficiado concessionárias estrangeiras e a algumas empresas estaduais. Foi este um dos fatores que finalmente concretizaram a regulamentação do Imposto Único de Energia Elétrica – IUEE, em 1954, e a criação do Fundo Federal de Eletrificação (LANDI, 2006, p. 60). Na verdade, um ano antes, em 1953, o governo federal enviou os projetos de lei que mudaram a história do setor elétrico brasileiro. Entre eles encontrava-se o projeto de lei de criação da Eletrobrás e o de criação do Fundo Federal de Eletrificação por meio da implementação do Imposto Único sobre Energia Elétrica, em virtude do disposto no Art. 15 da Constituição Federal de 1946⁷⁹.

Tabela 2.4. Evolução da Capacidade instalada e do Consumo de eletricidade no Brasil

Ano	Capacidade instalada (em MW)			Consumo (em Gwh)		
	Hidráulica	Térmica	Total	Industrial	Outros	Total
1963	4479	1876	6355	11555	11063	22618
1964	4894	1946	6840	11958	11563	23521
1965	5391	2020	7411	12108	12160	24268
1966	5524	2042	7566	13596	12898	26494
1967	5787	2255	8042	13861	14127	27988
1968	6183	2372	8555	16166	15283	31399
1969	7857	2405	10262	17266	16935	34201
1970	8828	2405	11233	19345	18328	37673
1971	10244	4426	12670	22094	20393	42487
1972	10721	2528	13249	25024	22350	47374
1973	12495	2859	15324	28532	24310	52842

Fonte: IBGE, Estatísticas Históricas do Brasil, vol 3. Apud Lima, J.L. (1995, p. 144).

O projeto de lei que melhor recolhia a proposta de aproveitar os importantes recursos hidrelétricos num sistema interligado (proposta defendida por alguns técnicos do setor e que, de fato, estava se consolidando por meio das concessionárias) era o de criação da Eletrobrás. Como a apropriação dos lucros suplementares da operação de um sistema hidrelétrico foi

⁷⁹ O primeiro projeto que se converteu em Lei foi o referente ao Fundo e o Imposto (Lei nº 2308 de 31 de agosto de 1954). A Lei de criação da Eletrobrás foi aprovada 8 anos depois e com muitas modificações. O governo de Getúlio Vargas apresentou um terceiro projeto de Lei, referente ao Plano Nacional de Eletrificação, que nunca foi votado.

historicamente realizada por agentes privados de capital internacional um projeto de lei desta natureza recebeu críticas e resistências de técnicos e políticos vinculados aos grandes capitais internacionais e nacionais. Em consequência, esse projeto de lei ficou quase oito anos em discussão.

Durante a discussão do projeto de lei da Eletrobrás, na década de 1950, a situação do setor elétrico brasileiro foi particularmente crítica. O processo de industrialização avançou rapidamente sem ter-se uma resposta suficiente do setor elétrico. O projeto esteve imerso no bojo de discussões entre agentes do mais amplo espectro combinando posições nacionalistas, internacionalistas, estatizantes e privatistas. Teve-se crise de oferta de eletricidade, tema que foi abordado de diferentes pontos de vista na Semana de Debates de Energia Elétrica, organizada pelo Instituto de Engenharia de São Paulo, em abril de 1956. Durante essa semana discutiram-se temas como a iminente criação da Eletrobrás e os investimentos do setor público na indústria elétrica. Por exemplo, o Eng. Octávio Marcondes Ferraz, técnico vinculado à *Light*, quem depois seria o principal executivo da Eletrobrás no primeiro governo militar e ferrenho opositor do projeto Itaipu Binacional, atacou duramente a posição de criar essa empresa pública. Técnicos como Marcondes Ferraz defendiam a expansão das empresas privadas, mas com o financiamento público garantido pelo IUEE.

A *Light*, de capital canadense, operava nas áreas metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, atendia (ou desatendia) o serviço elétrico nos principais polos de desenvolvimento industrial do país; obteve, para tanto, a maior quantidade de concessões estaduais de aproveitamentos hidrelétricos nas primeiras décadas do século XX. Para citar um exemplo que se relaciona com o objeto de estudo direto desta tese, em 31 de julho de 1953, a *Light*⁸⁰ solicitou ao Ministério de Agricultura a concessão de aproveitamento progressivo das cachoeiras do Salto de Guaira ou das Sete Quedas. O fundamento era que este potencial poderia atender as necessidades de consumo de energia elétrica até 1971 (COTRIM, 1999, p. 124). Segundo Debernardi (1996, p. 78), a *Light* propunha o aproveitamento em solo exclusivamente brasileiro, na linha da proposta de Billings na década de 1930, copiada posteriormente por Marcondes Ferras, conforme será detalhado mais adiante.

Cabe destacar que o grupo canadense que fusionou, em 1923, duas empresas criadas em São Paulo (1899) e em Rio de Janeiro (1904), numa *holding* denominada *Brazilian Traction Light and Power Co. Ltd.* (mais conhecida como a *Light*), esteve presente no Brasil, desde final do século XIX, recebendo importantes concessões de uso de recursos e de tarifas

⁸⁰ Conforme será visto mais adiante, não foi a *Light* a primeira entidade em estudar o aproveitamento em Sete Quedas.

(tais como a cláusula-ouro e, mais tarde, a instrução normativa SUMOC 113⁸¹) de parte dos governos durante toda sua existência, até 1979, ano que foi comprada pela Eletrobrás.

Deve ser mencionado que até meados do século XX, a *Light* atendia sua importante área de concessão por meio de aproveitamento hidrelétricos próximos das áreas de consumo, o que a havia obrigado a buscar soluções inovadoras aproveitando os rios próximos (como o Tietê e o Rio Grande.). No Mapa 2.1 podem ser identificados os aproveitamentos na bacia desses rios próximos do eixo São Paulo–Rio de Janeiro⁸².

Mapa 2.1- Aproveitamentos hidrelétricos nas Bacias Tietê, Rio Grande e Paraná



Fonte: Brasil, Ministério dos Transportes – Secretaria Executiva.

⁸¹ A instrução normativa da Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC número 113, durante o governo de Café Filho, permitira que as empresas importassem maquinarias e equipamentos sem cobertura cambial. As importações e as remessas ao exterior eram realizadas pela taxa de câmbio mais favorável ao empresário. Ademais, as importações eram reconhecidas como cotas de capital da empresa importadora.

⁸² Embora o mapa mostre os aproveitamentos na atualidade (incluindo Itaipu) é ilustrativo para mostrar as obras (inclusive o lago de Furnas) no Rio Grande e na região de Jupia.

O ímpeto empresarial da *Light*, correndo atrás do “negócio”, realizou, com suas obras, mudanças importantes nos cursos de água da região, com implicações inclusive sérias para a gestão de águas de cidades como São Paulo⁸³.

Entre as façanhas tecnológicas promovidas pela *Light* encontra-se o famoso desvio para a bacia atlântica de rios que correm para o interior (para o oeste do estado de São Paulo) com o intuito de aproveitar a queda da serra, do lado oriental, para gerar eletricidade (COTRIM, 1999, p. 20). O exemplo mais notável deste feito é complexo de Henry Borden (inaugurado em 1926, em Cubatão). Na década de 1950, em decorrência dos racionamentos de energia elétrica, o aproveitamento das Sete Quedas era visto como viável e interessante, posto que era um dos poucos potenciais hidrelétricos mais ou menos conhecidos, onde poderia iniciar-se a instalação de mais de 1000 MW (na verdade, tratava-se de um potencial 10 vezes maior a este valor), numa região relativamente próxima de São Paulo.

A questão das Sete Quedas tinha uma atração especial para os técnicos nas décadas de 1950 e 1960. Cardellini (1961, p. 29) estimava que nesta queda de água do rio Paraná concentrava-se 60% do potencial hidrelétrico conhecido nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. A Comissão Interestadual da Bacia dos rios Paraná e Uruguai (CIBPU)⁸⁴ afirmava, ainda em 1963, que as Sete Quedas eram, sem dúvida, “*a maior reserva de energia do continente*” (CIBPU, 1963, p.14).

A solicitação da *Light* não foi atendida pelo governo federal. Uma das causas do não deferimento desta solicitação, segundo comenta Cotrim (1999, p.21) era a estratégia de reestruturação da indústria elétrica que estava levando adiante o governo de Getúlio (o caso mencionado do projeto de Lei da Eletrobrás apresentado pelo Executivo em 1953). A outra razão para negar a concessão das Sete Quedas à *Light* que foi apontada por Cotrim (1999, p. 22) era um forte movimento contra os grandes capitais estrangeiros no setor elétrico brasileiro. Para os defensores dos interesses nacionais seria muito discutível a concessão a

⁸³ Para ter maior informação sobre as benesses recebidas pelas empresas privadas do setor elétrico, principalmente em São Paulo, em detrimento inclusive da saúde da população recomenda-se a consulta da obra de Catulo Branco (1975).

⁸⁴ A CIBPU foi criada em 1952, um ano após a reunião de governadores dos Estados localizados na área da bacia dos rios Paraná e Uruguai: Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Cabe lembrar que os estudos da CIBPU foram decisivos para o desenvolvimento de grandes projetos hidrelétricos no sistema do rio Paraná. A Comissão foi uma iniciativa dos Estados brasileiros e atuava como uma organização geradora de projetos que seriam levados adiante por empresas de economia mista. Um exemplo da atuação da CIBPU é o complexo Urubupungá (com as centrais de Ilha Solteira, Jupuí e Três Marias), com perto de 5000 MW de capacidade instalada total. O Estado de São Paulo obteve a concessão do aproveitamento do potencial hidrelétrico de Urubupungá, mas o projeto foi realizado por uma empresa de economia mista: Centrais Elétricas de Urubupungá S.A. (CELUSA), para a qual a CIBPU transferiu, sem ônus, os projetos de Jupuí e Ilha Solteira (CIBPU, 1963, p. 7).

uma empresa controlada por um grupo estrangeiro de um potencial que na época representava várias vezes a totalidade da capacidade hidrelétrica instalada do país (de 2000 MW no início da década de 1950).

Também a *Light* teve razões para não insistir com as Sete Quedas, pois logo depois a empresa enfocou seu interesse no potencial do rio Grande, que embora tivesse com menor potencial que as Sete Quedas encontra-se a menor distância do eixo industrial Rio-São Paulo. Assim, a empresa participou de empreendimentos como acionista da empresa controlada pelo governo federal, criada no governo Kubitschek, para a construção da Usina de Furnas (COTRIM, 1999, p. 22).

Os comentários vertidos sobre o projeto Itaipu Binacional e a *Light* nesta parte de descrição histórica do setor elétrico brasileiro se consideram pertinentes. De um lado, inserem o projeto no contexto histórico do setor elétrico brasileiro; de outro lado, evidenciam o interesse de grupos econômicos, no caso de uma empresa concessionária do serviço de eletricidade, em tão importantes recursos hídricos.

As ideias sobre os aproveitamentos do potencial energético do sistema hidráulico do rio Paraná foram apresentadas na já mencionada Semana de Debates de Energia Elétrica, organizada pelo Instituto de Engenharia de São Paulo, em abril de 1956. Foi durante os debates desse fórum que, entre outros assuntos centrados no papel do Estado na indústria elétrica, John Cotrim (diretivo das Centrais Elétricas de Minas Gerais - CEMIG) expressou a viabilidade de levar adiante uma usina hidrelétrica em Sete Quedas combinando a geração com um sistema de transmissão que permitisse deslocar cargas num sistema interligado. Ele sustentou a idéia de que a energia das Sete Quedas poderia abastecer a região de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, principal centro de consumo naquela década (Instituto de Engenharia, 1956, p.195).

Nessa semana de discussões sobre a crise do setor elétrico, promovida pelo Instituto de Engenharia, se manifestaram as opiniões contrapostas de diversos grupos de técnicos. Alguns, como Octávio Marcondes Ferraz, se manifestaram contra a participação do Estado no setor. Outros, porém, como John Cotrim, apresentaram a visão de que a União seria a instituição adequada para aproveitar os enormes recursos hidrelétricos existentes nas proximidades do eixo industrial do país e realizar a transmissão para os centros de consumo. Estas discussões se davam num contexto econômico crítico (em 1956 registrou-se uma notória desaceleração de crescimento econômico, conforme pode ser observado na Tabela 2.2).

No início da década de 1960, com a criação da Eletrobrás, se consolidou a participação sistematizada da União na geração e transmissão de energia elétrica. A empresa elétrica se

tornou rapidamente o braço executor da política energética da União e sua atuação foi fundamental para a construção das grandes usinas hidrelétricas do País e da usina hidrelétrica binacional (Itaipu). Mais ainda, se infere que a decisão de construir Itaipu colaborou de maneira particular em reforçar o papel da União, particularmente da Eletrobrás, na geração de eletricidade.

Durante a década de 1960, em virtude principalmente da criação da Eletrobrás, se deu um deslocamento gradativo das tarefas de programação da indústria elétrica das entidades de planejamento do governo para as empresas públicas do setor, tentando garantir ainda uma articulação entre o planejamento econômico e a expansão do setor. Assim, um passo importante, no âmbito federal, foi a transferência do planejamento da expansão do setor elétrico da esfera do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)⁸⁵ para a Eletrobrás. Mas o âmbito de ação desta empresa federal era ainda limitado na constelação de empresas do setor elétrico, principalmente na região sudeste do país, onde primavam poderosos interesses econômicos de uma crescente elite industrial. Ademais, o marco institucional do setor elétrico era altamente complexo (agentes do governo federal, dos governos estaduais, empresas privadas) para que a empresa federal tivesse o controle sobre o planejamento elétrico do país. Por isso, teve um percurso institucional, durante sua primeira década de operação, em que foi sustentada com o apoio do governo federal, que alentou suas funções de planejamento e depois de sua participação como empresa. Neste sentido, a criação de uma empresa da envergadura da Itaipu Binacional poderia ter contribuído para afiançar o papel da empresa federal no setor.

Um dos primeiros passos em direção da intervenção da Eletrobrás no planejamento da expansão elétrica da região sudeste se deu com a participação dos governos estaduais e com a colaboração técnica de um consórcio de empresas consultoras: a *Canambra Engineering Consultants Limited*⁸⁶. Este consórcio foi contratado pelo Banco Mundial e pelo governo brasileiro, com apoio do sistema das Nações Unidas. Seu principal propósito foi desenvolver estudos sobre aproveitamentos hidrelétricos e de mercado na região Centro-Sul, além de definir o programa de expansão até 1970 (LIMA, 1995, p.105). O consórcio foi organizado em 1962 e trabalhou sob a supervisão do Comitê Coordenador de Estudos Energéticos da

⁸⁵ O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social foi criado em 1952, por recomendação da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos, como o nome de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Esta entidade financeira teve um papel preponderante principalmente antes da criação e funcionamento da Eletrobrás para canalizar o financiamento público provindo do IUEE.

⁸⁶ Faziam parte desse consórcio a *Montreal Engineering* e a *Crippen Engineering* (canadenses) e a *Gibbs&Hill* (dos Estados Unidos da América).

Região Centro-Sul, criado pelo Ministério das Minas e Energia (MME) em 1963. Faziam parte deste Comitê representantes do MME, do Banco Mundial, dos governos da Guanabara, Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. Os representantes de Furnas representaram a Eletrobrás.

Todos estes estudos e trabalhos de consultoras internacionais e de técnicos nacionais tinham o objetivo de desenvolver o setor elétrico com base na consolidação do padrão de financiamento público, com a participação do Estado. Assim, os trabalhos de *Canambra* tiveram em conta estudos realizados durante a década de 1950 por profissionais brasileiros da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí (CIBPU). Os resultados dos trabalhos do consórcio norte-americano foram um aporte sobre o desenvolvimento elétrico regional (estados incluídos no relatório) aos primeiros Planos Decenais para o setor que tiveram um caráter centralizado. Estes Planos eram realizados pelo Grupo de Coordenação do Setor de Energia, constituído pelos seguintes organismos: o Escritório de Pesquisa Econômica e Aplicada (EPEA), o Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (MINIPLAN), o Ministério de Minas e Energia e a Eletrobrás.

O planejamento centralizado tinha um argumento forte e incontestável que se refere ao modelo de desenvolvimento hidrelétrico escolhido no Brasil. Um sistema hidrelétrico precisa de um planejamento centralizado e de uma operação também centralizada para operar de maneira otimizada. Ademais, segundo coloca Gonçalves Jr. (2007, p. 232), esta medida possibilitava aos grandes capitais posições em atividades da indústria elétrica nas quais as taxas de lucro eram as que almejavam.

O regime militar iniciado com o golpe de Estado de 1964 deu continuidade com a linha de participação do Estado nos serviços de utilidade pública. Assim, a intervenção estatal ficou consagrada pelo art. 163 da Constituição Federal de 1967, que veio ao encontro das tendências, esboçadas desde a década de 1930 e consolidadas nas quatro décadas posteriores, de ampliação e alargamento das esferas de atuação do aparelho estatal, especialmente com o desenvolvimento das empresas públicas (LIMA, 1995, p. 92).

Para Dorival Gonçalves Jr (2007, p. 240) o golpe militar de 1964 foi resultado de uma união de interesses entre as classes exploradoras no Brasil (a classe capitalista, com expoentes internacionais e nacionais e a oligarquia fundiária). O que os militares garantiram, segundo esse autor, foi o “[...] pleno e truculento controle sobre a classe trabalhadora, com políticas de arrocho salarial salvaguardadas pela violência do estado.” Por isto, a ditadura militar deu continuidade a todas as medidas que garantiam a acumulação capitalista, silenciando violentamente as vozes de luta da classe trabalhadora.

O regime militar, após um urgente Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) – o que privilegiou o cuidado de aspectos macroeconômicos (enfrentar a ameaça de hiperinflação, escassez de oportunidades de emprego para a mão de obra e o desequilíbrio do setor externo) –, abocou-se a um Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976). O objetivo desse Plano era estabelecer um novo estágio da industrialização brasileira, consolidando as indústrias de bens de capital e de bens de consumo durável. Esse plano decenal não foi executado, pois houve uma mudança de governo em 1967 (Castelo Branco foi substituído por Costa e Silva).

Tendo como uma das principais fontes de inspiração o Plano Decenal do predecessor, o presidente Costa e Silva decidiu lançar o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) para o período 1968-1970, que destinava 47,2% das aplicações financeiras para a infraestrutura econômica (energia, transporte e comunicações). Somente energia representava 19,4% do total (LIMA, 1995, p. 96 e seguintes). Este Programa foi substituído posteriormente pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974), conhecido como I PND. Este Plano tinha embutida a tese do “Brasil-Potência”, animada por uma recuperação econômica acelerada, com taxas de crescimento de até 14% para a indústria de transformação, no período que se denominou de milagre brasileiro (1968-1973), pelo crescimento na ordem de 10 a 14% do PIB durante seis anos consecutivos (ver Tabela 2.1)⁸⁷.

O reflexo do crescimento econômico na segunda metade da década de 1960 e início da década de 1970, principalmente no que se refere ao desenvolvimento da indústria de transformação, teve seu efeito no crescimento do consumo de eletricidade. Conforme pode ser verificado na Tabela 2.4., a taxa média anual de crescimento do consumo total saltou de 3,6% (nos anos 1964 e 1965) a 10,2%, entre os anos 1966 e 1973; no setor industrial o salto foi ainda maior: de 2,4% a 11,4%, considerando os mesmos períodos.

Por outro lado, também na mesma época realizou-se uma grande quantidade de investimento no setor de energia elétrica. A capacidade instalada passou de 8042 MW, em 1967, a 15354 MW, em 1973 (Tabela 2.4). Lima (1995, p. 100) afirma que esse crescimento se sustentou numa consistente estrutura de financiamento que respaldou o processo com a participação crescente do setor público.

Ao longo da década de 1960 as empresas estaduais também passaram por um processo de reorganização, especialmente depois de 1965, quando se concretizou a operação de compra

⁸⁷ Segundo os dados do IBGE, a evolução do PIB, posteriormente a 1973 e até 1990, foi variável (inclusive com valores negativos em alguns anos), com uma média que não ultrapassou a 3,89% por ano. O único setor econômico que continuou crescendo de maneira constante com valores elevados até 1986 foi o setor de serviços industriais de utilidade pública, onde estava incluído o setor energia elétrica.

das subsidiárias do grupo *Amforp*, por parte da União, com o fito de transferir posteriormente os ativos dessa empresa para os âmbitos estaduais. A título de exemplo da reestruturação institucional em nível estadual, Lima (1995, p.109) cita o caso do Estado de São Paulo, onde em 1966 o governo estadual promoveu a fusão de várias empresas controladas em torno da empresa Centrais Elétricas de São Paulo (CESP). Foram incorporadas as seguintes empresas: Usinas Elétricas de Paranapanema S.A. (USELPA), Companhia Hidrelétrica do Rio Pardo (CHERP), Centrais Elétricas de Urubupungá S.A. (CELUSA), Bandeirantes de Eletricidade (BELSA) e a Companhia de Melhoramentos de Paraibuna (COMPEA), para citar as principais.

Esses processos de reorganização da indústria elétrica e o próprio crescimento da *holding* federal, Eletrobrás, permitiram um vigoroso crescimento da oferta de eletricidade no período 1967-1973 (vide Tabela 2.4). Lima (1995, p.109) mostra que a taxa de crescimento dos investimentos na expansão da oferta (14% a.a.), nesse período, superaram a da formação bruta de capital fixo da economia brasileira, que era já bastante elevada (12,8% a.a.).

Por sua vez, a Eletrobrás, que já contava com a Centrais Hidrelétricas do Rio São Francisco (CHESF) e Furnas entre suas subsidiárias, a partir de 1968 contou com uma empresa subsidiária no Sul: a Centrais Elétricas do Sul do Brasil (Eletrosul), que começou a operar em 1969.

Em 1971, o governo federal realizou mudanças importantes que fortaleceram ainda mais o papel da Eletrobrás no setor. Essas mudanças se reuniram na Lei 5655 do mesmo ano que estabeleceu, entre outros pontos: a elevação da taxa máxima de remuneração legal, de 10 para 12%, reduziu a alíquota do imposto de renda sobre os lucros das empresas concessionárias de 17 para 6% e modificou a sistemática da quota de reversão⁸⁸, que foi transferida para a Eletrobrás constituindo a Reserva Global de Reversão (RGR). Este fundo poderia ser empregado em empréstimos para concessionárias, para a expansão dos serviços.

A Eletrobrás continuou seu crescimento institucional expandindo sua atuação para o norte do País e consolidando-se como produtor de eletricidade. Em 1972 criou-se a Centrais Elétricas do Norte do Brasil (Eletronorte). E, em 1973, a Eletrobrás passou a ser a contraparte brasileira na entidade Itaipu Binacional, criada pelo Tratado internacional assinado, naquele mesmo ano, pelos governos do Brasil e do Paraguai.

⁸⁸ A quota de reversão foi prevista pelo Decreto 41019 de 26 de fevereiro de 1957. Representava 3% do ativo imobilizado e era incluída no custo do serviço. Era um fundo de recursos da União, depositado nas concessionárias, destinado a cobrir as indenizações devidas em caso de reversão dos bens e instalações da empresa ao final do prazo da concessão.

Tendo em consideração as dimensões assumidas pelo aproveitamento binacional, da necessidade de viabilizar o investimento e das particularidades do tratado internacional (particularmente as de garantia de mercado, conforme será explicado mais adiante) a Lei 5889 de 5 de julho de 1973 obrigou a aquisição por Furnas e Eletrosul da totalidade da capacidade/potência que correspondia, por tratado internacional, a Brasil. Isto é toda a potência que o Paraguai não contratasse para consumo próprio. As concessionárias de distribuição das regiões Sul e Sudeste também foram obrigadas a comprar a energia contratada pelas empresas da *holding* federal.

O empreendimento binacional de Itaipu teve impactos profundos no setor elétrico brasileiro, pela sua envergadura e as condições estabelecidas nos instrumentos diplomáticos que estabeleceram as diretrizes de funcionamento da entidade binacional. Porém, pode ser destacada aqui uma consequência particular do projeto que poderia identificar-se como importante motivação e que ademais é resgatada por Lima (1995, p.112) em seu trabalho sobre o papel do Estado no setor elétrico brasileiro, *in verbis*:

“[...] o projeto de Itaipu consolidava a posição da Eletrobrás como agência de planejamento, de financiamento e de holding federal no setor de energia elétrica, controlando empresas atuantes em todo o território nacional e assumindo parcela crescente da produção nacional”.

2.2.2 Resenha sobre o desenvolvimento socioeconômico e do setor elétrico no Paraguai, entre as décadas de 1930 e 1970

O Paraguai, a diferença do Brasil, passou, entre a década de 1930 e a década de 1950, por uma situação de escasso crescimento econômico agravada pela guerra do Chaco⁸⁹ e por uma constante mudança de poder que se estendeu, salvo o período da ditadura do general Higinio Morínigo na década de 1940, até meados da década de 1950, quando se produziu o golpe de Estado que levou o general Alfredo Stroessner ao governo⁹⁰.

Desde o início do regime de Stroessner se teve uma marcada presença de organismos internacionais colaborando com o desenho de uma estrutura institucional e com os esquemas de suporte financeiro. A aberta política anticomunista de Alfredo Stroessner esteve em linha

⁸⁹ Guerra entre o Paraguai e a Bolívia entre 1932 e 1935, pela qual foi disputada uma grande parte da região denominada Chaco Sul-americano, onde desde a década de 1920 sabia-se da existência de recursos hidrocarbúricos (depois foi constatado que se tratava principalmente de gás natural, que não tinha na região, pelo menos naquela época, visos de ter um consumo importante).

⁹⁰ Alfredo Stroessner governou o Paraguai desde 1954 até 1989 tendo como base de poder a trilogia (governo - Associação Nacional Republicana (Partido Colorado) e exército) e uma base popular importante criada por meio de um eficiente sistema de “clientelismo” político que conseguiu de maneira gradual interferir numa grande parte das famílias paraguaias que ficaram vinculadas ao Partido Colorado por meio de cargos públicos e, por conseguinte, com o regime fortemente personalista de Stroessner.

com a Doutrina Truman e com as linhas de cooperação dos Estados Unidos da América e países ou organizações sob sua égide. Segundo menciona Puerto (2002, p.107) a implementação de um Plano de Estabilização desenhado pelo Fundo Monetário Internacional – FMI (1954-1961) teve um sucesso relativo, no sentido de deter a situação mais crítica da economia paraguaia. A fórmula proposta pelo FMI era a ortodoxa: liberalização do controle de preços; restrições ao crédito; abolição dos subsídios; arrocho salarial; e taxa flutuante de câmbio. O objetivo principal desta política do organismo multilateral foi obviamente reduzir a demanda interna, evitando assim uma escalada inflacionária.

Até a década de 1960, o setor primário foi historicamente o predominante na geração de riqueza do país e o grau de industrialização foi relativamente baixo (nunca superou o 15% de participação no PIB, inclusive continua até o presente). Para uma população de 1,8 milhões de habitantes, em 1962, a população rural era majoritária, com 64,4%. As linhas principais de exportação eram madeira, algodão, tanino e produtos da carne. Entre os produtos industrializados tinham-se o açúcar e os óleos essenciais. Miranda (1979, p. 150-155) e Puerto Sanz (2002, p. 108) apontam que a produção agropecuária se desenvolvia com sérios problemas, tais como: a elevada concentração da terra; as técnicas agrícolas obsoletas; dificuldade de acesso ao crédito; tendência das pequenas famílias de agricultores à produção de subsistência; e uma grande incerteza de preços no mercado internacional.

Pelo fato de contar com um mercado muito limitado era difícil pensar numa política de substituição das importações como se deu – na mesma época - em países vizinhos de maior desenvolvimento econômico, como a Argentina e o Brasil. A economia paraguaia tinha uma limitação importante que era o escasso mercado interno, mas também uma histórica relação estreita e de dependência com a Argentina⁹¹. Segundo comenta Puerto Sanz (2002), os dados do Banco Central do Paraguai do ano 1958 mostram claramente que durante as décadas de 1940 e 1950 os capitais argentinos, ingleses e dos Estados Unidos da América⁹² eram os principais capitais privados no país.

⁹¹ As restrições comerciais ou interferências da Argentina (ou de Buenos Aires) sobre produtos paraguaios provinham da época da colônia, mas continuaram inclusive depois da independência do Paraguai, ocorrida em 1811. O fundamento dessa relação de dependência se embasava principalmente no fato de que a República do Paraguai (anteriormente Província, na época colonial) não conta com costas marítimas. Toda comunicação comercial passava necessariamente pela comunicação fluvial por meio de portos no Rio da Prata. Foi com a Argentina que o Paraguai estabeleceu suas primeiras relações comerciais com base em acordos. Puerto Sanz (2002:109) comenta que o Paraguai e a Argentina assinaram um acordo comercial em 1943, que foi estendido em 1953.

⁹² Os Estados Unidos da América e o Paraguai assinaram um acordo de proteção dos investimentos do país do norte em 1955. Segundo este acordo, os investimentos norte-americanos não podiam sofrer expropriações nem

O modelo econômico que se aprofundou a partir da década de 1960 foi a de um crescimento voltado para a exportação, com base em produtos agrícolas que pudessem ter vantagens comparativas. As condições do clima (subtropical úmido), com abundante radiação solar e chuvas regulares na região oriental do país (margem esquerda do rio Paraguai) e os solos altamente férteis da margem direita do rio Paraná, foram os pilares desse modelo agroexportador. Ademais, não pode ser deixada de lado a influência de empresas do setor agrícola como a gigante transnacional de origem norte-americana, *Cargill*, que se instalou no Paraguai em 1978 e é hoje a principal empresa do setor de oleaginosas no país. A expansão deste tipo de empresas impulsionou a passagem de uma tradicional agricultura familiar do algodão (vigente até a década de 1980) espalhada em pequenas parcelas de terra para a de um modelo de agricultura altamente concentrada e mecanizada, com os conseqüentes problemas sociais que vieram a confirmar-se duas décadas mais tarde.

Deve ser lembrado que as guerras do Paraguai (tanto a da Tríplice Aliança, entre 1865-1870, como a do Chaco, entre 1932 e 1935) infligiram grandes golpes à população do país, principalmente na área rural, que foi atraída para a cidade capital e vizinhanças, onde se davam algumas condições de trabalho nas pequenas indústrias e algumas oportunidades para o abastecimento fruti-hortícola da principal cidade do país. O escasso desenvolvimento industrial não gera oportunidades suficientes de emprego. Da mesma maneira, a transformação da agricultura familiar e os movimentos migratórios se vinculam também com a expansão da agricultura mecanizada, o problema histórico da desigual distribuição da propriedade privada, que desembocam desde a década de 1980 em constantes e crescentes tensões entre os movimentos dos sem terra, fundiários e governo.

A política de desenvolvimento que se manifestou nestes anos (décadas de 1950 e 1960) foi a de construção de uma infraestrutura viária e da ampliação dos serviços de saúde pública, educação para o interior do país. A idéia não era somente a de buscar a integração nacional, senão também rotas alternativas para o comércio exterior. Até esse momento a rota principal era a fluvial, com a qual se tinha a dependência dos portos argentinos⁹³. Conforme é mencionado reiteradamente por Debernardi (1996, p. 65), o governo paraguaio procurava uma segunda “saída para o mar”, que atuasse como “*contrapeso a la enorme influencia Argentina sobre el Paraguay, y a su capacidad de represalia.*”

nacionalizações e assegurava-se que, em caso de surgir acontecimentos que afetassem a estas empresas por motivos políticos, se pudessem receber compensações.

⁹³ O acordo entre Argentina e o Paraguai de 1943 previa a concessão de um porto franco ao Paraguai no rio Paraná, o Porto de Rosário. Mas ainda assim, as condições de livre navegação dos rios para embarcações paraguaias não foram concedidas pela Argentina senão até fins da década de 1960.

Esta rota alternativa, para o governo paraguaio era, claramente, o Brasil. Daí que se produziria a “conquista do leste paraguaio”, até então uma selva quase inexplorada, em direção aos portos brasileiros de Paranaguá e Santos⁹⁴.

Neste modelo de desenvolvimento coube ao Estado o papel principal para a criação de uma infraestrutura física e de serviços e de uma incipiente indústria de base, bem como a implementação dos instrumentos institucionais que incentivassem o processo de acumulação capitalista. Na verdade, este processo viu-se dificultado historicamente pelas resistências de oligarquias locais vinculadas à posse da terra que vêm certos riscos no crescimento e organização da classe trabalhadora assalariada. Mas deve considerar-se que este desenvolvimento, conforme é comentado por vários autores (MIRANDA, 1979, p. 191), foi marcado pela exclusão, pois os benefícios, principalmente dos instrumentos institucionais, eram predominantemente de grupos de pessoas vinculados de alguma maneira com o governo, as forças armadas ou com o partido “colorado”, trilogia de sustentação do poder de Stroessner.

O setor elétrico estava incluído como um dos setores que tiveram a intervenção do Estado para impulsionar seu desenvolvimento, o que se iniciou pouco antes do general Stroessner assumir a presidência da República (1954), por meio de um golpe de Estado. Ainda durante o governo de Higínio Morínigo, por Lei número 16 do dia 13 de agosto de 1948, nacionalizou-se a *Companhia Americana de Luz e Tração* (CALT) e a empresa adquirida passou a ser denominada *Administración Nacional de Electricidad* (ANDE). A nacionalização do serviço público de eletricidade, num primeiro momento, passou por uma crise por falta de capacidade técnica local para encarregar-se da empresa. Esta situação, segundo comenta Debernardi (1996, p.111) permaneceu até 1959, quando o governo decidiu reestruturar a empresa com um grupo de técnicos paraguaios. Mais tarde, em 1964, a ANDE obteve uma Carta Orgânica (por meio da Lei 966/64) que lhe outorgou o monopólio do serviço público de eletricidade e a preferência para a utilização dos recursos hídricos nacionais com fins de geração elétrica.

Cabe lembrar que desde a chegada da eletricidade ao país até 1948 somente participaram capitais privados na indústria elétrica que se concentrou na cidade de Assunção. Ainda que a escala fosse muito menor que no Brasil, a maneira como se estruturou a companhia elétrica no Paraguai foi semelhante ao caso do Brasil: os capitais privados

⁹⁴ A cooperação entre Brasil e Paraguai se iniciou de maneira efetiva com a construção da Ponte da Amizade (sobre o rio Paraná, a poucos km águas acima da desembocadura do rio Iguazu) e com a construção da rodovia Assunção-Cidade Pto. Presidente Stroessner (hoje Cidade do Leste). Estas obras foram iniciadas durante o governo do Presidente Juscelino Kubitschek.

buscaram maior lucratividade vinculando o serviço de eletricidade com outros “negócios”, como foi a prestação do serviço de transporte por meio dos bondes elétricos. Assim, a primeira concessão do serviço de eletricidade foi outorgada pelo Congresso Nacional para uma pessoa física (Juan Carosio) em 1910. Em 1913 a concessão foi transferida para uma empresa de capital inglês, a *Asunción Tranway Light and Power Company Limited*. Em 1919, a concessão na cidade de Assunção foi adquirida por uma empresa de capitais suíços e argentinos: a CALT.

Com a assistência técnica dos Estados Unidos da América e dos organismos multilaterais de cooperação e de financiamento durante a década de 1960 o governo ditatorial de Alfredo Stroessner, em linha com a Doutrina Truman, teve como resultado um impulso para a criação de indústrias de base e infraestrutura: aumento da infraestrutura viária; implantação da *Industria Nacional del Cemento* e renovação da *Flota Mercante del Estado*; a criação da *Administración Nacional de Electricidad*, do *Instituto de Previsión Social*; das *Líneas Aéreas Paraguayas*, entre outros organismos e agências estatais que executaram essa política de desenvolvimento com base no financiamento público mediante a cooperação internacional de incentivo aos países que colaboraram contra o avanço do comunismo.

No setor elétrico paraguaio, um grande salto foi dado, na década de 1960, com a construção da usina hidroelétrica de Acaray (com uma potência inicial de 90 MW) e da linha de transmissão (220 kV) associada a esta usina (Acaray está localizada a 340km de Assunção, principal área de consumo elétrico). Comenta Debernardi (1996, p.112) que foi a principal obra pública realizada no país até então e contou com o financiamento do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento.

Além do impulso que se deu à infraestrutura e aos serviços, durante a década de 1960 também se teve uma preocupação de colonizar as terras da região oriental do país. Tratava-se de buscar a retenção da população no campo, pelo menos em princípio, mas o programa se desvirtuou com manejos políticos e favorecimento de políticos fiéis ao regime stroessnista. O programa nunca resolveu o problema do trabalhador rural. Criou-se o *Instituto de Bienestar Rural* (IBR), em 1963, com o intuito de distribuir terras fiscais e comprar terras de particulares para vendê-las posteriormente aos colonos. Esta distribuição de terras foi considerada um fracasso, porque, entre outros problemas relacionados com o manejo pouco transparente dessa particular “reforma agrária” (como a apropriação de grandes extensões de terra por parte de políticos), não veio acompanhada por instrumentos de empréstimos adequados. Os agricultores ficaram prisioneiros de diversos mecanismos de empréstimo e de

apropriação de excedentes econômicos por parte dos “acopiadores”⁹⁵ e industriais, que emprestavam o dinheiro em condições desfavoráveis para o pequeno agricultor paraguaio (MOLINAS, 1987 p. 239-240).

Além das dificuldades do processo de colonização referentes à própria administração e ao manejo financeiro, tinham-se outros obstáculos, tais como educação, infraestrutura viárias, saúde, técnicas e tecnologias agrícolas, que tiveram um difícil avanço naquela época. A cooperação internacional e bilateral deu um impulso relevante, mas não constituíram a solução, devido ao ingente tamanho das necessidades insatisfeitas.

É importante ressaltar, aqui, que a interpretação das relações de produção, no sistema econômico paraguaio, se refletem, até meados da década de 1970, nas relações entre os pequenos agricultores rurais e um reduzido número de comerciantes (que na verdade realizavam intermediações comerciais e financeiras) e alguns – ainda mais reduzidos – industriais (com alguma presença de empresas internacionais). Os operários das pequenas indústrias eram de reduzido número e com escasso nível de organização. De fato, a economia paraguaia estava fortemente centrada no campo. Somente a agricultura representou 39% do PIB durante o período 1939 e 1960, reduzindo-se essa participação a 31% durante a década de 1960 (PUERTO SANZ, 2002, p. 117). A contribuição da indústria não ultrapassou o 15% em todo este período, porcentagem que se mantém praticamente até a atualidade.

Os investimentos em infraestrutura e em serviços da década de 1960 tiveram um impacto positivo no crescimento do PIB que registrou uma taxa média de 4,3% ao ano, entre 1960 e 1969 (PUERTO SANZ, 2002, p.119), mas este crescimento não se refletiu num desenvolvimento ou transformação da estrutura produtiva no país. A construção das usinas hidrelétricas binacionais nas décadas de 1970 e a revolução da soja foram as que permitiram crescimentos notáveis do PIB na segunda metade dessa década, da ordem de 10%. Porém, o crescimento da produção de riqueza foi apropriado, em sua maior parte, pelas elites locais urbanas vinculadas às empreiteiras ou pelas empresas transnacionais, como a *Cargill*, que se aproveitaram das benesses da produção da soja com baixos investimentos em fertilizantes, em solos férteis provindos do desmatamento ou do deslocamento de pequenos agricultores.

⁹⁵ Empresários que geralmente compram os produtos de pequenos agricultores com fins de comercializá-los posteriormente ao atacado. Muitas vezes, principalmente no passado, estes empresários também realizavam empréstimos para os agricultores para que eles pudessem comprar insumos agrícolas e sementes. Estas operações financeiras não sempre eram escrupulosas.

2.2.3 O projeto hidrelétrico no Salto de Guaiá: uma boa oportunidade para os negócios, mas com complicações

Conforme foi visto no item 2.2.1 desta tese, desde a década de 1930 – e em particular desde a promulgação do Código de Águas – se verificou uma crescente participação do Estado brasileiro no setor elétrico, tanto em nível estadual como federal, percurso que se consolidou institucionalmente com a criação da Eletrobrás, em 1961. Os grandes capitais foram assim substituídos e gradualmente obrigados a retirar-se da indústria elétrica, como agentes de produção, transporte e distribuição. Mas o modelo de desenvolvimento do setor com financiamento público e participação direta do Estado não deixou de lado o processo de acumulação capitalista. Não era esse o objetivo. De fato, ficou uma importante parcela do setor que seria a cobiçada para continuar auferindo lucros no país. Trata-se da provisão de equipamentos e serviços de engenharia para a construção da infraestrutura da indústria elétrica. Este nicho de “negócio” do setor foi resguardado para as grandes empresas internacionais que participaram da construção do sistema elétrico brasileiro, seja por meio das empresas no exterior ou de filiais abertas no Brasil.

Dizemos que o nicho de “negócio” foi resguardado com base no fato de que no início da década de 1950, quando da preparação do primeiro projeto de Lei da Eletrobrás, se havia proposto que a empresa elétrica federal participasse da fabricação de equipamentos elétricos. Este projeto original de criação da Eletrobrás não foi do interesse dos capitais que previam lucrativos negócios neste segmento assegurado pelo financiamento do Tesouro.

A relação entre as funções do Estado de uma sociedade capitalista e o processo de acumulação, no sentido de preservar esse processo inserindo nas relações de troca as forças produtivas, foi apresentada no Capítulo 1, ressaltando a visão de Offe e Ronge (1984). A mudança de rumo no setor elétrico brasileiro confirma o enfoque destes autores. O que se deu foi a tomada de uma parte da atividade econômica de parte do Estado, a que tinha maior relação direta com o serviço, deixando lucrativos segmentos de negócios para as grandes empresas.

Conforme já foi mencionado, os grandes capitais se integraram em torno da provisão do serviço de eletricidade e da provisão de equipamentos e serviços de engenharia, com a aplicação de inovações tecnológicas. As virtudes da expansão de um serviço que traz tantas vantagens para os setores produtivos e para a vida moderna ficaram amarradas à realização dos objetivos de expansão do capital. O surgimento da *General Electric*, *Siemens*,

Westinghouse são provas dessa intrincada relação entre inovação tecnológica, provisão e expansão do serviço elétrico e expansão dos grupos econômicos.

Cabe lembrar que o desenvolvimento inicial da indústria elétrica, em pleno apogeu do modo de produção capitalista e de sua expansão em escala ocidental (principalmente Europa e Estados Unidos da América), em fins do século XIX e inícios do século XX, se realizou com base na centralização das forças produtivas em mãos de poucas empresas. Gonçalves Jr. (2007) explica esta centralização como um processo ligado diretamente com a garantia da circulação do capital, considerando que a eletricidade é uma indústria intensiva em capital fixo. Assim, as grandes empresas seguiram as seguintes estratégias:

“[...] centralizar a produção (fusão e/ou incorporação das empresas menores pelas maiores) e a apropriação das informações e das tecnologias, bem como, estabelecer o controle do processo de inovação, da gestão dos recursos financeiros e do controle dos principais mercados. Outra tática empregada foi a de influenciar as instituições de Estado para lhes garantir por médio de regulamentação, a padronização e licencias de exploração de produtos, e principalmente, o registro de patentes.” (GONÇALVES Jr., 2007, p. 155)

Como uma variante das estratégias citadas, os grandes capitais internacionais vinculados ao setor elétrico tiveram a oportunidade de garantir sua participação nos “negócios” que surgiam no Brasil devido à tomada do setor elétrico e de grandes empreendimentos na cadeia de valor desta indústria. Assim, por um lado, desde a década de 1930, o Estado assumia um papel crescente no setor elétrico, primeiro no aspecto institucional, depois no que se refere às atividades empresariais. Por outro, surgiram oportunidades de participar na provisão de equipamentos e na engenharia dos grandes empreendimentos hidrelétricos que se realizaram desde fins da década de 1940 com a participação do Estado brasileiro (a primeira obra de envergadura foi a Paulo Afonso, na bacia do rio São Francisco). O nicho de negócios para as grandes empresas internacionais não se restringia à provisão de equipamentos para as instalações da indústria elétrica: a industrialização e a escalada dos aparelhos eletrodomésticos foram também uma grande oportunidade para diversas empresas internacionais.

No que se refere à concentração dos grandes capitais vinculados à produção e provisão de equipamentos e tecnologias para a indústria elétrica (geração, transporte e distribuição), Gonçalves Jr. (2007, p. 156) comenta com detalhe o processo de cartelização dos capitais que desembocou na criação da *International Electrical Association* (IEA), em 1936. Esta associação permitia manejar as grandes licitações para melhor distribuição de benefícios entre as empresas associadas. No Quadro 2.1 se apresentam as empresas associadas, que – segundo

será mostrado mais adiante – estiveram presentes, em boa parte, na provisão de equipamentos para o projeto Itaipu Binacional.

Quadro 2.1 Principais associadas da *International Electrical Association*, em 1936

Empresas	País	Principais produtos
AEG	Alemanha	TV, ALTV, GE, MOT, ALTTH, TRA
British Thomson-Houston	Inglaterra	TV, ALTV, GE, MOT, ALTTH, TRA
Brown & Boveri Co.	Suíça	TV, ALTV, GE, MOT, ALTTH, TRA
English Electric Co.	Inglaterra	TV, ALTV, GE, MOT, ALTTH, TRA, TH
General Electric Co. Ltd.	Inglaterra	TV, ALTV, GE, MOT, ALTTH, TRA
International General Electric	EUA	TV, ALTV, GE, MOT, ALTTH, TRA, ISO
Metropolitan-Vickers	Inglaterra	TV, ALTV, GE, MOT, ALTTH, TRA
Siemens	Alemanha	TV, ALTV, GE, MOT, ALTTH, TRA
Westinghouse Electric International	EUA	TV, ALTV, GE, MOT, ALTTH, TRA, ISO
ASEA Electric Ltd.	Suécia	TV, ALTV, GE, MOT, ALTTH, TRA
Escher Wyss Eng.	Suíça	TV, TH
J. M. Voith-Heldenheim & St. Poelten	Alemanha	TH
Ateliers des Chamille S.A.	Suíça	TH

Notas: TV – turbinas a vapor; ALTV – alternadores acionados por TV; GE – geradores; MOT – motores; ALTTH – alternadores acionados por turbinas hidráulicas; TRA – transformadores; TH – turbinas hidráulicas; e ISSO – porcelanas de isolamento.

Fontes: Mirow, (1979); Moniz (1979). Apud: Gonçalves Jr. (2007, p. 157).

Estas empresas atuavam em quase todo espectro de produção dos principais equipamentos para a indústria elétrica e operavam em escala mundial. Para Gonçalves Jr. (2007) garantiram sua predominância no setor até a atualidade (se incorporaram algumas de origem japonesa – como a Mitsubishi – e se fusionaram outras – como a ASEA – *Brown Boveri*) pela concentração e controle da inovação tecnológica, uma composição orgânica de capital elevada e altas taxas de lucratividade. E a participação destas empresas no desenvolvimento da eletricidade no Brasil se remonta aos primórdios da história deste setor, ainda no século XIX, quando a *Westinghouse* foi a provedora do equipamento da histórica primeira hidrelétrica no País, em Juiz de Fora, em 1889.

A chegada destas grandes empresas foi prematura no Brasil, mas se expandiram rapidamente durante a execução do modelo de desenvolvimento elétrico com a participação do Estado.

A *General Electric* (GE) do Brasil se instalou no país em 1919. Na atualidade conta com sete instalações industriais distribuídas em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Segundo o sítio oficial na rede da GE do Brasil, a empresa participa em diversos segmentos de negócios que vão da área de infraestrutura até bens de consumo e serviços financeiros.

Por sua parte, a *Brown Boveri Co*, instalou sua primeira fábrica no Brasil (e empresa abriu o primeiro escritório de vendas de transformadores e outros equipamentos em

Guarulhos, em 1954) quando já estavam em andamento os projetos hidrelétricos de envergadura, em 1957. No sítio oficial na rede desta empresa de origem suíça resalta-se a sua participação na provisão de equipamentos eletromecânicos para a Itaipu Binacional desde 1984. A partir de 1988, esta empresa suíça se fusionou com a empresa sueca ASEA, conformando a ABB. A empresa não se diversificou muito enquanto a produtos e serviços que oferece (materiais e equipamentos para os segmentos de geração, transporte e distribuição de eletricidade), o único segmento novo é o da robótica.

Porém, a grande empresa transnacional pioneira no Brasil foi a *Siemens*. O sítio oficial na rede desta empresa destaca que a Siemens já oferecia serviços para a construção de instalações telegráficas e de eletricidade no século XIX no Brasil. Porém, a primeira instalação industrial foi criada no Rio de Janeiro, em 1905. Nesse sítio na rede também se destaca a participação da Siemens na provisão de equipamentos para a Itaipu Binacional, durante a década de 1980; menciona-se, ademais, que a empresa no Brasil se consolidou, na década de 1990, como referência mundial de geradores para hidrelétricas.

Os exemplos apresentados, da ABB (antes BBC e ASEA), *Siemens* e *General Electric*, são apenas alguns dos casos que comprovam as afirmações de expansão das grandes empresas, no Brasil, visando auferir os benefícios do desenvolvimento da indústria elétrica no país.

As grandes empresas internacionais não somente se instalaram no Brasil para se beneficiar do crescimento do setor elétrico, principalmente depois de consolidado o financiamento público para o incentivo deste setor. Estiveram presentes diretamente na provisão do serviço. Conforme foi apresentado no item 2.2.1 (e também no Capítulo 1), os capitais internacionais que se instalaram no país, primeiramente para atuar de maneira direta na indústria elétrica, também visavam a concentração de negócios vinculados com a eletricidade e atividades afins (transporte urbano e comunicações). Assim, a *São Paulo Railway, Ligth & Power Company Ltd.*, criada em Toronto (Canadá), em 1899, foi exemplo de empresa privada que assegurou a lucratividade num segmento de produção intensivo em capital fixo por meio da verticalização organizacional. Neste sentido, Gonçalves Jr. (2007) destaca que as atividades comerciais da empresa abrangeram também os negócios de linhas férreas, telegráficas e telefônicas, além de estender suas ações no setor imobiliário, principalmente em setores próximos a recursos hídricos. Para este autor, esta tática garantia não somente a escolha dos melhores recursos hídricos disponíveis nos arredores dos centros de distribuição, senão também obtinha “[...] a capacidade de interferir diretamente na

definição dos traçados de ocupação urbana podendo projetar a futura expansão da cidade em acordo com os serviços que lhes cabia prestar pela concessão [...]”.

Não existe uma diferenciação no *modus operandi* do capital para a defesa de seus interesses, com a colaboração do Estado, que são os de assegurar-se a lucratividade com menor risco e no menor prazo possível. As empresas buscam incrementar lucros seja por meio do incremento da mais-valia ou da apropriação dos excedentes econômicos oriundos da exploração de recursos naturais. No setor elétrico, o caráter de essencialidade do serviço e da importância que tem essa forma de energia para a indústria e para a vida moderna da aos segmentos econômicos envolvidos um atrativo especial, uma garantia de ter consumidores cativos. Seja qual for o segmento no qual participem os capitais privados (como provedores de equipamentos e serviços ou como agentes no setor) a lógica de atuação responde ao mesmo intuito, contando sempre com a garantia de preservação da acumulação capitalista de parte do Estado. Isto se garante em diversos poderes do Estado: basta lembrar as longas discussões políticas em torno da criação da Eletrobrás no meio político que esvaziaram propositadamente da Eletrobrás as atribuições de atuação na produção de equipamentos elétricos.

2.2.3.1 O projeto hidrelétrico no Salto de Guaira ou Sete Quedas

O projeto hidrelétrico das Sete Quedas, pela sua magnitude em geração e por tanto também em obras, despertou, desde o início do século XX, o interesse de profissionais e das empresas que atuavam no setor elétrico brasileiro e o paraguaio. Cotrim (1999, p.121) comenta de uma primeira menção em documentos oficiais brasileiros sobre o aproveitamento da força hidráulica de Sete Quedas e de Urubupungá, no rio Paraná, em 1908. Do lado paraguaio existiram alguns comentários publicados na imprensa nacional em 1915 e um estudo com bases mais científicas realizado por Mario Mariotti e publicado na *Revista Científica del Paraguay* em 1925 (DEBERNARDI, 1996, p. 88).

No Brasil, desde 1927 até 1935 realizaram-se diversos estudos e relatórios sobre o aproveitamento do potencial hidrelétrico de Sete Quedas. Como marco importante sobre o projeto e do interesse das empresas internacionais que operavam no Brasil (neste caso a Light), tem-se o estudo realizado em 1935 por Asa W.K. Billings intitulado “*Control and utilization of the waterpower potential available at Sete Quedas*”. Cotrim (1999, p. 23) comenta que esse relatório foi encomendado pelo Ministro das Relações Exteriores e que nele se destacavam pontos tais como: a) a necessidade de realizar medições no rio Paraná; b) o problema do transporte de energia até os centros de consumo; e c) a recomendação de contar

com a concordância do Paraguai para o aproveitamento hidrelétrico, ainda que se pensasse realizar um desvio do rio pela margem esquerda (solo brasileiro).

Pelo relato de Cotrim, a questão da dificuldade de realizar o empreendimento numa área de fronteira já era uma preocupação corrente no meio diplomático brasileiro desde fins dos anos 20 e inícios dos anos 30, coincidindo esta data com os trabalhos e problemas relatados da Comissão Mista Demarcadora criada em virtude do Tratado complementar de 1927. Inclusive, em relatório realizado na década de 1930 por Hildebrando Accioly, do Ministério das Relações Exteriores, já se levantava a questão de se seria conveniente discutir sobre o assunto com o Paraguai (COTRIM, 1999, p. 122). Isto mostra que existia a preocupação pela questão de limites que será descrito mais adiante

A preocupação por um conflito de soberania sobre o aproveitamento de Sete Quedas se evidenciava em praticamente todos os relatórios oficiais sobre projetos que envolvem esse acidente geográfico até a década de 1950. Inobstante este fato, não se deixou de aventar a possibilidade de utilizar esse recurso. Durante a gestão do presidente Dutra (1946-1951), conforme comenta Cotrim (1999), mencionou-se a possibilidade de levar adiante o projeto por meio de uma empresa de economia mista, a exemplo da Companhia Hidrelétrica de São Francisco (CHESF), criada em 1945. Mas esta iniciativa não prosperou.

Durante o segundo mandato de Getúlio Vargas não foi abordado o projeto das Sete Quedas, pois a preocupação no setor elétrico era a de sentar as bases de uma estratégia geral para o setor. Não obstante, cabe lembrar, conforme já foi mencionado, que a empresa Light havia solicitado, sem sucesso, a autorização para estudar o projeto.

A partir da segunda metade da década de 1950 parece sumir de cena a questão de discussão internacional, a exceção de um parecer de 1957/8 gerado pela Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí. O enfoque predominante passou a ser quase exclusivamente sobre os aspectos técnicos do projeto energético, sem discutir a consulta com o governo do país vizinho, a pesar de ter sido a segunda metade da década de 1950 um período de um intenso relacionamento entre os governos do Brasil e Paraguai.

Um antecedente técnico importante constitui o estudo realizado pela Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí (CIBPU) na segunda metade da década de 1950. Esta Comissão obteve a autorização para o estudo mediante o Decreto nº 36649 de 26 de janeiro de 1956. Debernardi (1996, p. 79 et seq.) comenta que os estudos da CIPBU tinham concluído que o aproveitamento de Sete Quedas, no lugar do acidente geográfico, tem um problema técnico de difícil solução, pois as variações de nível do rio imediatamente a jusante das cataratas são muito elevadas (chegando a 42 m) que praticamente fazem desaparecer as

quedas nos períodos de enchentes⁹⁶. O relatório da CIBPU (1963) apontou também a necessidade de contar com estudos mais exatos sobre o comportamento hidrológico do rio Paraná.

Os técnicos da CIBPU alegaram de maneira recorrente os problemas hidrológicos que deviam ser superados para realizar o aproveitamento hidrelétrico das Sete Quedas. A solução para o problema técnico, segundo as propostas na época, podia seguir qualquer um dos seguintes três esquemas diferentes: o primeiro, desenhado em solo totalmente brasileiro, era construir uma usina a montante dos Saltos (foi a solução proposta pela CIBPU com a usina de Paranaýara); o segundo esquema previa a desvio do rio por um canal até um lugar distante das quedas, onde não afetasse a grande variação do rio e onde seria instalada a casa de força (solução proposta por Rupp, Silvestre de Souza e Marcondes Ferraz, conforme descreve-se mais adiante); e o terceiro esquema previa a localização de uma barragem no leito principal do rio, a jusante do acidente geográfico, que fosse suficientemente alta como para submergir os Saltos (solução que foi proposta por consultores japoneses na década de 1960 e foi a que se seguiu posteriormente).

Entre 1958 e 1960 surgiram vários projetos de usinas em Sete Quedas que eram, em sua maioria, semelhantes entre si. Pedro Rupp e Silvestre de Souza, dois técnicos brasileiros, apresentaram projetos que tentavam resolver o problema de topografia por meio de um desvio de parte do curso de água (esse desvio se daria no tramo que o rio é limite natural entre o Brasil e o Paraguai, sendo por tanto rio internacional nessa parte) para o território paranaense. Os técnicos da CIBPU (1963, p. 15) comentam que o fundamento deste projeto de desvio era a hipótese de que o leito do rio Paraná teria corrido pelas planícies paranaenses no passado. Esta hipótese foi contestada por Ernesto Pichler (do Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo), em 1958, de acordo ao que também é comentado no relatório da CIBPU. Existia também o problema de ser rio internacional. Estes problemas já haviam sido apontados pela CIBPU em 1958 e esta Comissão pronunciou-se da seguinte maneira com relação ao projeto de Silvestre de Souza:

“A CIBPU chamada a opinar sobre um projeto apresentado em 1958, pelo Eng. Silvestre de Souza, para aproveitamento hidrelétrico das cataratas de Sete Quedas, dentro da mesma concepção do projeto atualmente proposto, de desvio do curso internacional, estrangulado, para as planícies marginais paranaenses, a Comissão

96 O problema identificado se refere ao fato de que após o acidente dos Saltos o rio inteiro se estrangula num *cannyon* de largura de uns 100 m (muito menor dos 3000 m imediatamente a montante dos Saltos) percorrendo uma distância de 60 km até o Porto Mendes, no Brasil, último ponto até onde podiam chegar algumas embarcações desde o rio da Prata (CIBPU, 1963, p. 4). Deve lembrar-se ainda que o rio Paraná, desde longa distância a montante de Sete Quedas corre num leito largo e de pequeno declive. Ao se avizinhar de Guaíra, o rio encontra uma ilha (a Ilha Grande), e alarga-se mais ainda até chegar no Salto, que na verdade se distribuía em maior número do que sete quedas.

executou os estudos preliminares que considerou tecnicamente necessários e indispensáveis à documentação do seu juízo – já divulgado em Relatórios anteriores e outros documentos, desde 1956 – nesse sentido de que não seria aquela região predileta das complicações políticas, topográficas e geomorfológicas do curso do Paraná a mais sugestiva para a implantação, no presente, de uma obra de aproveitamento hidroelétrico.” (CIBPU, 1963, p.8).

A recomendação da CIBPU apontava para outro empreendimento a montante das Sete Quedas, “totalmente em solo brasileiro”, denominado Paranayára.

Cabe ainda ressaltar, como registro histórico, a iniciativa da Federação de Indústrias do Estado do Paraná e do Serviço de Navegação da Bacia do rio da Prata, de encarregar ao *Overseas Electrical Industry Survey Institute* (do Japão) a elaboração de estudos para o aproveitamento das Sete Quedas a jusante deste Salto. Cotrim (1999, p. 25) menciona uma das opções estudadas pela organização japonesa que incluía uma barragem próxima à Ponte da Amizade (ponte sobre o rio Paraná, entre o Brasil e o Paraguai, inaugurada durante o governo de JK), com potência instalada de 8000 MW. Este projeto de 1960 foi o que mais se aproximou do que posteriormente se realizou como projeto final de Itaipu, mas foi deixado de lado nessa época, pois o projeto passaria imediatamente ser de grande interesse para o governo federal, ad portas da criação da Eletrobrás.

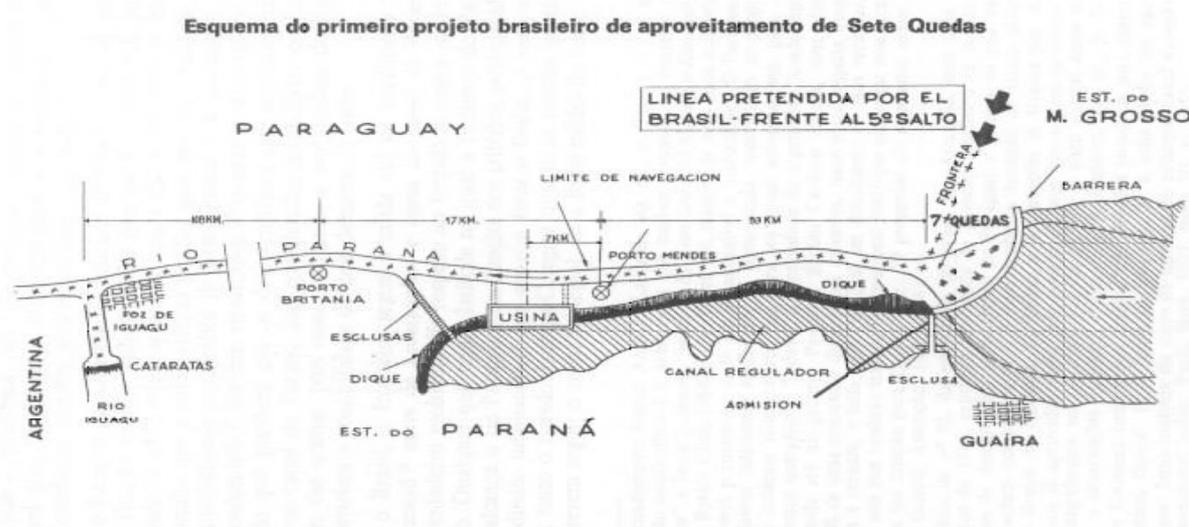
Assim, a partir de 1961 o governo federal seria o maior impulsor do projeto de Sete Quedas. Deve-se isto a Jânio Quadros. Segundo Cotrim (1999), quando Jânio Quadros assumiu a presidência do país em 1961 estava interessado em levar adiante um grande empreendimento hidrelétrico⁹⁷. Havendo tomado conhecimento do potencial do Salto internacional encomendou ao então Ministro das Minas e Energia, João Agripino, iniciar os estudos para a realização da usina. Formou-se então um grupo de trabalho que não teve tempo de culminar as tarefas durante o mandato do presidente Quadros.

O governo parlamentar de João Goulart que assumiu após a renúncia de Jânio Quadros foi responsável pela realização e divulgação, em 1962, de um projeto elaborado por Octávio Marcondes Ferraz, ex-executivo da *Ligth*. Paradoxalmente, este técnico brasileiro, quem depois ocupou a presidência da Eletrobrás nos primeiros anos do regime militar, era opositor político de Goulart, mas foi contratado pelo Ministro de Minas e Energia, Gabriel Passos, para realizar um estudo sucinto sobre o aproveitamento dos saltos de Sete Quedas. O projeto

⁹⁷ Deve ser mencionado ainda que, independente do desejo de construir uma grande obra – conforme foi mencionado no relato de John Cotrim como motivação para levar adiante essa obra– cabe lembrar que o presidente Quadros, quando governador do Estado de São Paulo, presidiu a CIBPU sendo, portanto, bem possível que tivesse conhecimento sobre a importância de um empreendimento na área de Sete Quedas. Ora, 1961 também foi o ano da criação da Eletrobrás (ano da aprovação da Lei de criação, pois a empresa começou a funcionar um ano depois) o que também poderia ter impulsionado a idéia de que a União levasse adiante uma obra hidrelétrica de grande envergadura, afirmando sua posição como produtora de energia elétrica, conforme já foi apresentado anteriormente.

apresentado por Marcondes Ferraz aproveitou os estudos anteriores de Pedro Henrique Rupp e Silvestre de Souza. Insistia no desvio de parte das águas do rio Paraná desde Guairá (ou Guairá), por um canal que correria na margem esquerda do rio Paraná, em território brasileiro (ver Mapa 2.2).

Mapa 2.2 Esquema do aproveitamento de Sete Quedas em solo exclusivamente brasileiro



Fonte: Cardozo (1965, p. 7)

Marcondes Ferraz⁹⁸, mostrando desconhecimento ou omissão propositada sobre as questões jurídicas envolvidas na utilização dos rios internacionais, considerava totalmente dispensável qualquer consulta com o Paraguai para levar adiante o projeto desenhado anteriormente por Rupp e Silvestre de Souza. Aliás, esta atitude foi parte de uma posição crítica sobre o Tratado de Itaipu que teve até o final de sua vida (Cf. PEREIRA, 1974, p. 55).

O projeto de Marcondes Ferraz incluía uma grande barragem transversal com um vertedouro próximo da cidade brasileira de Guairá. Considerava também um canal de 60 km semelhante ao projeto de Silvestre de Souza. As casas de máquinas foram projetadas na margem esquerda do rio Paraná (solo brasileiro) em cavernas abertas na rocha basáltica, com

98 Octávio Marcondes Ferraz era um técnico que obteve prestígio quando conduziu as obras da usina hidrelétrica de Paulo Afonso, apresentando algumas idéias inovadoras referente a desvios de cursos de água. Integrou desde fins da década de 1940 o corpo de executivos da Companhia Hidrelétrica do Rio São Francisco (CHESF) e chegou a participar posteriormente dos altos órgãos de direção da Light. No começo do regime militar foi presidente da Eletrobrás, o que pode ser considerado contraditório, pois foi um dos grandes críticos do projeto de lei de criação da empresa federal.

unidades geradoras de 500 MW, totalizando 10.000 MW de capacidade instalada, o que correspondia a quase o dobro do total da capacidade instalada no Brasil em 1962⁹⁹.

O presidente João Goulart foi uma das pessoas mais entusiasmadas com o projeto, segundo comentam Cotrim (1999, p. 37) e Pereira (1974, p. 58). Durante seu governo iniciaram-se alguns contatos com a União Soviética¹⁰⁰ para a construção das obras e criou-se um Grupo de Trabalho para o projeto sob a coordenação de Mário Lopes Leão, ex-diretor de Furnas. Segundo relata Pereira (1974, p. 58), este Grupo de Trabalho, criado em 1963 pela Resolução DEE 304/63, dividiu o aproveitamento do Rio Paraná em dois programas:

A – o potencial a montante de Guaíra, com o aproveitamento parcial de Sete Quedas, isto é, do trecho localizado indiscutivelmente em solo brasileiro; e

B – o potencial a jusante de Guaíra, até Porto Britânia, parte em que o rio é limite com o Paraguai.

2.2.3.2 O negócio que estava na mira se complica por questões de política exterior

Os acontecimentos sobre o projeto em Sete Quedas eram desconhecidos pelo governo paraguaio, segundo depoimento de Enzo Debernardi (ex presidente da *Administración Nacional de Electricidad* e ex diretor geral paraguaio da Itaipu Binacional). O fato que chamou a atenção do governo paraguaio foi uma notícia publicada no “Jornal do Brasil”, no dia 13 de fevereiro de 1962, referindo-se à designação de Marcondes Ferraz para realizar o projeto de Sete Quedas. Quase um mês depois, em 12 de março de 1962, o embaixador paraguaio no Brasil, Raúl Peña, dirigiu uma nota ao ministro das Relações Exteriores do Brasil, Francisco Clementino de San Tiago Dantas, fazendo alusão a que a demarcação de limites não estava concluída e que não poderia se pensar num aproveitamento unilateral do Salto, *in verbis*:

“(…) antes que dicha demarcación de limites y caracterización de fronteras quede concluida, ninguno de los dos gobiernos, ni el de los Estados Unidos del Brasil ni el de la República del Paraguay, podría proponerse unilateralmente el aprovechamiento integral de la energía hidráulica del Salto del Guairá” (Apud DEBERNARDI, 1996, p. 48).

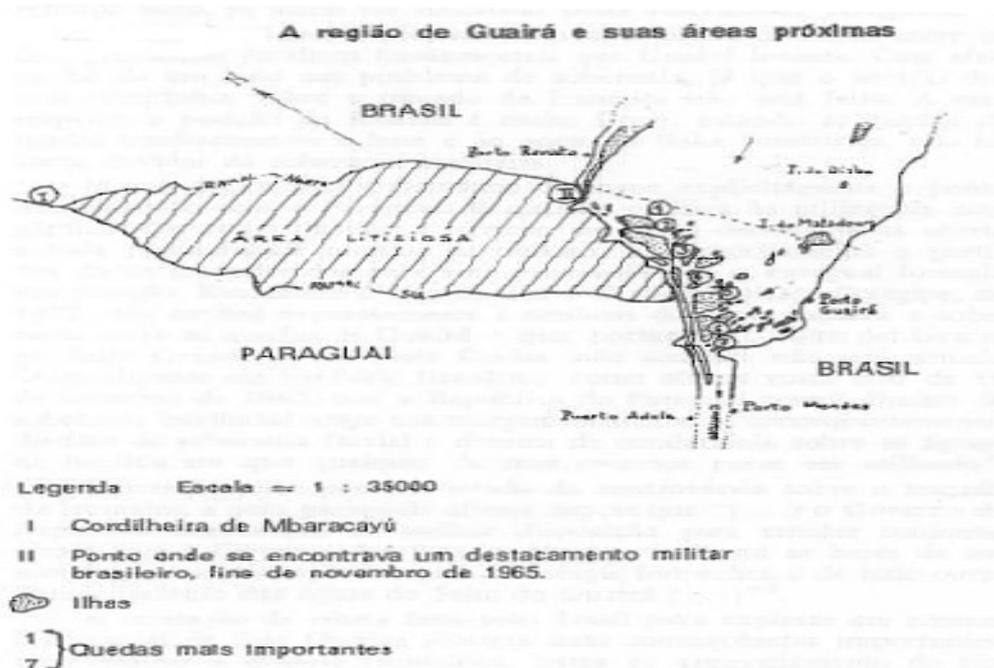
⁹⁹ Debernardi (1996, p. 85) comenta ainda que o governo brasileiro aprofundou os estudos de Marcondes Ferraz com a assistência de Luiz Antônio de Souza Leão, quem chegou a apresentar quatro possibilidades ou anteprojetos: um primeiro esquema com dois aproveitamentos (um na área do Salto, de 8200 MW; e outro em Porto Mendes, com 5700 MW) e três projetos que variavam a altura e a capacidade instalada da barragem no Salto.

¹⁰⁰ A idéia de contatar com a União Soviética para a construção do aproveitamento de Sete Quedas proveio do Ministro das Relações Exteriores San Tiago Dantas inspirado no caso do aproveitamento múltiplo no rio Nilo (Egito), Assuan, que contou com a participação da União Soviética na construção, mostrando uma preferência do Egito contrária ao desejo de muitas empresas da Europa ocidental e dos Estados Unidos da América (COTRIM, 1999, p. 45)

Essa nota do ministro paraguaio ainda fez menção que seu domínio territorial se estende até o Salto de Guaíra e que uma decisão como a comentada pela notícia do Jornal do Brasil não poderia ser mantida sem afetar as relações entre os dois países.

A nota do embaixador paraguaio foi respondida pelo ministro das Relações Exteriores do Brasil no dia 19 de setembro de 1962 e dizia que o governo brasileiro considerava que o Salto de Sete Quedas estava integralmente incluído em solo brasileiro, posto que a linha de demarcação considerada válida para o Brasil terminava em frente à 5ª queda (contando desde a margem direita). Mas, na mesma nota expressava a nota que o governo brasileiro estaria disposto a examinar oportunamente as possibilidades de participação do Paraguai na utilização dos recursos energéticos e de qualquer outro a ser explorado no Salto (DEBERNARDI, 1996, p. 49). As diferenças de posição no tocante aos Saltos e o indício da solução foram colocados neste primeiro intercâmbio de notas. No Mapa 2.3 mostra-se a área em litígio entre os dois países.

Mapa 2.3- A região do Salto de Sete Quedas com a indicação da área litigiosa



Fonte: Cardozo (1965)

O relato de John Cotrim expressa a surpresa ou espanto que causou a reação paraguaia tanto no meio técnico e na população brasileira em geral (COTRIM, 1999, p. 38). Mas esta afirmação do técnico brasileiro pode parecer estranha, no que tange ao meio técnico, se são consideradas as advertências explícitas da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí

com relação às “complicações políticas” do aproveitamento de Sete Quedas citadas anteriormente. Foram essas complicações que levaram à CIBPU propor, em 1963, o projeto da usina de Paranayára¹⁰¹, a montante de Sete Quedas. Este projeto, de 5000 MW de capacidade instalada, estaria “[...] inteiramente em território brasileiro – cerca de 90 km acima das áreas lindeiras de Guaira [...]” (CIBPU, 1963, p. 11).

Os contatos entre os governos do Brasil e do Paraguai prosseguiram de maneira aparentemente favorável à solução do conflito. Pereira (1974, p. 59) e Debernardi (1996, p. 50 et seq.) comentam sobre a missão oficial ao Paraguai do Ministro de Minas e Energia do Brasil, Oliveira Brito, em setembro de 1963, que abriria o caminho para o encontro de Presidentes que ocorreu em 19 de janeiro de 1964 em Três Marias, Mato Grosso. No comunicado da Presidência da República do Paraguai, após esse encontro, afirmou-se que seria criada uma Comissão Mista Paraguaio-Brasileira, para estudar os aspectos econômicos, financeiros, técnicos e societários relacionados com a construção e exploração desta grande obra que seria realizada conjuntamente pelos dois Estados (DEBERNARDI, 1996, p. 52).

Com o golpe de Estado dos militares no Brasil, em 1964, Otávio Marcondes Ferraz foi nomeado presidente da Eletrobrás. Este técnico, durante os debates em torno do projeto de lei de criação da Eletrobrás, chegou a recomendar ao governo abandonar a idéia de criação da empresa federal, durante a Semana de Debates sobre Energia Elétrica, em 1956. Nas palavras dele, pedia: “[...] abandonar o Governo a idéia da “Eletrobrás”, nascida de uma mentalidade nacionalizante e extremada [...]” (INSTITUTO DE ENGENHARIA, 1956, p. 252). Marcondes Ferraz, que defendeu seus próprios conceitos sobre o aproveitamento de Sete Quedas durante toda sua existência, decidiu extinguir o Grupo de Trabalho de Sete Quedas e engavetar os projetos (PEREIRA, 1974, p. 62).

Embora o entusiasmo sobre o projeto hidrelétrico fosse reduzido no âmbito da alta administração da Eletrobrás, o governo brasileiro, já em pleno regime militar, não deixou de lado uma questão de soberania, menos ainda existindo uma vinculação com recursos naturais de tanta relevância para as empresas e para o setor elétrico. Assim, em 1965, a instalação de um destacamento militar brasileiro em Porto Renato (ver o Mapa 2.3), na área considerada ainda não definitivamente demarcada pelo Paraguai, provocou reações em Assunção. No dia 21 de outubro de 1965 uma Comissão de autoridades paraguaias foi verificar o que estava acontecendo nessa área de litígio e foi demorada pelos militares brasileiros. Este fato

¹⁰¹ A usina de Paranayára (5000 MW), conforme a CIBPU, teria grandes vantagens para a navegação e regularização das águas do rio Paraná, possibilitando inclusive o aproveitamento hidrelétrico a jusante de Sete Quedas.

provocou uma nova rodada de negociações, que incluíram uma missão do general Golbery de Couto e Silva para o Paraguai, em 27 de novembro de 1965 (DEBERNARDI, 1996, p. 57). Deve lembrar-se aqui que o general Couto e Silva era um teórico da geopolítica regional e tinha considerações especiais no tocante ao relacionamento com o Paraguai no marco das relações na Bacia do Prata. Ainda assim, o relacionamento difícil entre os países estendeu-se ainda até meados de 1966¹⁰².

Em meados de 1966 o conflito entre os dois países não tinha visos de saída fácil. Ambas posições sobre a questão da demarcação de limites pareciam irreduzíveis. A única saída parecia ser a de encaminhar os entendimentos por meio dos estudos técnicos. Segundo Pereira (1974, p. 67), o governo paraguaio, após uma recomendação do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América “[...] de compor-se diretamente com o Governo brasileiro”, por meio do ministro Raúl Sapena Pastor, solicitou entrevista com o ministro das Relações Exteriores brasileiro, Juracy Magalhães.

Foram realizados diversos contatos entre os ministros que culminaram com as conferências dos dias 21 e 22 de junho de 1966 e com a assinatura de três documentos fundamentais: a) a Ata de Foz do Iguaçu ou Ata das Cataratas (22 de junho de 1966); b) uma nota do governo brasileiro por meio da qual admitia retirar o destacamento militar de Porto Renato, ressaltando que o fazia no exercício de sua plena soberania; e c) uma nota do governo paraguaio em que se destacou a posição paraguaia sobre a área em litígio, em desacordo com a linha de demarcação reconhecida pelo governo brasileiro (DEBERNARDI, 1996, p. 72).

Cabe ainda ressaltar que a pesar da Ata das Cataratas ter dado uma virada definitiva no curso das negociações entre o Brasil e o Paraguai, que resultou finalmente no empreendimento binacional, não resolveu o problema de limites na área de litígio. A maior parte dessa área está hoje submersa no lago da barragem de Itaipu. Ficou, porém, uma pequena área que foi adquirida pela Itaipu Binacional e foi transformado num parque ecológico (DEBERNARDI, 1996, p.73).

2.3 O cenário internacional regional na Bacia do Prata: marco das relações entre o Brasil e o Paraguai

O projeto Itaipu Binacional não pode ser estudado somente tendo em conta a dimensão estritamente econômica, ainda que ela tenha sido determinante nas diferentes etapas de vida

102 Osny Duarte Pereira comenta que, ao final do ano 1965, estudantes paraguaios depredaram o prédio da Missão Cultural em Assunção e houve várias manifestações em contra do “imperialismo brasileiro” (PEREIRA, 1974, p. 64).

do projeto. A compreensão do projeto e da saída que foi seguida para superar o obstáculo surgido no âmbito das relações internacionais depende da consideração dos aspectos históricos. No item anterior, foram analisados fatos sobre o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro e as relações com o papel do Estado e do capital privado. Neste item, será apresentado o cenário das relações internacionais diretamente vinculado com o projeto Itaipu Binacional, como uma obra de grande impacto nas relações entre três países da Bacia do Prata (Argentina, Brasil e Paraguai), que compartilham um dos principais recursos hídricos da Bacia do rio da Prata: o rio Paraná, que é a fonte primária de energia para o projeto binacional.

Para a apresentação deste enfoque, se faz necessário entender as questões históricas em torno dos limites entre o Brasil e o Paraguai, que foram até a década de 1960 o centro das relações bilaterais entre estes dois países. Contudo, a solução deste conflito de limites e a mudança de rumo das relações bilaterais para o aproveitamento de um recurso hídrico devem ser entendidos no marco mais geral das relações internacionais na Bacia do Prata, balizada pela política exterior dos Estados Unidos da América, que primava nos governos regionais e que acentuaram-se durante os regimes militares instaurados desde a década de 1950. Conforme foi apresentado no Capítulo 1, este tipo de apresentação se desenvolve geralmente com base numa visão geopolítica. Porém, acredita-se que esta abordagem pode ajudar na apresentação de alguns elementos históricos, mas sem perder o foco da análise, conforme foi proposto no Capítulo 1.

2.3.1 O fundamento do problema de limites entre o Brasil e o Paraguai

A região do Salto de Guaíra ou das Sete Quedas tinha certa importância na história colonial sul-americana. Encontrava-se num território de fronteira não muito bem definida entre os domínios das Coroas Portuguesa e Espanhola, foi região de passagem das populações autóctones e nômades e depois dos colonos que se deslocavam desde e para o território do Paraguai colonial pelo porto paulista de São Vicente. A região do Guairá também foi cenário das primeiras missões da Companhia de Jesus na bacia do rio Paraná e das incursões de expansão territorial e exploração dos indígenas de parte dos bandeirantes no século XVII, principalmente durante a União Ibérica (1580-1640)¹⁰³.

¹⁰³ Após a morte de Sebastião de Portugal e do Cardeal Rei D. Henrique houve um problema de sucessão da Coroa de Portugal, pois não tinha herdeiros diretos. Felipe de Habsburgo, Rei de Espanha, era neto de Manuel I, foi reconhecido monarca de Portugal pelas Cortes de Tomar. A dinastia filipina governou por quase 60 anos. Foi substituída por uma sublevação que retornou a Coroa de Portugal para a dinastia Bragança.

Por ser região de fronteira entre as regiões ocupadas pelas Coroas ibéricas esteve historicamente vinculada a conflitos sobre a soberania territorial. Estes conflitos originados na época colonial cobriam uma singular importância quando no século XX se identificou o grande potencial hidrelétrico que o acidente geográfico, de particular beleza, possuía.

Para uma melhor compreensão dos conflitos de soberania é preciso realizar uma breve resenha sobre as controvérsias entre as Coroas ibéricas no que tange ao domínio da Bacia do Rio da Prata. Os primeiros conflitos surgidos depois da separação da União Ibérica resultaram em uma solução que não deixou totalmente satisfeita à coroa Espanhola: o Tratado de Madri (1750), que reconhecia o domínio de Portugal sobre o Mato Grosso e o Amazonas. Este Tratado foi temporariamente anulado pelo Tratado do Pardo (1761), mas retomado, com cláusulas mais favoráveis à Espanha, pelo Tratado de Santo Ildefonso (1777)¹⁰⁴. O Tratado de Madri havia consagrado, por iniciativa de um assessor brasileiro, Alexandre de Gusmão, a propriedade do solo com base no princípio de direito romano *uti possidetis* (“como possuías, assim possuas”)¹⁰⁵.

O Tratado de Madri estabelecia o seguinte sobre a linha de separação dos domínios na América do Sul:

Artigo V

Subirá desde a boca do Ibicuí pelo álveo do Uruguai, até encontrar o do rio Peipiri ou Pequiri, que deságua na margem ocidental do Uruguai; e continuará pelo álveo do Peipiri acima, até a sua origem principal; desde a qual prosseguirá pelo mais alto do terreno até a cabeceira principal do rio mais vizinho, que desemboque no rio Grande de Curitiba, por outro nome chamado Iguaçu. Pelo álveo do dito rio mais vizinho da origem do Peipiri, e depois pelo do Iguaçu, ou rio Grande de Curitiba, continuará a raia até onde o mesmo Iguaçu desemboca na margem oriental do Paraná; e desde esta boca prosseguirá pelo álveo do Paraná acima; até onde se lhe ajunta o rio Igurei pela sua margem ocidental.

Artigo VI

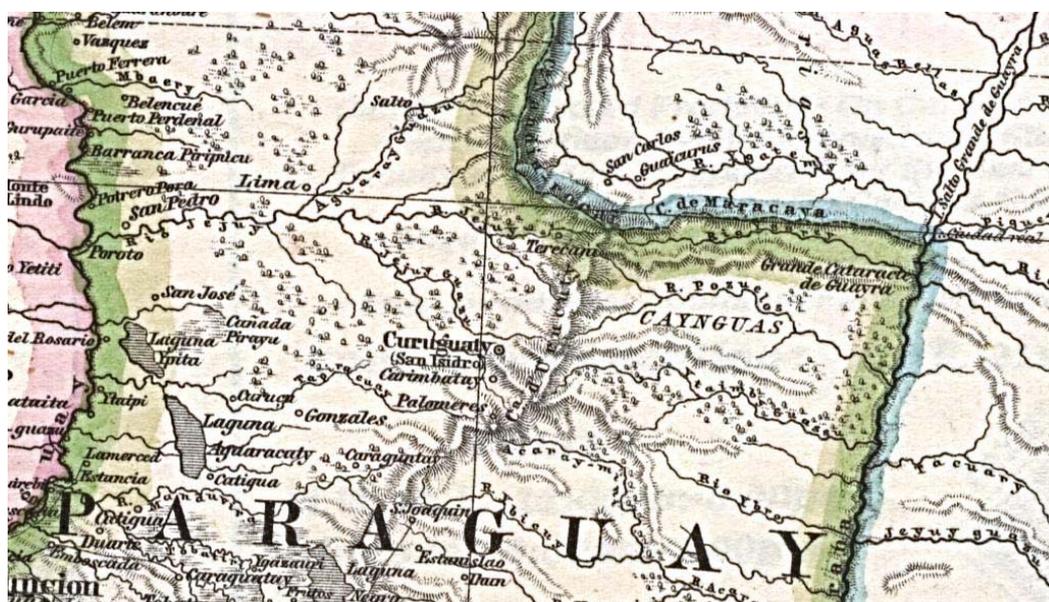
Desde a boca do Igurei continuará pelo álveo acima até encontrar a sua origem principal; e dali buscará em linha reta pelo mais alto do terreno a cabeceira principal do rio mais vizinho, que deságua no Paraguai pela sua margem oriental, que talvez será o que se chamam de Corrientes, e baixará pelo álveo deste rio até a sua entrada no Paraguai, desde a qual boca subirá pelo canal principal, que deixa o Paraguai em tempo seco; e pelo seu álveo até encontrar os pântanos, que forma este rio, chamados a lagoa dos Xarais, e atravessando esta lagoa até a boca do rio Jauru. (grifo nosso)

¹⁰⁴ As disputas se centraram no domínio da Colônia do Sacramento e das missões jesuíticas na margem oriental do rio Uruguai, os conhecidos como Sete Povos. O Tratado de Madri outorgou estes Sete Povos ao Reino de Portugal, que foram devolvidos a Espanha pelo Tratado de Santo Ildefonso. Posteriormente, os Sete Povos passaram ao domínio brasileiro no início do século XIX.

¹⁰⁵ Se bem o princípio foi seguido no Tratado de Madri, no século XIX, esse princípio foi contestado pelos governos da Argentina e da Bolívia em várias negociações, pois os negociadores destes países sustentavam que o *uti possidetis* se utiliza numa região dentro de um território submetido a uma soberania; não a duas, como era pretendido pelos brasileiros (AUDIBERT, 1892, cap. XIX).

Foi neste Tratado que apareceu por primeira vez o nome de rio Iguereí, que segundo comentam Debernardi (1996, p. 30) e Boccia (2000, Cap. 5), era um rio cuja existência e localização levantavam sérias dúvidas e conflitos de interpretação (segundo cartas geográficas do século XIX, o rio ficaria entre dois ramais da serra do Maracaju, conforme vê-se no Mapa 2.4). Segundo comenta Debernardi (1996, p. 31), para a coroa espanhola a demarcação deveria ser realizada pelo rio da margem ocidental do Paraná a montante das Sete Quedas; para Portugal a divisa seria um rio, na margem ocidental do Paraná, mas a jusante das Sete Quedas.

Mapa 2.4. Detalhe do limite entre o Brasil e o Paraguai, na região da Serra do Maracaju e Saltos do Guairá¹⁰⁶



Fonte: Parte do "Mapa Original de la Republica Argentina y Estados Adyacentes Comprendiendo Las Republicas Chile, Paraguay y Uruguay". 1:4.000.000. *Mittheilungen aus Justus Perthes' Geographischer Anstalt uber Wichtige Neue Erforschungen auf dem Gesamtgebiete der Geographie von Dr. A. Petermann.* Volume 9, 1875.

A questão sobre o rio Iguereí foi longamente debatida nas reuniões do Terceiro Conselho de Estado do Império do Brasil, logo após o início da Guerra da Tríplice Aliança. Pois esse rio apareceu novamente no Artigo 16 do Tratado da Tríplice Aliança (Argentina, Brasil e Uruguai, 1 de Maio de 1865), que foi o principal instrumento de direito internacional da Aliança entre os governos da Argentina, o Brasil e o Uruguai contra o governo do Paraguai.

¹⁰⁶ A apresentação deste mapa tem um objetivo exclusivamente ilustrativo.

Depois de terminada a Guerra da Tríplice Aliança o problema dos limites voltou a ser crucial no momento de assinar os Tratados de paz e de limites. A decisão do governo brasileiro foi a de negociar separadamente (não com a Argentina) com o Paraguai o Tratado de Limites. Em várias ocasiões entre 1867 e 1872 os conselheiros e assessores imperiais se referiram às pretensões exorbitantes da Argentina em relação com o Grande Chaco (na margem direita do rio Paraguai). Assim, em agosto de 1872 foi assinado o Tratado de Limites, conjuntamente com o Tratado definitivo de Paz, o Tratado para a entrega de criminosos e desertores e o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação. O Tratado de Limites entre o Brasil e o Paraguai (também conhecido como Tratado Cotegipe–Loizaga), em seu Artigo 1º dizia, *in verbis*:

“O território do império do Brasil divide-se com o da República do Paraguai pelo álveo do Rio Paraná, desde onde começam as possessões brasileiras na Foz do Iguaçu até o Salto Grande das Sete Quedas do mesmo rio Paraná; - Do Salto Grande das Sete Quedas continua a linha divisória pelo mais alto da Serra de Maracaju até onde ela finda [...]”

Quando da discussão sobre a ratificação deste Tratado por parte do Conselho de Estado do Brasil, o Príncipe Gaston de Orleans, Conde D’Eu, expressou da seguinte maneira a conveniência de ter escolhido a linha divisória diferente ao do rio Igurei, mais precisamente se refere à serra de Maracaju como linha de demarcação da fronteira:

“Sob o ponto de vista militar me parece também ser a mais conveniente; pois acompanha até o rio Paraná o prolongamento da serra de Maracaju, elevação de terreno cuja terminação deve coincidir com o Salto Grande do mencionado rio. O curso do rio Igurei e menos o do rio Igatemi que fora proposto como divisa em anteriores negociações, não poderia constituir uma linha tão defensável como a que oferecem os cumes dessa íngreme cordilheira.” (Terceiro Conselho de Estado, Ata do dia 1 de março de 1872)¹⁰⁷

Deve ser notado que nos dois textos citados (tanto no Tratado de Limites como na Ata do Conselho de Estado do Brasil) a alusão ao Salto Grande das Sete Quedas como divisa entre os dois países é imprecisa para demarcar a linha da fronteira: se utilizou o termo “até”, ou bem se expressou que a linha da fronteira deve coincidir “com o Salto Grande”. Assim, os termos utilizados nos acordos internacionais, as instruções não sempre precisas, as dificuldades do trabalho de campo e obviamente os acidentes geográficos escolhidos como fronteira, que não sempre se comportam de maneira tão regular como se pensa na negociação, colaboraram para gerar uma grande confusão em torno da linha divisória tanto na serra do Maracajú como no próprio Salto. O conflito entre os dois países foi – e continua sendo – aproveitado por alguns grupos interessados na permanência dos conflitos aludindo a

¹⁰⁷ Disponível em: http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS8-Terceiro_Conselho_de_Estado_1868-1873.pdf. Acesso em: 20 de abril de 2007.

sentimentos “nacionalistas”, mas o desenrolar das negociações, em meados do século XX, encontra-se estreitamente vinculado ao surgimento do projeto Itaipu binacional. É por esta razão que Jorge Samek, Diretor Geral Brasileiro da Itaipu Binacional apresenta o projeto como um exemplo de engenharia diplomática (cf. o início deste Capítulo).

Pouco depois da assinatura do Tratado de Limites entre o Brasil e o Paraguai se iniciaram os trabalhos da Comissão Mista demarcadora. Debernardi (1996, p. 38 a 42) comenta detalhes dos difíceis trabalhos de demarcação que principiaram na desembocadura do rio Apa para dirigir-se em sentido leste e sul. Menciona que as instruções recebidas pelos comissários de ambos os países já ressaltavam um problema na demarcação: a Serra do Maracajú. Pois, percorrendo a serra de oeste para leste, bifurca-se num determinado ponto em: um ramal norte (que tem cumes mais elevadas) e um ramal sul. A demarcação realizou-se pelo ramal sul, a pesar de existir posições contrárias entre os comissários e que o Tratado mencionasse “[...] pelo mais alto da Serra de Maracajú”. Os trabalhos de demarcação não foram efetivamente realizados no Salto de Guaíra, pois ele constituía uma divisória natural entre os países. Naquela época o que poderia chamar a atenção dos funcionários era a beleza do acidente natural, ainda não se tinha a noção do potencial hidrelétrico da região; a indústria elétrica estava dando seus primeiros passos no mundo.

A Comissão Demarcadora concluiu seus trabalhos chegando na Foz do rio Iguaçu em 1874. Mas a questão da demarcação definitiva não estava totalmente resolvida, o que resultou num Tratado complementar de limites - assinado em 1927 - que fazia alusão aos trabalhos ainda não realizados de demarcação desde o rio Apa até o desaguadouro de Bahia Negra no rio Paraguai. No Protocolo de instruções de 9 de maio de 1930 estendeu-se a incumbência da Comissão para substituir as marcas que haviam desaparecido e para colocar marcos intermediários que forem considerados convenientes (COTRIM, 1999, p. 67).

Essa tarefa adicional incumbida à Comissão Mista Demarcadora não foi finalizada. Debernardi comenta que os trabalhos topográficos mostravam que os pontos mais altos da Serra de Maracaju eram os da bifurcação do ramal norte que terminava na primeira queda do Salto de Guaíra, o que estava de acordo com o Tratado de 1872. O governo do Brasil insistia na demarcação realizada em 1872-1874 da qual resultou uma carta com uma duas linhas (amarela e vermelha) definindo as fronteiras. Para o governo do Paraguai esta posição era inaceitável pelo fato da “linha vermelha” dessa carta tomar como limite o ramal sul da serra de Maracaju (o que não correspondia ao acordado no Tratado de 1872, por ser um ramal de menor altura que o ramal norte da serra) chegando ao rio Paraná na altura da quinta queda do Salto, isto é: o Salto ficava totalmente em território brasileiro (DEBERNARDI, 1996, p.46).

A questão de definir corretamente os limites neste acidente geográfico ficou crítica quando se identificou a sua importância como recurso energético. Sabe-se dos primeiros estudos nas décadas de 1920 e 1930. Foi possivelmente esta motivação de cunho econômico que alentou uma demarcação mais clara incentivada pelo governo do Brasil na década de 1930. A Comissão Mista Demarcadora que começou o trabalho nessa época teve muitas dificuldades para realizar a demarcação na região do Salto, pela diferença de posições entre os países.

As diferenças de posição se estenderam até meados da década de 1960, sem encontrar uma solução de consenso. Para os representantes do Paraguai, o principal documento de referência era o Tratado de Limites de 1872; para os representantes do Brasil, o importante era a linha de demarcação que resultou dos primeiros trabalhos de demarcação realizados entre 1872 e 1874. Em inícios da década de 1960 os conflitos ficaram mais evidentes pelo fato de o governo brasileiro ter-se anunciado um projeto de aproveitamento hidrelétrico na região do Salto de Guaíra, desviando águas internacionais por território brasileiro.

A situação de limites cobrou relevância pela importância da hidroenergia envolvida tendo como pano de fundo o interesse na exploração desses importantes recursos, seja de maneira direta, como foi a manifestação da Light no início da década de 1950, ou bem por meio da participação em diversos contratos de construção. Isto muito animou às grandes empresas internacionais – tais como ABB (BBC na época), *Siemens* e *General Electric* instaladas fazia curto tempo no Brasil (a exceção da *Siemens*) – que finalmente participaram de importantes contratos conjuntamente com empresas brasileiras e paraguaias.

Finalmente, cabe destacar que a compreensão do problema de limites não ficaria compreendida no contexto histórico se não fosse mencionado, ao menos como resenha, o cenário internacional entre os países da Bacia do Prata.

2.3.2 O cenário internacional na Bacia do Prata

A busca de uma solução dos problemas de limites suscitados com o projeto de Sete Quedas deve ser refletida no marco de um cenário internacional mais abrangente na região. Isto se relaciona tanto com uma visão de política territorial tão vinculada aos regimes militares das décadas de 1960 e 1970 na América do Sul como a uma questão que envolve a exploração de recursos naturais, em particular os recursos hídricos, cuja utilização pode afetar mais de um país. Os elementos que aqui serão apresentados podem ser analisados desde o ponto de vista geopolítico (ver Capítulo 1). Se bem não é o enfoque escolhido para a análise

do projeto, considera-se importante a colocação destes elementos das relações internacionais, para a compreensão do contexto histórico e de alguns fatos relacionados com o projeto.

No que se refere ao problema de limites, a início da década de 1930, o historiador Caio Prado Jr (Prado Jr, 1972) já se referia à importância de definir os limites meridionais do Brasil com um enfoque geopolítico. Cabe lembrar que os maiores conflitos armados nos quais o Brasil esteve diretamente envolvido - tanto no período do Império (Guerra Cisplatina e Guerra do Paraguai) como da República - tiveram como protagonistas os países vizinhos do Sul (Argentina, Paraguai e Uruguai). Na verdade, numa visão mais abrangente, desde o ponto de vista territorial, poderia dizer-se que os conflitos de fronteiras se deram historicamente com praticamente todos os países da Bacia do Prata¹⁰⁸, isto é, os mencionados e a Bolívia, país com o qual surgiram os conflitos sobre o Acre, em começos do século XX.

O equilíbrio entre todos esses países era fundamentalmente frágil em meados do século XIX, no marco da expansão do capitalismo representado principalmente pelos capitais de Reino Unido. Seus interesses na região (domínio do comércio e, por tanto, controle das hidrovias) estavam enfocados nos países da Bacia do Prata. Porém, não houve nenhuma intervenção militar direta desse país europeu na região (deixando de lado as invasões inglesas na Argentina, durante os primeiros anos do século XIX), pois os conflitos regionais combinados com posições “nacionalistas” e bem aproveitados e orientados podem, geralmente, ter o efeito desejado.

Com efeito, a questão dos limites entre o Brasil e o Paraguai (na região do avanço dos bandeirantes), a interpretação de uma política expansionista do Brasil (a intervenção político-militar no Uruguai em 1864), a livre navegação dos rios da Bacia e a busca de uma saída para o mar para o Paraguai - país historicamente prisioneiro do porto de Buenos Aires - aparecem como as motivações evidentes para que o Paraguai declarasse a guerra contra o Brasil e Argentina (MOTA, 1995, p. 251). O governante paraguaio, Francisco Solano López, possivelmente confiava em certo apoio de Urquiza da Argentina e a escassa resistência do Rio Grande do Sul, que havia se levantado contra o governo de Rio de Janeiro alguns anos antes. A resposta foi o mencionado Tratado da Tríplice Aliança entre Argentina, Brasil e Uruguai. O desfecho desta disputa se conhece como a Guerra da Tríplice Aliança ou a Guerra do

¹⁰⁸ Para alguns estudiosos das relações internacionais na América do Sul, A Bacia do rio da Prata constitui uma das três grandes regiões geopolíticas da América do Sul, formando um triângulo em cujos vértices estariam as cidades de Sucre (na Bolívia), Santos (no Brasil) e Buenos Aires (na Argentina)¹⁰⁸ (Cf. ALMEIDA MELO, 2002, p. 292) Existem dois grandes nichos de alta densidade populacional dentro desta bacia: a de Rosário-Buenos Aires-Montevideu (na direção leste-oeste); e a de Porto Alegre, Curitiba e São Paulo, na direção nortesul. O encontro desses nichos populacionais constitui as fronteiras meridionais do Brasil e uma das regiões de alta intensidade de relação histórica desde a época da colonização ibérica.

Paraguai, que resultou em grandes endividamentos externos com o império britânico e com a destruição de um modelo de desenvolvimento mais autônomo como se estava dando no Paraguai¹⁰⁹.

Apesar de terem sido aliados nessa Guerra, Argentina e Brasil não tiveram uma história diplomática fácil depois desse conflito. As relações entre estes países afetaram inclusive o desenho e a realização do projeto Itaipu durante a década de 1970. A superação das diferenças em relação com os projetos hidrelétricos do rio Paraná por meio do Acordo Tripartite, em 1979, foi considerada uma nova fase das relações que desembocaria finalmente na criação de um Tratado de integração econômica entre os mesmos países protagonistas do grande conflito bélico do século XIX: o Mercosul.

A política entre os dois principais países da Bacia do Prata foi particularmente tensa durante o período histórico do Brasil denominado da Velha República (1889-1930). Hilton (1985, p. 28) cita depoimentos de militares e estudos do Itamaraty (no início do século XX) nos quais se adverte sobre uma política argentina que procuraria isolar o Brasil (como uma ilha lusófona) na América espanhola, onde este país teria certa influência por ter sido Buenos Aires capital do Vice-reinado do Rio da Prata.

Por sua parte, Bolívia e Paraguai, os dois países mediterrâneos da Bacia do Prata, teriam saída para o oceano Atlântico (na verdade mais o Paraguai que a Bolívia) por meio da hidrovia Paraguai-Paraná e pelo estuário do Rio da Prata, ou bem por terra através do Brasil. Por este motivo, Couto e Silva (1981) referia-se a estes países (incluindo a Bolívia na análise) como “prisioneiros geopolíticos”¹¹⁰. Mas, por outro lado, reconhece que tanto o Paraguai como a Bolívia têm grande valor para a política externa brasileira, seja por sua posição geográfica numa fronteira meridional e central “aberta e vulnerável”, ou pelo temor de que instabilidades políticas e econômicas pudessem criar atritos externos que fizessem colidir interesses brasileiros e argentinos.

A colisão de interesses apontada por Couto e Silva confirmou-se logo depois, quando se tratou da questão dos aproveitamentos hidrelétricos no rio Paraná. O conflito foi suscitado

¹⁰⁹ No Paraguai, depois da independência da Coroa Espanhola, em 1811, até meados do século XIX, se realizou uma forte política de isolamento econômico levado adiante pelo governo de Gaspar Rodríguez de Francia. Toda a atividade econômica, inclusive a comercial, era administrada pelo Estado, que controlava o comércio exterior. Rodríguez de Francia confiscou as terras dos espanhóis e as converteu em propriedades públicas para o uso dos agricultores; incentivou a produção têxtil autóctone (produção artesanal) e deixou, em 1840, o Estado sem dívida externa. O governante posterior, Carlos Antonio López (pai de Francisco Solano) aproveitou as benesses deixadas por Francia e investiu o dinheiro público em infraestrutura e algumas indústrias de base: ferrovias, criação de uma indústria siderúrgica, de uma fábrica de navios e de uma fábrica de armas.

¹¹⁰ Desde a época da colonização espanhola, Paraguai tinha uma dependência econômica crucial do porto de Buenos Aires.

pelo projeto de Itaipu e os possíveis efeitos que poderia ter a usina hidrelétrica em outros projetos hidrelétricos (caso da usina de Corpus, na fronteira entre a Argentina e o Paraguai). Schilling (1991, p. 26) ainda traz à tona o fato de que as usinas hidrelétricas de Itaipu e as outras que se encontram a montante, em solo brasileiro, foram interpretadas, por alguns grupos argentinos, como a construção de uma “bomba hídrica” do Brasil. Questões como esta e outras as que surgiram em torno do projeto Itaipu Binacional estão relacionadas com a doutrina de “segurança nacional” que desempenhou um papel central nas teses geopolíticas da região (ver Capítulo 1 para maiores informações sobre este enfoque).

Segundo os estudiosos das relações internacionais, as relações com o Paraguai se forjaram, desde a década de 1950, no marco desses conceitos. Conforme lembra Hilton (1985, p. 45), já nessa década, os representantes do Itamaraty tentaram convencer ao Conselho de Segurança Nacional sobre a conveniência de realizar empreendimentos hidrelétricos com o Paraguai, no rio Paraná, contrabalançando assim a influência que tinha a Argentina nesse país (depoimento do general Alcio Souto – Conselho de Segurança Nacional, *apud* Hilton; 1985, p. 46). O ministro das Relações Exteriores de Juscelino Kubitschek, Macedo Soares, estava convencido de que o Paraguai era essencial na política exterior brasileira na Bacia do Prata. Foram realizados acordos com o Paraguai e, finalmente, no final da década de 1950 inaugurou-se a rodovia (incluindo a Ponte da Amizade no rio Paraná), que passou a comunicar Assunção com o porto de Paranaguá, um acesso marítimo alternativo aos portos argentinos¹¹¹.

A intenção de relacionar-se com o Paraguai encontrou, do lado paraguaio, uma boa receptividade, por parte do governo militar de Alfredo Stroessner. Na verdade, existiam interesses deste governante paraguaio, quem tentou ancorar sua política externa na aproximação com os EUA e com o Brasil, no marco da luta contra o comunismo (Stroessner declarou ilegal o Partido Comunista no Paraguai ainda na década de 1950).

As relações diplomáticas seguiram o curso normal antes dos mencionados incidentes sobre o projeto nas Sete Quedas. Assim, em 5 de março de 1960 as autoridades do Brasil e do Paraguai assinaram convênios de cooperação, entre eles o de cooperação para o aproveitamento da energia hidroelétrica dos saltos dos rios Acaray e Monday, rios afluentes do rio Paraná, em território paraguaio, na área de fronteira com o Brasil (PEREIRA, 1974, p. 46). Era evidente que a questão dos aproveitamentos hidrelétricos estava presente na agenda

¹¹¹ Cabe lembrar que Juscelino Kubitschek é o único presidente brasileiro que foi homenageado no Paraguai nomeando uma importante avenida central da cidade capital, coincidentemente a avenida sobre a qual se encontra a Embaixada dos Estados Unidos da América.

das relações entre estes países. Conforme foi mencionado, as décadas de 1950 e 1960 coincidem com uma forte guinada institucional no setor elétrico brasileiro, com a consolidação do padrão do financiamento público e do modelo de administração estatal.

As aproximações entre o Brasil e o Paraguai durante a década de 1950, assim como as relações entre o Brasil e os demais países da região se inserem também no marco das diretrizes marcadas pelos Estados Unidos da América na campanha em contra do “perigo” da expansão comunista para seus interesses na região. Este marco, na verdade, parece ser o marco mais geral de uma estratégia brasileira de afiançar-se numa posição privilegiada como interlocutor regional de peso com a potência norte-americana¹¹². Em alguns casos chegou-se a levantar o conceito de sub-imperialismo para definir essa relação que poderia ser de intermediação.

Ainda que se encontrem aspectos complementares ou semelhantes entre a visão geopolítica regional do Brasil e a visão dos EUA em relação com a proteção de seus próprios interesses na região não pode ser reduzida essa situação à de uma simples submissão do sul pelo norte. O Brasil não perdeu a referencia em si mesmo. Neste sentido, para Caubet (1991, p. 136), o crescimento econômico brasileiro desde a década de 1950 até inícios da década de 1970 (principalmente durante o “milagre brasileiro”) e a busca de uma posição autônoma do Brasil no arranjo das nações regionais são mostras de uma política externa própria do Brasil. Inclusive, a política nuclear brasileira manifestada na década de 1970 pode ser interpretada como uma mudança nas antigas relações de aliança entre os EUA e o Brasil. São fatos notáveis que levam a sustentar esta afirmação: a não renovação do acordo de assistência militar em 1976 e o acordo nuclear assinado, em 1975, com a República Federal da Alemanha.

A busca de uma autonomia do Brasil no plano das relações internacionais traria consigo um mero deslocamento da causa do problema: o governo do Brasil agiu pelos seus próprios interesses e não pelo interesse de terceiros países. Com isto, seria mais conveniente

¹¹² Neste sentido, cabe lembrar que a noção sobre uma nova ordem internacional alinhada com os Estados Unidos da América teve um de seus pontos mais álgidos quando da invasão do Haiti por tropas norte-americanas em abril de 1965 e quando foi proposta – pelo governo dos EUA – a criação de uma Força Interamericana de Paz. O embaixador brasileiro nos EUA, general Juracy Magalhães – quem depois teria um papel fundamental na firma da Ata das Cataratas – tentou convencer, sem muito sucesso, o corpo diplomático latino-americano para constituir tropas para a ocupação do Haiti, com o intuito de substituir o exército norte-americano instalado no país caribenho. Apenas Costa Rica, Honduras, Nicarágua e Paraguai acederam em fornecer contingentes simbólicos que permaneceram naquele país durante mais de um ano (maio de 1965 a setembro de 1966) conjuntamente com o exército do Brasil (PEREIRA, 1974, p. 34). Cabe lembrar que a guerra civil naquele país caribenho irrompera para depor o presidente eleito, J. Bosch, acusado por seus opositores (apoiados pelos EUA) de comunista. Quando este assunto foi levado à Organização dos Estados Americanos (OEA), deliberou-se, com os votos em contra do México, Chile, Venezuela, Peru e Uruguai, criar a Força Interamericana de Paz (FIP).

falar de imperialismo em vez de sub-imperialismo. Não são poucos os fatos que poderiam levar a comprovar uma tese como essa, principalmente os discursos oriundos dos principais colaboradores do regime militar. Roberto Campos, ministro de Planejamento do governo de Castelo Branco, sustentava a posição de que Brasil deveria agir no plano das relações internacionais buscando estabelecer zonas de influência; e para ele tanto a Bolívia como o Paraguai estariam dentro dessas zonas, em linha com as teses de Couto e Silva, já mencionadas (SCHILLING, 1978, p.143).

Este enfoque das relações internacionais embora ajude a compreender alguns fatos históricos perde o foco na questão central; segundo o qual não interessa um Estado em particular senão a expansão de um processo de acumulação capitalista que se vincula estreitamente com o conceito e as funções do Estado para uma sociedade com relações de produção bem determinadas. Seja qual for o fenômeno, no sentido hegeliano, o ponto essencial que está envolvido é o da reprodução do capital em escala territorial cada vez maior, com diferentes formas de participação das esferas pública e privada, mas sem perder o foco principal.

Em resumo, a Bacia do Prata, desde o ponto de vista das relações internacionais é uma região onde concentraram-se historicamente interesses de mais de duas nações e onde se desenvolveram complexos jogos de poder em torno ao controle de países menores da região (Bolívia, Paraguai e Uruguai) e do estuário do rio da Prata, importante área comercial e de comunicação para a região central da América do Sul¹¹³. A formação dos Estados sul-americanos nesta região colaborou para criar uma situação de complexas relações entre os países. Quando no século XX se identificou o gigantesco potencial dos rios da Bacia, principalmente no médio e alto Paraná e no rio Uruguai, o processo de expansão capitalista encontrou dificuldades e oportunidades nas antigas e históricas relações entre estes países.

2.3.2.1 A manifestação dos conflitos sobre os recursos hídricos na Bacia do Prata

A complexa situação descrita acima sobre as relações internacionais na Bacia do Prata, bem como as resenhas históricas sobre o desenvolvimento industrial e do setor elétrico no Brasil e no Paraguai constituíram o pano de fundo de um conflito que se concretizou quando da discussão do aproveitamento dos recursos hídricos da extensa bacia hidrográfica,

113 Esta região possui sem dúvida uma importância econômica considerável, pelas condições para o desenvolvimento de atividades agrícolas e pecuária, bem como pelos recursos naturais (atualmente gás natural) que se encontra no subsolo.

principalmente o que se refere ao rio Paraná, rio internacional que percorre territórios e constitui fronteira natural na Argentina, Brasil e Paraguai.

Para Caubet (1991), estudioso dos aspectos jurídicos e diplomáticos do projeto Itaipu Binacional, a disputa sobre o aproveitamento do rio Paraná tinha um ponto central de discussão que se desenvolve em torno do conceito de recursos naturais compartilhados. Na visão do direito internacional fluvial, desde um ponto de vista histórico, buscava-se sobretudo delimitar de maneira exata as soberanias dos ribeirinhos.

A navegação dos meios fluviais e, em menor grau de uso extensivo, a irrigação eram os usos mais antigos e importantes que se dava aos rios, até pelo menos meados e fins do século XIX, quando outros usos começaram a competir em importância com os mencionados, como é o aproveitamento da energia hidráulica para a produção da eletricidade. O assunto de aproveitamento dos rios adquiria uma complexidade bem maior quando se tratava de cursos de água que separam ou atravessam diferentes estados, caracterizando-os como rios internacionais.

A consideração do potencial hidrelétrico do rio Paraná fazia total sentido para as empresas que já operavam no Brasil. Os diversos agentes envolvidos encontraram na energia hidráulica uma fonte de energia que poderia ser a base de sua auto-suficiência de recursos para a produção de eletricidade. Escolha que era compatível com as condições do sistema hídrico do rio Paraná, de difícil navegabilidade nas condições naturais (grande quantidade de cachoeiras).

Essa diferença de enfoques sobre a utilização dos recursos hídricos da Bacia do Prata já estavam presentes na primeiras décadas do século XX e no tratamento internacional destes temas prevalecia o interesse da navegabilidade. Na Conferência Internacional Americana de Montevideu (1933) a ênfase foi dada neste uso, em detrimento de outros. Ademais, destaca por Caubet (1991, p. 30) que não houve nenhuma reação contrária sobre a decisão unilateral do Brasil (na verdade, uma decisão da Light com o apoio institucional do Estado de São Paulo), no final da década de 1920, de realizar o desvio do rio Tietê, importante afluente do rio Paraná, em direção à costa atlântica, para produção de energia elétrica na usina de Henry Borden.

Os aproveitamentos hidrelétricos na região próxima de onde a Argentina torna-se país ribeirinho do rio Paraná limitavam os projetos hidrelétricos que eram considerados pela Argentina. O projeto de Itaipu, como ficou finalmente definido, a menos de 20 km a montante da foz do rio Iguaçu e, por tanto, da tríplice fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai), seria limitante para os projetos hidrelétricos que tinham a participação da Argentina (Caubet, 1991,

p. 31). Ademais, todos os projetos de barragens do sistema do rio Paraná poderiam ir contra o enfoque de hidrovia, tão caro aos anseios históricos de Buenos Aires. No Apêndice 2.1 deste trabalho se apresentam detalhes sobre a questão dos rios internacionais na Bacia do Prata.

Debernardi (1996, p. 339-343) comenta que a pressão da Argentina sobre o governo paraguaio em contra do empreendimento de Itaipu foi amplamente debatido na imprensa desse país. Ademais da campanha jornalística houve várias notas oficiais do governo argentino que ressaltavam o direito de solicitar a revisão e a adequação de qualquer projeto hidráulico no canhão do Guairá que tenha como consequência uma diminuição do nível aproveitável das águas em território argentino¹¹⁴. A resposta do governo paraguaio (nota S.S. nº 233, de 23 de abril de 1973) mostrou uma posição semelhante à que tinha o governo brasileiro a respeito da questão: o governo paraguaio não via nenhum “dano sensível”¹¹⁵ em territórios de terceiros países (ver no Apêndice 2.1 o alcance desse termo).

A mensagem paraguaia aceitava os preceitos do Tratado da Bacia do Prata referente a que a ação conjunta permitirá o ótimo aproveitamento dos recursos naturais, mas recusava qualquer tentativa de ação conjunta que pudesse deixar sem efeito ou enfraquecer o soberano direito que cada Estado possui de utilizar seus recursos naturais localizados em seu território (DEBERNARDI, 1996, p. 342). Os governos do Brasil e do Paraguai não aceitavam, em nenhuma circunstância, a “multilateralização” dos aproveitamentos dos rios internacionais, posto que pudesse retrazar e até impedir obras levadas adiante por um ou dois Estados.

Deve destacar-se, no contexto dos assuntos com a Argentina, a questão do projeto de Corpus Christi (2.880 MW), a jusante da desembocadura do rio Iguazu no rio Paraná, ainda em estudo. Para a Argentina era crucial garantir uma cota de coroamento da represa elevada (acima de 120 metros sobre o nível do mar), mas isto afetava o nível de restituição das águas a ser turbinadas na usina de Itaipu, reduzindo a potência desta usina.

Não é necessário para este estudo apresentar com detalhes as longas negociações diplomáticas em torno de Corpus, mas é relevante mencionar que a questão somente conseguiu ser resolvida em 1979, por meio de um Acordo Tripartite (Argentina, Brasil, Paraguai). Este Acordo determinou uma solução razoável para a Itaipu (Corpus ficou com uma cota de 105 metros sobre o nível do mar), mas que limitou o funcionamento simultâneo

¹¹⁴ A comunicação oficial foi realizada por meio de uma nota do Embaixador Argentino em Assunção, Gral. Eliodoro Sánchez Lahoz (30 de marzo de 1973, Nota M.R.P. nº 97).

¹¹⁵ Fazia-se alusão direta à Declaração de Assunção de 1972 sobre o aproveitamento de rios internacionais, segundo a qual deveria existir um procedimento de consulta prévia em casos em que se constatasse dano sensível em outros países oriundo de aproveitamentos dos recursos hídricos da Bacia do Prata.

de até 18 unidades geradoras e uma vazão máxima de 12.600 metros cúbicos por segundo, entre outras especificações.

A questão dos aproveitamentos hidrelétricos entre Argentina, Brasil e Paraguai acontecia na mesma década em que se tiveram ações e reações em relação ao programa nuclear. Argentina inaugurou sua primeira usina nuclear (Atucha) em 1974; pouco depois (em 1975), Brasil assinou o programa de cooperação com a Alemanha. As desconfianças de ambas as partes no que se refere ao desenvolvimento da tecnologia nuclear fizeram também parte das discussões geopolíticas na época. Não obstante, considera-se que não é necessário estender-se sobre este assunto aqui, pois os conceitos sobre a tecnologia nuclear têm como referência a relação entre os dois maiores países da região (não envolveu outros países) e não esteve relacionado de maneira direta¹¹⁶ com a questão sobre o uso de recursos hídricos na bacia do Prata, que é central para o projeto de Itaipu.

No início da década de 1970, inclusive antes, tinha-se conhecimento do grande potencial do rio Paraná no tramo em que esse rio constitui fronteira natural entre a Argentina e o Paraguai. Como o projeto de Itaipu escolhido encontra-se a somente 14 km da desembocadura do rio Iguazu no rio Paraná (divisa entre o Brasil e a Argentina) era evidente a importância que tinha o nível de restituição das águas para o projeto a jusante (a usina de Corpus).

As correntes de pensamento sobre a geopolítica na Bacia do Prata não somente foram refletidas no âmbito das Escolas Superiores de Guerra (organismos de doutrinação militar e de políticos e profissionais com perspectiva de atuação importante nos desígnios dos países da região), mas também foram matéria de críticos acérrimos dos regimes militares. Um destes críticos, Paulo Schilling (1978, p. 273), considerava o projeto de Itaipu como parte de uma estratégia de incorporar gradualmente ao Brasil as áreas relevantes de fronteira, com metas expansionistas. De fato, na atualidade, a região de fronteira em território paraguaio possui uma importante população de colonos brasileiros e descendentes dedicados principalmente à agricultura e pecuária.

Não obstante as diferentes teses apresentadas sobre o projeto de Itaipu, cabe ressaltar a efetividade de todo o processo de negociação tanto bilateral, entre os países envolvidos, como no plano regional para garantir um arcabouço de direito internacional favorável ao projeto binacional, que se plasmou por meio da assinatura do Tratado internacional, em abril de 1973, nos termos descritos nos itens seguintes.

¹¹⁶ Poderiam desenvolver-se certas relações de maneira indireta entre o tema de energia nuclear e Itaipu, por quanto uma opção alternativa à construção de Itaipu, para o Brasil, era esta forma de energia.

O Tratado de Itaipu não resolveu totalmente o conflito de limites, mas possibilitou que as relações entre os dois países envolvidos no conflito se concentrassem durante muitos anos em questões diretamente vinculadas com a construção e operação da usina.

Pelo exposto, considerando o interesse no aproveitamento da energia do Salto de Guaira, pode-se concluir o seguinte: em primeiro lugar, o contexto de negociações para esse aproveitamento numa região de tríplice fronteira era bem maior e mais complexo do que poderia esperar-se num princípio; em segundo lugar, uma solução conjunta do Brasil e do Paraguai não somente viabilizava tecnicamente o projeto senão que se apresentava mais viável desde o ponto de vista das relações internacionais, considerando o contexto tripartite mencionado. No Brasil, um projeto como este, cuja capacidade podia oscilar entre duas a três vezes a que existia no país na época, apresentava-se como uma excelente oportunidade de negócios para as empresas. No Paraguai, a possibilidade de ter assegurado o abastecimento de energia elétrica por várias décadas, tornar-se um país eletro-exportador e ter uma oportunidade de desenvolvimento das pequenas empreiteiras e de pequenas empresas de engenharia foram motivações relevantes, segundo o depoimento pessoal de um ex Diretor Geral da Itaipu Binacional e de um empresário paraguaio¹¹⁷.

No que se refere estritamente ao problema dos limites, o prosseguimento dos trabalhos de demarcação foi postergado *sine die* e a maior parte da área do conflito encontra-se hoje submersa pelo lago da barragem. A parte que ficou emergente passou a fazer parte do patrimônio da Itaipu. Todavia, devido ao fato da questão de limites ser tão sensível o marco jurídico da entidade binacional teve um cuidado especial ao tratar dos assuntos de soberania territorial.

Um dos primeiros artigos do Tratado – após a parte de definições principais – é o Artigo VII, cujo teor consigna de maneira clara que as instalações destinadas à produção de energia elétrica e as obras complementares não produzem nenhuma variação nos limites entre os dois países, conforme os Tratados vigentes. O texto do artigo ainda menciona que nenhuma das obras realizadas no cumprimento do Tratado outorga direito de propriedade nem jurisdição sobre a parte do território da outra parte. Prevê-se, inclusive, a sinalização conveniente dentro das obras, “[...] para os efeitos práticos de jurisdição e controle”.

O respeito recíproco das soberanias é objeto de cuidado nos documentos oficiais referentes à entidade. Ainda assim, algumas dúvidas surgiram no calor das discussões

¹¹⁷ Salvador Gulino, ex Diretor Geral Paraguaio da Itaipu Binacional, e Luis Alberto Lima, sócio e diretor de várias empresas paraguaias envolvidas na construção do empreendimento, foram entrevistados em Assunção, pelo autor desta tese, em novembro de 2007.

parlamentares para o estudo do Tratado no Congresso paraguaio com relação ao Artigo XVIII do Tratado, pelo fato de dizer que as Altas Partes contratantes, seja por protocolos adicionais ou por meio de atos unilaterais, tomarão medidas necessárias para o cumprimento do Tratado. A frase “atos unilaterais” foi a que suscitou as discussões no Parlamento paraguaio.

Essa situação aparentemente dúbia foi imediatamente sanada, plasmando o entendimento mútuo sobre o significado e alcance da frase “atos unilaterais” do Tratado, numa nota diplomática específica (a nota reversal 18, de 1 de novembro de 1973, do governo paraguaio, ou a nota G/SG/DAA/DAM-I/08/241 (B46) (B44), do governo brasileiro). Por meio desta se explicitou que tais atos seriam realizados nas áreas das respectivas soberanias, em consonância com o estipulado pelo Artigo VII. Ademais, se determinou que os atos de uma Parte, que se relacionem com os temas de “polícia e segurança” e de controle de acesso às áreas de livre trânsito dentro do empreendimento, serão comunicados à outra Alta Parte contratante.

Uma última consideração, antes de entrar diretamente na análise do Tratado de Itaipu, é sobre a questão de soberania territorial que nunca foi totalmente resolvida e a sua transformação numa questão energética, que se manifesta atualmente. Com efeito, conforme será discutido mais adiante, a “soberania hidrelétrica”, reivindicada por alguns grupos do Paraguai – os mesmos que estão vinculados diretamente ao governo desde o dia 15 de agosto de 2008, além da imprensa e vários outros grupos de trabalhadores do setor elétrico -, é uma nova face dos conflitos. Se a questão se concentra neste tipo de conflito de teor aparente nacionalista se perde ou se oculta a motivação de cunho econômico que originou o projeto, deslocando a interpretação de benefícios para um país ou para outro, como se um país fosse um sistema de grupos sociais indiferenciados.

2.4 O Tratado de Itaipu

Os conflitos suscitados por falta de um consenso bilateral sobre a demarcação de limites entre dois países, numa pequena área de território, mas que envolvia a produção anual de 90 TWh de energia elétrica (equivalentes a uma produção termelétrica da ordem de 300 mil barris de petróleo por dia¹¹⁸), foram mitigados por meio da assinatura da Ata de Iguazu. Este instrumento foi assinado pelos ministros das Relações Exteriores do Brasil e do Paraguai,

¹¹⁸ Para efeitos ilustrativos, considera-se uma equivalência da energia hidrelétrica com a energia elétrica produzida por um parque gerador térmico com 30% de rendimento do processo de transformação de energia.

em junho de 1966, destacando a vontade de superação das controvérsias. Imediatamente fez alusão a uma solução compatível com os interesses de ambas as Partes, no caso:

“3) Proclamaram a disposição de seus respectivos Governos de proceder, de comum acordo, ao estudo e levantamento das possibilidades econômicas, em particular os recursos hidráulicos pertencentes em condomínio aos dois países, do Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaira;

4) Concordaram em estabelecer, desde já, que a energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do rio Paraná, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaira até a Foz do rio Iguaçu, será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de preferência para a aquisição desta mesma energia a justo preço, que será oportunamente fixado por especialistas dos dois países, de qualquer quantidade que não venha a ser utilizada para o suprimento das necessidades do consumo do outro país;

5) Convieram, ainda, os Chanceleres em participar da reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos Estados ribeirinhos da Bacia do Prata, a realizar-se em Buenos Aires, a convite do Governo argentino, a fim de estudar os problemas comuns da área, com vistas a promover o pleno aproveitamento dos recursos naturais da região e o seu desenvolvimento econômico, em benefício da prosperidade e bem-estar das populações, bem como a rever e resolver os problemas jurídicos relativos à navegação, balizamento, dragagem, pilotagem e praticagem dos rios pertencentes ao sistema hidrográfico do Prata, à exploração do potencial energético dos mesmos, e à canalização, represamento ou captação de suas águas, quer para fins de irrigação, quer para os de regularização das respectivas descargas, de proteção das margens ou facilitação do tráfego fluvial;”

A partir da assinatura da Ata de Iguaçu, os governos envidaram esforços para levar adiante o que havia sido acordado sobre o aproveitamento dos recursos hídricos. Assim, no ano 1967 foi conformada a Comissão Técnica Mista Paraguaio-Brasileira, que teve a participação de profissionais das empresas elétricas de caráter público (a Eletrobrás, no caso do Brasil e a ANDE, no caso do Paraguai), com o apóio e acompanhamento permanente de representantes dos ministérios das Relações Exteriores de ambos os países.

A Comissão Mista preparou os termos de referência dos estudos e realizou o processo de contratação e direção dos trabalhos de um consórcio internacional formado pela *International Engineering Co* (IECO) dos EUA e *Electroconsult SpA* da Itália, que trabalharam no estudo de viabilidade técnica desde 1971. O Eng. Carlos Facetti¹¹⁹, que esteve envolvido na Comissão Mista e depois na entidade binacional desde 1970, ressalta que existia confiança no trabalho destas duas empresas: primeiro, porque se queria um ponto de vista de empresas dos EUA e da Europa; segundo, porque a IECO já havia trabalhado no Brasil, Venezuela e África, em regiões semelhantes à área do projeto; e a Electroconsult havia trabalhado no projeto Acaray (usina hidrelétrica em território paraguaio).

¹¹⁹ Carlos Facetti foi entrevistado pelo autor desta tese em Assunção, Paraguai, em novembro de 2007. Fez parte do grupo de técnicos que realizaram os estudos preliminares para a Comissão Mista. Na Itaipu Binacional, onde trabalhou desde 1974 até 1989, se desempenhou como Diretor de Coordenação, encarregado das obras complementares da obra.

Os trabalhos da Comissão, com base nos trabalhos do consórcio, após a análise de diversas opções (começaram com treze sítios possíveis para desenvolver o projeto no tramo internacional do rio Paraná), culminaram no projeto denominado Itaipu (“pedra que soa” em língua guarani, em homenagem a uma ilha que estava no lugar do projeto), com uma capacidade instalada de 10.000 MW¹²⁰.

Finalmente, durante o ano 1973, os governos do Brasil e do Paraguai, com base nos estudos da Comissão Mista, decidiram consolidar sua soberania sobre o aproveitamento dos recursos hídricos no rio Paraná, praticamente na totalidade do curso internacional do rio, no tramo que constitui a fronteira natural, e assinaram o Tratado de Itaipu. De acordo com o que é relatado no Apêndice 2.1, isto significou o fim de longas negociações internacionais para assegurar, na região, a soberania sobre o recurso, mas também longas negociações bilaterais para chegar a um acordo que fosse aceitável para ambas as partes. O acordo com a Argentina foi conseguido somente seis anos mais tarde.

O Tratado de Itaipu foi assinado, em Brasília, no dia 26 de abril de 1973, durante uma visita oficial do presidente paraguaio, Alfredo Stroessner. Foi ratificado pelos Congressos Nacionais de ambos os países. O Congresso da República do Paraguai aprovou todos os documentos (Tratado, Anexos e Notas Reversais) por meio da Lei 389 de 17 de julho de 1973. Por sua parte, no Brasil o Tratado de Itaipu e os documentos anexos (Anexos do Tratado e Notas Reversais) foram ratificados por meio do Decreto Legislativo nº 23 de 30 de maio de 1973 (publicado no “Diário do Congresso Nacional” de 1 de junho de 1973.). O Tratado de Itaipu entrou em vigor no dia 13 de agosto de 1973, data em que os instrumentos de ratificação foram trocados oficialmente em Assunção.

Cabe lembrar que esse ano de 1973 foi singular para o setor elétrico paraguaio (e para o país), pois ademais do Tratado de Itaipu foi assinado o Tratado de Yacyreta com a República Argentina, no dia 3 de dezembro de 1973. O Tratado de Yacyreta foi resultado de longas negociações entre Argentina e o Paraguai que tiveram como base antigos acordos reconsiderados pelos países, com maior ênfase, depois da Ata de Iguazu¹²¹. É indiscutível a

¹²⁰ Facetti comenta que, antes de decidir por uma só usina, tinha-se uma lista de opções. A opção final foi a de construir uma só barragem ou duas (uma em Itaipu e outra em Santa Maria, a jusante de Itaipu). As grandes dificuldades de logística e as limitações do projeto (a construção do canal de desvio) contribuíram para decidir concentrar os esforços num projeto somente.

¹²¹ O primeiro projeto hidrelétrico binacional com a participação do Paraguai foi realmente o projeto Yacyretá-Apipé. O Protocolo internacional (*Protocolo Puyrredón-Ayala*, pelos nomes dos presidentes à época) para começar estudos referentes a este aproveitamento foi assinado em Washington, em 1 de fevereiro de 1926. Mas foi somente no dia 23 de fevereiro de 1958 (15 anos antes do Tratado de Itaipu) que foi criada a comissão bilateral que levou adiante os estudos que desembocaram finalmente na assinatura do Tratado de Yacyretá, em 3 de dezembro de 1973, poucos meses depois da assinatura e ratificação do Tratado de Itaipu.

influência que tiveram as negociações entre o Brasil e o Paraguai em torno de Itaipu no outro tratado internacional. Os termos gerais do acordo argentino-paraguaio são muito semelhantes ao Tratado de Itaipu¹²².

Deve ser notado ainda que entre as assinaturas de ambos os Tratados o governo argentino decidiu denunciar acordos assinados pelos governos da Argentina e do Brasil que se bem permitiam realizar consultas sobre aproveitamentos nos rios internacionais a todos os países relacionados com o recurso não davam o direito a um Estado retrasar ou travar um projeto em outro país¹²³. Isto evidencia a dificuldade de alcançar um acordo entre os dois maiores países da região em torno do assunto e o papel que tinha o Paraguai na solução dos impasses de cunho diplomático.

Mas por outro lado, deve lembrar-se ainda que o fato de o Paraguai e a Argentina terem escolhido levar adiante a assinatura do Tratado de Yacyretá e não o de Corpus Christi¹²⁴

¹²² Não obstante, devem ser ressaltadas duas diferenças fundamentais entre esses tratados: em primeiro lugar, as compensações que receberia o Tesouro paraguaio são consideravelmente maiores que no caso de Itaipu, considerando valores unitários por kWh de energia gerada; e, ademais, o Tratado de Yacyretá é mais flexível em se tratando de venda de energia a terceiros países. No caso de Itaipu fala-se de exclusividade de compra da energia de parte dos sócios do empreendimento, enquanto que em Yacyretá se suaviza a expressão falando-se de direito de preferência do outro país sócio na compra de energia correspondente que não seja utilizada num país determinado.

¹²³ Trata-se da Resolução 2995 das Nações Unidas (ver Apêndice 2.1).

¹²⁴ O projeto hidrelétrico de Corpus (situado entre a barragem da Itaipu e a de Yacyretá, a montante da cidade de Encarnación, no Paraguay) é um projeto ainda em estudo (similar em produção de energia ao projeto de Yacyretá). No dia 16 de junho de 1971, quando os estudos de Itaipu estavam bem avançados, os governos da Argentina e do Paraguai assinaram um acordo para a avaliação das possibilidades técnicas e econômicas do aproveitamento dos recursos do rio Paraná, em todo o tramo argentino-paraguaio do rio, desde a foz do rio Iguazu até a confluência com o rio Paraguai, a cargo de uma comissão bilateral criada no mesmo ato: a Comissão Mista Argentino-Paraguaia do Rio Paraná (COMIP). Ficou excluído o projeto de Yacyretá, por ter-se criado uma comissão específica para este projeto. Se bem já (desde 1972) se começou a utilizar o argumento de Corpus para questionar o projeto de Itaipu, os estudos de viabilidade do projeto foram concluídos em 1977, ano de divulgação de uma declaração dos presidentes dos países envolvidos que anunciava a intenção de realizar a obra (CAUBET, 1991, p. 172). Os conflitos entre estes países chegaram ao ponto mais álgido com a discussão da operação conjunta dos projetos de Itaipu e Corpus.

A controvérsia sobre Itaipu-Corpus foi aprofundada pelos conceitos ventilados pelo técnico argentino Mário C. Fuschini Mejía, com o constante apoio do almirante Isaac Francisco Rojas, que se resumem na tese da “singularidade geográfica” do rio Paraná na região da embocadura do rio Iguazu. Segundo o técnico argentino, os três *canyons* que convergem em Puerto Yguazú (o *canyon* que se origina pouco depois das Sete Quedas, o *canyon* do rio Iguazu, depois das famosas Cataratas e o *canyon* a jusante da desembocadura do rio Iguazu até a área do projeto de Corpus) originam uma situação de unidade desde o ponto de vista hidráulico, pois a relação de fluxos entre os *canyons*, em determinadas circunstâncias, poderia produzir até uma inversão do sentido normal do curso de água. Fuschini Mejía tentou sustentar a teoria de que os três braços hidráulicos estavam estreitamente vinculados, um caso de “singularidade geográfica”. Por tanto, a discussão sobre o aproveitamento dos recursos envolvidos deve incorporar necessariamente os três países (DEBERNARDI; 1996:449). Esta não era a postura do Brasil e do Paraguai. Por tanto, a discussão sobre a cota do projeto Corpus foi longa, inclusive durante a construção de Itaipu.

O acordo diplomático tripartite sobre Corpus foi alcançado no dia 19 outubro de 1979 e foi plasmado no denominado Acordo Técnico-Operativo (ou Acordo Tripartite), por meio de troca de notas, em Ciudad Presidente Stroessner (atual Ciudad del Este), no Paraguai. O Acordo permite a operação conjunta de até 18 unidades geradoras de energia em Itaipu, de 700 MW cada uma estabelece a necessidade de coordenação

pode ser visto como uma predisposição favorável da diplomacia dos países para tentar uma relação no mínimo aceitável para os três países. Com efeito, se tivesse sido assinado o Tratado de Corpus em 1973 ter-se-ia colocado *ab initio* um empecilho que teria incrementado consideravelmente a tensão e dificilmente se teria chegado a uma convergência de interesses.

2.4.1 O consenso com base na instituição do caráter binacional da entidade Itaipu

Em primeiro lugar, deve considerar-se que a razão de ser do Tratado de Itaipu, o aproveitamento do rio Paraná no trecho que ele constitui fronteira entre o Brasil e o Paraguai está indiscutivelmente, no campo das atribuições dos Estados. A Constituição Nacional do Brasil de 1967 (Lei Maior em vigor à época de assinatura do Tratado de Itaipu) previa a faculdade da União tanto para a produção de energia elétrica de qualquer natureza e a sua propriedade sobre os cursos de água internacionais¹²⁵. Por sua parte, a Constituição Nacional do Paraguai de 1967 (Carta Magna em vigor no Paraguai, em 1973) também estabelecia o domínio do Estado paraguaio sobre os recursos hídricos¹²⁶. Como os Estados possuem, por determinação constitucional, o domínio sobre os cursos internacionais de água e a faculdade de produção de eletricidade¹²⁷ e como estava sendo criada uma nova pessoa jurídica, no caso uma empresa binacional, fez-se necessário autorizar a essa nova entidade para realizar o

operativa entre as hidrelétricas de Itaipu e Corpus, que ficou com cota de 105 metros sobre o nível do mar, 5 m abaixo do nível mínimo pretendido pelos argentinos.

¹²⁵ O Art. 4 da Constituição Federal de 1967 estabelecia que os recursos hídricos que "*servam de limite com outros países ou se estendam a território estrangeiros*" são de propriedade da União (os Estados tinham domínio somente nos recursos integralmente no seus territórios). O Art. 8, XV, dava faculdades à União para a prestação dos serviços e instalações de energia elétrica de qualquer origem ou natureza.

¹²⁶ O Artigo 100 da Constituição do Paraguai de 1967, dizia: "*Corresponde al Estado el dominio de todos los minerales sólidos, líquidos y gaseosos, que se encuentren en estado natural en el territorio de la República, con excepción de las substancias pétreas, terrosas o calcáreas. En los casos en que organismos oficiales no tomen a su cargo la tarea, y sólo por tiempo limitado, podrá otorgarse concesiones para prospección, investigación, cateo o explotación de yacimientos minerales. La ley reglamentaria atenderá a las necesidades de la defensa nacional*".

¹²⁷ Em ambos países foram criadas empresas (de economia mista, no Brasil; e inteiramente estatal, no Paraguai), Eletrobrás e ANDE, que estavam autorizadas a realizar o aproveitamento de recursos hídricos para gerar eletricidade. No caso da Lei Maior paraguaia não se fazia menção explícita ao Estado como prestador de serviços públicos. Mas, sim, se estabelecia que o Congresso Nacional tinha a atribuição de outorgar concessões de serviços públicos, com base em propostas do Poder Executivo. Em 1964 foi criada, por lei, a *Administración Nacional de Electricidad* (ANDE), empresa estatal, à qual se havia outorgado a exclusividade do abastecimento público de eletricidade assim como a preferência para o aproveitamento dos recursos hídricos nacionais. A Lei da ANDE, ainda vigente e que é o marco legal do setor elétrico paraguaio conjuntamente com a Lei do Ministério de Obras Públicas y Comunicaciones, não coloca restrições para a geração de eletricidade. Entende-se que a geração elétrica pode ser levada adiante por qualquer pessoa física ou jurídica no país, mas no caso do uso do potencial hidrelétrico somente o Estado possui o domínio e a ANDE é a única empresa autorizada a fazer uso preferencial desse potencial.

aproveitamento hidrelétrico do trecho do rio Paraná a que faz referência o Tratado. Esta disposição foi estabelecida no Artigo V do tratado internacional.

Deve destacar-se que a criação de uma entidade binacional se fez nos moldes do modelo institucional que já existia. Conserva-se o modelo de desenvolvimento setorial em mãos do Estado, neste caso com o concurso de dois Estados. Reflete-se o mencionado padrão de financiamento público da infraestrutura, desta vez numa entidade que possui a complexidade de ser binacional, no sentido que a gestão poderia ver-se complicada pelo fato da alta direção da entidade depender de políticas de Estados soberanos. A necessidade da busca de um consenso na gestão seria a característica inelutável deste modelo. Por isto, era fundamental marcar os princípios e as pautas para a administração da usina hidrelétrica.

O Tratado de Itaipu tem como princípios o que foi consignado na Ata de Foz do Iguaçu de 1966: i) o **respeito mútuo** como base indestrutível das relações entre os dois países; ii) o vivo desejo de **superar os problemas e dificuldades com uma solução compatível com os interesses de ambas nações**; iii) a **disposição de estudar, de comum acordo, as possibilidades econômicas do Salto de Guaíra ou Salto Grande de Sete Quedas**; iv) o **condomínio dos recursos hidráulicos** desse Salto; v) a **divisão em partes iguais da energia** produzida pelos desníveis do rio Paraná, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra até a foz do rio Iguaçu (isto significa que um condomínio com uma participação igualitária das partes); e vi) o **direito de preferência de cada um dos países para a aquisição da energia a justo preço**, de qualquer quantidade que não venha a ser utilizada para o suprimento das necessidades do consumo do outro país.

Os primeiros três princípios citados constituem a condição necessária para chegar ao tratado binacional; pois, o respeito mútuo, a busca de uma solução de consenso que satisfaça as vontades e interesses das partes envolvidas e a disposição de estudar as possibilidades econômicas do Salto de Guaíra foram os princípios comuns que seguiram os delegados nacionais para a consecução do Tratado de Itaipu; transformando assim uma visão diferente sobre um problema político em uma solução conveniente para os países envolvidos, mas também para diversos agentes econômicos interessados no desenvolvimento de grandes projetos desta natureza, muitos deles instalados no Brasil.

A realização do projeto, que tanto interesse havia despertado em empresas brasileiras¹²⁸, dependia de um processo de negociações entre os governos do Brasil e do

¹²⁸ O ex-Diretor Geral Paraguaio da Itaipu Binacional e ex Diretor Financeiro adjunto, Fidencio Tardivo, entrevistado pelo autor da tese, em Assunção (novembro de 2007), afirmou o acompanhamento próximo que

Paraguai de maneira direta, mas também de negociações com o governo da Argentina (ver o Apêndice 2.1). A criação de uma entidade binacional parecia satisfazer aos Estados (não se deve perder de vista o fato da questão de soberania que estava envolvida) e às empresas, posto que se estabeleceu um marco institucional estável e, por tanto, favorável para a sustentação e incentivo do processo de acumulação capitalista, sem surpresas e com segurança.

Os princípios de condomínio dos recursos hidráulicos e da divisão em partes iguais da energia que resultasse do empreendimento binacional são a base do conceito de binacionalidade que é evocado em todo o tratado. A partilha da energia em partes iguais está consignada no Artigo XIII.

O Artigo III do Tratado de Itaipu estabelece que as Altas Partes Contratantes (os signatários do tratado em representação da República Federativa do Brasil e da República do Paraguai) “(...) *criam, em igualdade de direitos e obrigações, uma entidade binacional denominada ITAIPU, com a finalidade de realizar o aproveitamento hidrelétrico a que se refere o Artigo I.*” (negrito nosso).

A questão da criação de uma entidade binacional foi desenvolvida quando se discutiram os fundamentos do condomínio hidrelétrico. Mas merece ser ressaltado aqui que a entidade binacional Itaipu foi criada seguindo o conceito de partes, tendo como sócios representantes dos Estados, em igualdade de condições: a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás) e a *Administración Nacional de Electricidad* (ANDE)¹²⁹.

A estrutura jurídica desenhada garantiu a independência de ação da nova entidade criada. Assim, o tratado determinou que a entidade binacional fosse regida pela normativa especialmente criada para ela: o Tratado de Itaipu, o Estatuto (Anexo A) e os demais anexos. Incluiu-se no parágrafo 2 do Artigo III que os anexos pudessem ser modificados por consenso entre os governos. Isto significa que existe uma ordem de hierarquia no marco jurídico que rege a entidade binacional: o tratado é a norma maior e somente pode ser substituído por outro tratado; os anexos do tratado constituem uma normativa derivada e se bem também é requerida a aprovação parlamentar para ratificá-los e internalizá-los no direito positivo de cada país as modificações podem ser levadas adiante sem a assinatura de um novo tratado. Garantiu-se, porém, que os futuros ajustes dos anexos seguissem as diretrizes do tratado.

muitas empreiteiras brasileiras (e as paraguaias, em menor grau) realizavam das negociações relacionadas com este projeto binacional.

¹²⁹ No Artigo III se teve o cuidado de deixar claro que poderão ser outras entidades no futuro que “sucendam” às empresas elétricas mencionadas. Ao deixar explícita esta ressalva se abre a possibilidade de que outras entidades – que necessariamente deverão ser as entidades sucessoras da Eletrobrás e a ANDE – possam ser sócias da entidade, nas mesmas condições que essas empresas.

O caráter binacional da Itaipu é também afirmado no Artigo IV do tratado. Neste se prevê a criação de duas sedes oficiais da entidade (uma em Brasília e a outra em Assunção), se estabelece uma estrutura de administração da entidade com igualdade de membros de cada país parte (o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva) e se define que as línguas oficiais são o português e o espanhol.

Deve ser ressaltado que o Tratado de Itaipu não é *per se* um instrumento de cooperação abrangente entre os dois países. Todos os temas nele tratados referem-se exclusivamente a fixar um marco geral para a definição da natureza de uma entidade binacional destinada à produção e exploração da energia hidrelétrica. O título completo do tratado é: “Tratado para o aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos do Rio Paraná, pertencentes em condomínio aos dois países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guairá até a foz do Rio Iguazu”. Este título é retomado no Artigo I do tratado estabelecendo assim o objetivo principal deste instrumento internacional, como vontade comum das partes.

Da mesma maneira, o tratado se refere, nos “considerando”, explicitamente ao estabelecido na Ata de Foz do Iguazu: a energia a ser produzida pelo empreendimento, no trecho mencionado acima, será dividida em partes iguais entre os países (ponto IV da Ata de Iguazu). Com as disposições sobre o aproveitamento dos recursos em “condomínio” aos dois países signatários do tratado e sobre a divisão da energia produzida no empreendimento em partes iguais entre estes dois países se excluiu qualquer contestação ao conceito de soberania compartilhada do rio internacional envolvido (de parte de países contíguos). Ao mesmo tempo se confirmou a posição de que os ribeirinhos em cursos sucessivos não possuem nenhuma soberania sobre esses recursos.

Mas, por outro lado, o Tratado de Itaipu procura inserir-se num marco de integração regional. Mas esta preocupação é de índole estritamente jurídica, no sentido de ter em conta as disposições de direito internacional que respaldam a assinatura de um tratado bilateral. Assim, a integração regional (o Tratado da Bacia do Prata¹³⁰) é mencionado no encabeçado do tratado. Faz-se referência ao Artigo IV do tratado regional, que permite aos países signatários realizar acordos parciais, bilaterais ou multilaterais destinados à consecução dos objetivos gerais de desenvolvimento da bacia¹³¹. Também se menciona a Resolução de Assunção sobre

¹³⁰ O Tratado da Bacia do Prata teve aprovação legislativa no Brasil por meio do Decreto 682 de 15 de julho de 1969 e foi promulgado pelo Decreto 67084 do dia 19 de agosto de 1970.

¹³¹ Cabe lembrar que os objetivos gerais de desenvolvimento da bacia estão consignados no Art. I do Tratado da Bacia do Prata, a seguir:

o aproveitamento dos rios internacionais de 1971, segundo a qual em caso de rios sucessivos os países poderão aproveitar os recursos sempre que não se produzam prejuízos sensíveis a outro Estado da bacia. Porém, não se faz menção à Resolução 2995 da ONU que foi aprovada já em 15 de dezembro de 1972.

As alusões e omissões a acordos internacionais anteriores poderia dever-se aos seguintes motivos: primeiro, afirmar que se bem o projeto é bilateral ele faz parte de um processo regional mais abrangente (não sendo por tanto um projeto bilateral “isolado” no universo mais geral do direito internacional); em segundo lugar, a Resolução da ONU é mais restritiva que a Resolução de Assunção, porquanto estabelece a obrigatoriedade da troca de informações. Possivelmente por isto não se considerou conveniente incluí-la.

Uma frase que poderia chamar a atenção no texto do Tratado de Itaipu diz respeito à “[...] tradicional identidade de posições dos dois países em relação à livre navegação dos rios internacionais da Bacia do Prata [...]”. Uma alusão às obras para atender aos requisitos de navegação fluvial (eclusas, terminais e conexões terrestres, elevadores, canais e similares) foi consignada na alínea 11 do Anexo B, ponto III e na Nota Reversal 8 assinada na mesma data do Tratado. Não obstante, nenhuma obra deste tipo foi efetivamente realizada. Itaipu é até hoje um muro intransponível para a navegação fluvial sem interrupção entre o Alto Paraná e o curso a jusante da barragem em direção ao Rio da Prata¹³².

As questões levantadas enquanto a inserir o Tratado de Itaipu num contexto regional estabelecem na verdade um pano de fundo para o princípio que é fundamental no projeto, no que se refere à sua natureza jurídica de caráter binacional, o que constitui uma problemática

“As partes contratantes convêm em conjugar esforços com o objeto de promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável. Parágrafo único - Para tal fim promoverão, no âmbito da Bacia, a identificação de áreas de interesse comum e a realização de estudos, programas e obras, bem como a formulação de entendimentos operativos ou instrumentos jurídicos que estimem necessários e que propendam:

- a. À facilitação e assistência em matéria de navegação.*
- b. À utilização racional do recurso água, especialmente através da regularização dos cursos d'água e seu aproveitamento múltiplo e equitativo.*
- c. À preservação e ao fomento da vida animal e vegetal.*
- d. Ao aperfeiçoamento das interconexões rodoviárias, ferroviárias, fluviais, aéreas, elétricas e de telecomunicações.*
- e. À complementação regional mediante a promoção e estabelecimento de indústrias de interesse para o desenvolvimento da Bacia.*
- f. À complementação econômica de áreas limítrofes.*
- g. À cooperação mútua em matéria de educação, saúde e luta contra as enfermidades.*
- h. À promoção de outros projetos de interesse comum e em especial daqueles que se relacionam com o inventário, avaliação e o aproveitamento dos recursos naturais da área.*
- i. Ao conhecimento integral da Bacia do Prata.”*

¹³² Cabe lembrar que a barragem de Yacyretá possui eclusas que permitem a navegação.

que não foi simples de resolver no momento de discutir a figura jurídica para a entidade conformada.

A natureza jurídica da entidade binacional Itaipu e a sua relação com os órgãos de controle dos Estados foram aspectos que mereceram estudos aprofundados por juristas tanto do Brasil como do Paraguai. No Brasil, dois pareceres são considerados axiais sobre este assunto: o exarado pelo Prof. Miguel Reale, que participou da elaboração do Tratado de Itaipu; e o de Luiz Rafael Mayer, Consultor-Geral da República, cujo parecer foi aprovado pelo Presidente do Brasil e publicado no Diário Oficial da União de 19 de outubro de 1978.

Segundo destaca Miguel Reale em seu parecer, o projeto original do Tratado de Itaipu visava a criação de uma entidade denominada Hidroparaná, concebida sob a forma de uma sociedade de economia mista. Previa-se então a constituição de uma estrutura administrativa usual para este tipo de sociedade: Assembléia Geral, Diretoria, Conselho Fiscal, entre outros. Mas este tipo de empresa, para a legislação interna brasileira, *ex vi* o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 (sobre organização da administração federal), não permitiria estabelecer uma associação igualitária entre os países, devido a que a União deve ser o acionista majoritário da sociedade de economia mista. Ademais, existia um problema ainda mais básico com esta figura societária: qual marco legal deveria escolher-se como base jurídica para essa sociedade, a brasileira ou a paraguaia? Esta forma societária acarretaria, *ab initio*, conflitos entre os dois países, o que foi notado por Miguel Reale. Ora, era justamente o contrário, a superação de conflitos, que se buscava no âmbito das negociações bilaterais.

Tendo em vista que uma figura de associação entre os Estados que implicasse em pender para uma legislação ou outra poderia ser inaceitável do ponto de vista político e de difícil aplicação prática¹³³, passou-se então a pensar numa pessoa jurídica de caráter internacional. Para isto devia criar-se o marco jurídico binacional para o espaço de assuntos de interesse comum e, ao mesmo tempo, preservar-se a aplicação da legislação nacional de cada país nos assuntos em que essa aplicação não afetasse o interesse binacional. Reale comenta que propôs então a figura de uma empresa pública binacional. Para este jurista, não poderia confundir-se a figura deste tipo de empresa com a de uma empresa pública nacional, nem com a de uma sociedade de economia mista.

¹³³ Deve ter-se em conta que eram muitos e complexos aspectos que deviam conciliar-se em matéria jurídica: aspectos econômicos, financeiros, administrativos, civis, comerciais, penais, trabalhistas, etc.

Em virtude das definições de empresas públicas e de economia mista¹³⁴, vê-se logo que o conceito de uma empresa pública binacional está mais próximo do tipo de organismo que pretendia criar-se, posto que as empresas públicas, segundo o Decreto-Lei aludido, pertencem exclusivamente aos governos centrais. No caso de Itaipu trata-se de dois Estados. Por tanto, na interpretação de empresa pública binacional extrapolou-se o modelo jurídico do Direito Administrativo interno, mas dando maior autonomia administrativa à entidade, por quanto não depende de um Estado de maneira unilateral, senão de dois Estados.

Essa autonomia administrativa não pode ser confundida com uma autonomia das políticas da alta administração da entidade. No caso *sui generis* da entidade binacional Itaipu, os dois sócios da entidade, a Eletrobrás (empresa de economia mista) e a ANDE (empresa pública) não podem alterar o Estatuto ou os demais anexos, ou ainda decidir sobre os temas centrais do empreendimento sem a autorização prévia dos dois governos.

Miguel Reale aponta que com a Itaipu Binacional se criou um território comum dotado de livre trânsito e circulação de pessoas e bens independentemente da nacionalidade de seus empregados (Tratado, Art. XVII, § 2), sem que isto tenha ocasionado mudança alguma nos limites dos países (Tratado, Art. VII). A Itaipu passou a ser um território regido por um Direito próprio, embora reflexo natural do Direito de cada um dos países signatários do tratado.

2.4.2 As determinações do Tratado de Itaipu: os aspectos de organização e de prestação do serviço

2.4.2.1 A estrutura jurídica dos acordos

Um dos primeiros aspectos de consenso na fase das negociações do Tratado de Itaipu foi a estrutura dos instrumentos jurídicos da entidade binacional. Debernardi (1996, p. 149) comenta que a estrutura escolhida teve fundamentos eminentemente práticos. Estabeleceram-se três níveis de documentos com diferentes graus de importância e de acesso à sua revisão: um primeiro nível que tomou a forma de um tratado internacional; um segundo nível com os

¹³⁴ O Decreto-lei nº 200 de 1967 estabelecia as seguintes definições para empresa pública e para sociedade de economia mista (redação dada pelo Decreto-lei nº 900 de 29 de setembro de 1969):

II - Empresa Pública - a entidade dotada de Personalidade Jurídica de direito privado, com patrimônio Próprio capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração indireta".

três Anexos do próprio tratado internacional; e um terceiro nível com as Notas Reversais ou diplomáticas.

O primeiro nível, o tratado internacional, é o documento básico em que se expressam os princípios gerais do acordo entre as Altas Partes. A vigência do tratado entre os países é efetiva até o momento que estes decidam ou estimem conveniente introduzir alguma modificação ou realizar uma revisão.

Deve ser lembrado que um tratado internacional no Paraguai, pela ordem jurídica deste país e uma vez ratificado pelo Congresso Nacional, passa a fazer parte do direito positivo do país e, em ordem de prelação legal, encontra-se imediatamente sob a Lei Maior e prevalece sobre o direito interno¹³⁵. Este preceito constitucional deve ter sido considerado pela diplomacia brasileira, pois constitui uma segurança jurídica básica para o cumprimento dos tratados, haja vista que o Congresso Nacional do Paraguai, uma vez ratificado um acordo internacional, está impedido constitucionalmente de modificar o que está acordado por meio de uma lei interna. Com isto, deu-se estabilidade jurídica ao empreendimento.

Por outro lado, deve ter-se em conta a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados que foi assinado em 1969 e que entrou em vigor em 1980. Embora o Brasil não tenha ratificado esta Convenção ainda¹³⁶ esta Convenção é válida e pode ser citada como fonte de direito internacional. A interpretação do Tratado de Itaipu, por exemplo, pode fundamentar-se nos termos da Convenção de Viena como direito suplementar. Deve ter-se em conta, porém, que o mesmo Tratado de Itaipu estabelece que as divergências sobre a interpretação ou aplicação do tratado seriam resolvidas por meio dos meios diplomáticos e não atrasará nem interromperá a construção e/ou operação da usina hidrelétrica e de suas obras e instalações auxiliares (Art. XXII). Ademais, o tratado estará em vigor até que as Altas Partes, por meio de um novo acordo, o decidam.

O segundo nível de documentos está constituído pelos anexos do tratado. São três anexos: o Anexo A, o Estatuto da entidade binacional, em que se estabelecem as diretrizes da administração da Itaipu Binacional; o Anexo B, que se refere à descrição geral das instalações destinadas à produção de energia elétrica e as obras consideradas complementares ou auxiliares; e o Anexo C, em que se definem as bases financeiras e da prestação do serviço de eletricidade. Conforme afirma Debernardi (1996, p.150) houve entendimento de que este

¹³⁵ Esta ordem jurídica estava estabelecida na Constituição do Paraguai vigente à época da assinatura do Tratado de Itaipu (Constituição Nacional de 1967) e continua vigente, pois foi confirmada pela Constituição Nacional do Paraguai vigente desde 1992.

¹³⁶ A Convenção encontra-se no Congresso Nacional do Brasil desde 1992.

segundo nível de documentos seria passível de modificações de comum acordo entre os governos e dependendo das circunstâncias do empreendimento. Os anexos foram assinados no mesmo ato da assinatura do Tratado de Itaipu e são evocados no texto do Artigo VI, consignando que eles formam parte do tratado.

O terceiro nível de documentos – as notas reversais ou notas diplomáticas - teria uma flexibilidade semelhante ao dos Anexos, no sentido que as disposições poderiam ser modificadas de comum acordo entre os governos, sempre seguindo os procedimentos previstos pela Lei Maior de cada país. As notas diplomáticas não são mencionadas explicitamente no texto do tratado internacional, mas seis delas foram assinadas no mesmo ato da assinatura do Tratado de Itaipu¹³⁷. Essas notas trataram diretamente dos seguintes assuntos, entre outros: a) o empréstimo do governo brasileiro para o paraguaio, com o intuito de integrar o capital social da entidade; b) a garantia do governo brasileiro dos empréstimos que sejam tomados pela entidade binacional; c) a obrigatoriedade de contratar a totalidade da potencia instalada da usina, outorgando-se uma tolerância de 100 MW (estendida a 350 MW) para a contratação de parte da ANDE; e d) a definição da diretoria da entidade, garantindo-se as direções geral, técnica e financeira para profissionais de nacionalidade brasileira. Maiores detalhes sobre estas notas diplomáticas encontram-se no Apêndice 2.2.

2.4.2.2 O Estatuto da Itaipu: a organização e o capital social da entidade binacional

O Estatuto da Itaipu Binacional (ou Anexo A) é o instrumento pelo qual as Altas Partes decidiram estabelecer uma estrutura administrativa da entidade. Neste Estatuto a questão fundamental foi – e continua sendo, como problema atual - manter o princípio de binacionalidade na gestão. Este assunto torna-se relevante principalmente nos cargos executivos (diretores), nos quais é necessário tomar algumas decisões de caráter urgente. Este ponto foi crítico principalmente na fase de construção da usina, quando, com base nesta justificativa de urgência de gestão nos aspectos técnicos e financeiros (DEBERNARDI, 1996), as principais diretorias ficaram a cargo de profissionais de nacionalidade brasileira.

A questão da co-gestão ou da binacionalidade na gestão da entidade e o que se refere aos aspectos financeiros são pontos cruciais das discussões e reivindicações do Paraguai no

¹³⁷ Cada uma das seis notas aprovadas no ato da assinatura do Tratado de Itaipu emanou do ministro das Relações Exteriores do Brasil e foi dirigida ao ministro paraguaio. Todas concluem com uma fórmula pela qual se solicita o acordo da outra parte para ter validade jurídica necessária. A fórmula diz, *in verbis*: “*Se o governo do Paraguai está de acordo como o que precede, esta nota e a de Vossa Excelência, em resposta à presente, constituirão um acordo entre os dois governos*”. O ministro paraguaio, por sua vez, retomou *ipsis litteris* a nota do ministro brasileiro e consignou o acordo precisando os compromissos recíprocos das duas partes.

que se refere ao projeto. Por esta razão, neste trabalho serão apresentados estes dois aspectos com certo nível de detalhe, para a melhor compreensão da problemática que ainda hoje continua, retomando grande valor no momento político atual que o Paraguai vive, com um novo governo. Este, como será visto mais adiante, tomou a bandeira da soberania hidrelétrica e da renegociação da Itaipu Binacional como parte central de sua campanha que o levou à presidência do país¹³⁸.

A entidade teve três Estatutos assinados pelos governos: i) o original de 1973, que ficou vigente durante toda a construção da usina até um período de dois anos depois de iniciar a operação, isto é, até 1986; ii) o segundo Estatuto, que foi assinado pelos governos em 1986, e que ficou vigente até 1992; e iii) o terceiro Estatuto, cujo acordo foi assinado por Nota Reversal de 27 de dezembro de 1991, mas que entrou em vigor a partir do dia 17 de maio de 1992, ficou vigente até o ano 1994.

O Estatuto de Itaipu do ano 1991 gerou muitas discussões no âmbito do Congresso paraguaio (e em diversos âmbitos de técnicos do setor elétrico, principalmente nos sindicatos de trabalhadores) e não foi ratificado. Os governos tiveram que voltar atrás e assinaram uma Nota Reversal em 20 de dezembro de 1993, segundo a qual o Estatuto de 1986 passava novamente a entrar em vigor, permanecendo sem mudanças até a atualidade.

O ponto principal da recusa dos parlamentares paraguaios no tocante ao Estatuto de 1991 foi uma distribuição dos cargos por nacionalidades, estabelecida no próprio acordo internacional, até o nível de Chefia de Departamentos (terceiro escalão contando desde o cargo de Diretor e passando antes pelo cargo de Superintendente). Esta proposta foi considerada inovadora pelos defensores do acordo¹³⁹ por dois motivos principais: a) reduzia o número de Diretores do Estatuto de 1986 a somente 6 (3 por nacionalidade), mudando o conceito de co-gestão introduzido pelo Estatuto de 1986; e b) distribuía os cargos por nacionalidade até o cargo de Chefia de Departamento (nos anteriores Estatutos não se distribuía os cargos por nacionalidade no Estatuto – a distribuição era feita por acordo posterior – e não havia alusão direta à distribuição das Superintendências e Chefias de Departamentos por nacionalidade).

Em geral, os Estatutos estabeleceram uma organização da empresa que segue a seguinte ordem hierárquica:

¹³⁸ O presidente Fernando Lugo foi eleito no dia 20 de abril de 2008 e tomou posse do cargo no dia 15 de agosto desse mesmo ano.

¹³⁹ O autor da tese assistiu em diversas ocasiões a palestras dos defensores deste Estatuto (entre os defensores estavam, por exemplo: Jorge Gross Brown e Feliz Kemper, este último antigo funcionário da entidade binacional). Nessas palestras o panegírico era sempre da mesma índole.

- i) A alta administração da entidade é exercida por um Conselho de Administração de 12 membros (6 por cada país), dos quais um por cada país é representante do Ministério de Relações Exteriores e dois de cada empresa sócia do empreendimento (ANDE e Eletrobrás).

No Estatuto de 1973 os Diretores Gerais (um por cada país) também faziam parte do Conselho; participavam com voz, mas sem voto. Esta predisposição não sofreu modificação em 1986.

No Estatuto de 1991 os Diretores Gerais integravam o Conselho de Administração como membros plenos e se reduzia a representação das empresas elétricas sócias (ANDE e Eletrobrás) a somente um membro.

- ii) Uma Diretoria Executiva, cuja composição sofreu mudanças no decorrer dos diversos Estatutos, segundo cita-se a continuação:

1. No Estatuto inicial de 1973, a Diretoria estava composta, em igual número por nacionalidades, pelo Diretor-Geral e os Diretores Técnico, Jurídico, Administrativo, Financeiro e de Coordenação e a cada Diretor correspondia um Diretor Adjunto de nacionalidade brasileira ou paraguaia, diferente da do titular.

Conforme pode ser visto no Apêndice 2.2, por Nota Reversal nº 6 de 1973 se estabeleceu que o Diretor Geral, o Diretor Técnico e o Diretor Financeiro fossem de nacionalidade brasileira.

2. No Estatuto de 1986, atualmente em vigor, a Diretoria executiva passou a ter 12 membros. Está constituída por membros nacionais de ambos os países, em igual número e com a mesma capacidade e igual hierarquia, que são: o Diretor-Geral Brasileiro, o Diretor-Geral Paraguaio, os Diretores Executivos: Técnico, Jurídico, Administrativo, Financeiro e de Coordenação, e os Diretores: Técnico, Jurídico, Administrativo, Financeiro e de Coordenação, todos com voz e voto. A cada Diretor Executivo, brasileiro ou paraguaio, corresponde um Diretor de outra nacionalidade.

Por Nota Reversal nº 2 de 28 de janeiro de 1986, as Direções Executivas Técnica e Financeira ficaram com brasileiros.

Um aspecto interessante do Estatuto de 1986 é que a entidade somente pode assumir obrigações ou constituir procuradores mediante a assinatura conjunta dos dois Diretores Gerais (no Estatuto de 1973 esta função era assumida pelo Diretor Geral – de origem brasileira – e outro Diretor).

3. No Estatuto de 1991, pensava-se numa Diretoria Executiva mais enxuta de apenas 6 membros nacionais de ambos os países, em igual número e com a mesma capacidade e igual hierarquia, que eram: o Diretor-Geral Brasileiro, o Diretor Geral-Paraguaio, e os Diretores de Engenharia e Operação (brasileiro), de Manutenção e Obras (paraguaio), Financeiro (brasileiro), de Suprimentos (paraguaio), Administrativo Brasileiro e Administrativo Paraguaio.

Em suma, os Estatutos tentaram garantir o controle dos principais cargos de direção em profissionais brasileiros. No começo da obra a justificativa era que os profissionais brasileiros tinham a experiência na administração de uma usina desta envergadura, o qual era verdade durante o período de construção. Atualmente, não existe uma justificativa válida para a manutenção desta primazia dos profissionais brasileiros nos cargos diretivos.

Aos efeitos de melhor compreender o que significa participar dos colegiados de alto nível na administração da entidade apresenta-se a continuação uma breve resenha sobre as atribuições. Segundo o Estatuto vigente (o de 1986), são atribuições do Conselho de Administração cumprir e fazer cumprir o Tratado e seus Anexos e decidir sobre (Art. 9):

- a) as diretrizes fundamentais de administração da ITAIPU;
- b) o Regimento Interno;
- c) o plano de organização dos serviços básicos;
- d) os atos que importem em alienação do patrimônio da ITAIPU, com prévio parecer da ELETROBRÁS e da ANDE;
- e) as reavaliações de ativo e passivo, com prévio parecer da ELETROBRÁS e da ANDE, tendo em conta o disposto no parágrafo 4º do Artigo 15º do Tratado;
- f) as bases de prestação dos serviços de eletricidade;
- g) as propostas da Diretoria Executiva referentes a obrigações e empréstimos; e
- h) a proposta de orçamento para cada exercício e suas revisões, apresentadas pela Diretoria Executiva.

É importante notar aqui que o Conselho de Administração é a instância que trata da questão das tarifas. Não é, por tanto, necessário um acordo entre as Altas Partes para este ponto, pois as diretrizes gerais estão estabelecidas no Estatuto C e nas notas diplomáticas que tratam deste tema.

Por sua parte, são atribuições e deveres da Diretoria Executiva (Art. 13):

- a) dar cumprimento ao Tratado e seus Anexos e às decisões do Conselho de Administração;
- b) cumprir e fazer cumprir o Regimento Interno;

- c) praticar os atos de administração necessários à condução dos assuntos da Entidade;
- d) propor ao Conselho de Administração as diretrizes fundamentais de administração;
- e) propor ao Conselho de Administração normas de administração do pessoal;
- f) elaborar e submeter ao Conselho de Administração, em cada exercício, a proposta de orçamento para o exercício seguinte e suas eventuais revisões;
- g) elaborar e submeter ao Conselho de Administração o Relatório Anual, o Balanço Geral e Demonstração da Conta de Resultados do exercício anterior;
- h) pôr em execução as normas e as bases para prestação dos serviços de eletricidade;
- i) criar e instalar os escritórios técnicos e/ou administrativos que julgar necessários, onde for conveniente; e
- j) aprovar o plano global de classificação de cargos, de lotação e de salários e benefícios dos empregados.

Estes excertos do Estatuto mostram que o desenho institucional da entidade binacional previa uma grande autonomia de decisões e de ações. Previu-se a intervenção dos Estados somente para as diretrizes mais gerais de administração. Os princípios ficaram consignados nos acordos.

2.4.2.3 A integração do capital da Itaipu Binacional

Finalmente, cabe lembrar que o Estatuto da Itaipu Binacional também estabeleceu que o capital da Itaipu fosse equivalente a US\$ 100.000.000,00 (cem milhões de dólares dos Estados Unidos da América), pertencentes à ELETROBRÁS e à ANDE em partes iguais e intransferíveis (Art. 6). Aqui é importante ressaltar que, no que se referem a aportes de recursos próprios dos sócios do empreendimento, os valores foram irrisórios (0,8%) frente ao custo total do empreendimento (12 bilhões US\$, no final do ano 1991, ano que a construção principal da usina ficou concluída). Ergo, a usina foi construída quase exclusivamente com financiamento de provedores e empréstimos.

O valor do capital deveria ser reajustado de acordo ao que foi previsto no Tratado (Art. XV, parágrafo 4¹⁴⁰), mas não houve nenhum reajuste desses valores até o ano 2001, por

¹⁴⁰ As disposições do Tratado (Art. XV) são as seguintes:

Parágrafo 4º - O valor real da quantidade de dólares dos Estados Unidos da América, destinada ao pagamento dos "royalties", dos rendimentos sobre o capital e da remuneração, estabelecida no Anexo C, será mantido constante, para o que a dita quantidade acompanhará as flutuações do dólar dos Estados Unidos da América, referido ao seu padrão de peso e título, em ouro, vigente na data da troca dos Instrumentos de Ratificação do presente Tratado.

decisão de ambos os governos. Essa modalidade de ajuste já tinha sido modificada para os valores dos royalties, a compensação por cessão de energia e os ressarcimentos em 1986, mas ficou pendente o ajuste para os rendimentos do capital.

No ano 2000, em virtude de uma decisão tomada no âmbito do Conselho de Administração, os países decidiram ajustar os rendimentos de capital (que devem ser incluídos no custo do serviço de eletricidade), por meio da NR 10 de 13 de novembro de 2000 (Brasil – SGA/DAM-I/03/PAIN BRAS PARG).

Segundo esse ato bilateral, a partir do 1 de janeiro de 2001, e uma vez ao ano, o valor real da quantidade em US\$ correspondentes aos rendimentos sobre o capital deve seguir a fórmula:

$$FA \text{ (fator de ajuste)} = 1 + 0,5V_{IG} + 0,5 V_{CP}, \quad (1)$$

Onde:

V_{IG} = variação percentual sobre cem do Índice Médio Anual (calculado pela média aritmética dos 12 meses do ano anterior ao exercício) do “*Industrial Goods*” dos Estados Unidos da América, correspondente ao ano a ser ajustado, publicado na “*International Financial Statistics*” do Fundo Monetário Internacional e relativa ao mesmo índice médio de 1975; e

V_{CP} = variação percentual sobre cem do Índice Médio Anual (calculado pela média aritmética dos 12 meses do ano anterior ao exercício) do “*Consumer Prices*” dos Estados Unidos da América, correspondente ao ano a ser ajustado, publicado na “*International Financial Statistics*” do Fundo Monetário Internacional e relativa ao mesmo índice médio de 1975.

Assim, somente a partir do ano 2001 foi ajustado o que se refere ao capital investido pelas empresas no empreendimento binacional, mas com recursos próprios. Contudo, conforme foi mencionado acima, os recursos próprios representaram uma ínfima parte dos investimentos na usina.

Os valores totais os rendimentos sobre o capital da Itaipu Binacional, que são pagos anualmente e em partes iguais aos sócios da Itaipu Binacional, são apresentados na Tabela 2.5. Durante 16 anos, período de 1984 a 2000, não foi reajustado o valor, apesar da desvalorização da moeda dos EUA e de que outros valores (tais como regalias, compensações

Parágrafo 5º - Este valor com relação ao peso e título em ouro do dólar dos Estados Unidos da América poderá ser substituído, no caso em que a mencionada moeda deixa de ter referida sua paridade oficial em relação ao ouro.

por cessão de energia e ressarcimentos para as empresas sócias) foram reajustados desde 1986.

Tabela 2.5 Rendimentos de capital de Itaipu Binacional

Ano ou período	Rendimentos de capital (em US\$)
1984 a 2000	12.000.000
2001	34.495.571
2002	34.401.253
2003	35.609.741
2004	37.097.932
2005	39.251.234
2006	40.923.191

Fonte: Elaboração própria com dados da entidade Itaipu Binacional

2.4.2.4 O suprimento de energia: as condições emanadas dos acordos internacionais e a produção e entrega de energia

As definições gerais sobre os aspectos tarifários e de suprimento da produção da entidade financeira foram estabelecidos no Anexo C do tratado. Segundo comenta Debernardi (1996), um dos principais negociadores e depois diretor da entidade binacional de parte do governo paraguaio, este anexo foi a parte das negociações iniciais que teve uma maior discussão no âmbito da Comissão encarregada do projeto até a assinatura do tratado. Para este negociador paraguaio, a diretriz principal seguida era a de viabilizar economicamente um projeto totalmente alavancado em financiamento e empréstimos e, ao mesmo tempo, garantir um benefício para os países sócios.

Conforme já foi mencionado, é a única parte da estrutura principal do tratado e dos anexos, em que se prevê uma data de renegociação, cinquenta anos depois, por tanto, em abril de 2023, quando se estima que a usina tenha pagado integralmente os encargos financeiros que ainda hoje sufocam a saúde financeira da entidade.

Para compreender melhor os aspectos relacionados com a tarifa da usina hidrelétrica binacional e do suprimento, considera-se fundamental apresentar as definições que emanam dos acordos bilaterais entre os governos. Assim, de acordo ao Anexo C têm-se as seguintes definições¹⁴¹:

I.1 – Entidades: a ELETROBRÁS, a ANDE ou as empresas ou entidades brasileiras ou paraguaias por elas indicadas, conforme o Artigo XIV do Tratado assinado pelo Brasil e Paraguai em 26 de abril de 1973.

I.2 – Potência instalada: a soma das potências nominais de placa, expressas em quilowatts, dos alternadores instalados na central elétrica.

¹⁴¹ Seguem-se os números de parágrafos do Anexo C e a redação dada por esse ato diplomático.

I.3 – Potência contratada: a potência em quilowatts que a ITAIPU colocará, permanentemente, à disposição da entidade compradora, nos períodos de tempo e nas condições dos respectivos contratos de compra e venda dos serviços de eletricidade.

I.4 – Encargos financeiros: todos os juros, taxas e comissões pertinentes aos empréstimos contratados.

I.5 – Despesas de exploração: todos os gastos imputáveis à prestação dos serviços de eletricidade, incluídos os gastos diretos de operação e de manutenção, inclusive as reposições causadas pelo desgaste normal, gastos de administração e gerais, além dos seguros contra os riscos dos bens e instalações da ITAIPU.

I.6 – Período de operação e faturamento: o mês calendário.

I.7 – Conta de exploração: o balanço anual entre a receita e o custo do serviço.

É importante destacar que por meio destas definições ficou esclarecida que a obrigação de compra da potência se refere a um valor mensal que a entidade define para períodos anuais. O procedimento de cálculo foi posteriormente definido por um colegiado técnico que trata da operação e da contratação: Comitê de Administração da Operação e Contratação (CADOC) da entidade binacional. Isto é relevante, pois a tarifa depende deste valor.

As condições gerais de suprimento da usina de Itaipu também foram estabelecidas no Anexo C do tratado. São as que se citam a continuação¹⁴²:

II.1 – A divisão em partes iguais da energia estabelecida no Artigo XIII do Tratado, será efetuada por via de divisão da potência instalada na central elétrica.

II.2 – Cada entidade, no exercício do seu direito à utilização da potência instalada, contratará com a ITAIPU, por períodos de vinte anos, frações da potência instalada na central elétrica, em função de um cronograma de utilização que abrangerá este período e indicará, para cada ano, a potência a ser utilizada.

II.3 – Cada uma das entidades entregará à ITAIPU o cronograma acima referido, dois anos antes da data prevista para a entrada em operação comercial da primeira unidade geradora da central elétrica e dois anos antes do término do primeiro e dos subseqüentes contratos de vinte anos.

II.4 – Cada entidade, tem o direito de utilizar a energia que puder ser produzida pela potência por ela contratada até o limite que será fixado, para cada período de operação, pela ITAIPU. Fica entendido que cada entidade poderá utilizar dita potência por ela contratada, durante o tempo que lhe convier, dentro de cada período de operação, desde que a energia por ela utilizada, em todo esse período, não exceda o limite acima mencionado.

II.5 – Quando uma entidade decide não utilizar parte da potência contratada ou parte da energia a esta correspondente, dentro do limite fixado, poderá autorizar a ITAIPU a ceder às outras entidades a parte que assim se tornar disponível, tanto de potência como de energia, no período referido em II.4, nas condições estabelecidas em IV.3.

II.6 – A energia produzida pela ITAIPU será entregue às entidades no sistema de barramentos da central elétrica, nas condições estabelecidas nos contratos de compra e venda.

Nota: Segundo a NR n° 1 de 12 de fevereiro de 1974 (publicada no Diário Oficial da União do dia 20 de fevereiro de 1974, p. 2002), o período de vinte anos mencionado no item II.2 do Anexo C, transcrito acima, poderá dividir-se em dois sub-períodos de dez anos, aos quais se aplicará o disposto no parágrafo 2 da Nota Reversal n° 5143, de 26 de abril de 1973 (ver no Apêndice 2.2 detalhes sobre estas Notas).

¹⁴² Seguem-se os números de parágrafos do Anexo C e a redação dada por esse ato diplomático.

¹⁴³ Esta Nota Reversal refere-se ao Artigo XIII do tratado, parágrafo único, relativo à obrigatoriedade de contratar a totalidade da potência instalada. A NR afirma o compromisso do governo brasileiro para contratar a

No âmbito da operação, as contratações de potência são definidas pelo Comitê de Administração da Operação e Contratação da entidade binacional, onde se definiu que a potência contratada por mês seria a potência instalada (12.600 MW até 2006), menos duas unidades geradoras (1.400 MW) que estariam em manutenção preventiva de maneira simultânea, menos uma reserva operativa e consumo próprio, que ao todo somam entre 400 a 500 MW. Com isto, a totalidade da potência disponível para contratação foi definida em 10.700 MW. Os valores por ano se encontram listados na Tabela 2.6, onde pode ver-se também a média mensal da potência efetivamente contratada pelas empresas de ambos os países.

Tabela 2.6 – Potência contratada da Itaipu Binacional pelas empresas do Brasil e do Paraguai (em valores mensais médios)

Ano	Potência Contratada		Potência total Contratada (MW-mês)
	ANDE MW-ano	Eletrobrás MW-ano	
1984	0,00	0,00	0,00
1985	300,00	10259,00	1055,90
1986	600,00	26842,00	2286,83
1987	1080,00	51146,00	4352,17
1988	1220,00	62249,00	5289,08
1989	1780,00	81138,00	6909,83
1990	1920,00	102165,00	8673,75
1991	2055,00	121757,00	10317,67
1992	2250,00	124673,00	10576,92
1993	2490,00	121056,00	10295,50
1994	3180,00	123550,00	10560,83
1995	3668,04	123550,00	10601,50
1996	5670,00	122587,00	10688,08
1997	6345,00	122634,00	10748,25
1998	6983,96	122460,04	10787,00
1999	7244,00	122340,00	10798,67
2000	7104,00	122340,00	10787,00
2001	8041,00	121403,00	10787,00
2002	8560,00	120884,00	10787,00
2003	4800,00	124644,00	10787,00
2004	5160,00	124284,00	10787,00
2005	5520,00	123924,00	10787,00
2006	6005,00	124113,00	10843,17

Notas: i) o período de contratação se iniciou em março de 1985, mas a produção de energia, em caráter não comercial (período de prova) se iniciou em agosto de 1984; ii) a Furnas e a Eletrosul foram as empresas compradoras indicadas pela Eletrobrás até o ano 2002. Desde o ano 2003, a compradora é a Eletrobrás; iv) desde o ano 1991 a potência instalada da usina hidrelétrica binacional foi de 12600 MW, porém a soma das potências contratadas foram bem inferiores a esse valor (inclusive durante o período de colocação das unidades geradoras, entre 1984 e 1991), devido ao consumo próprio, a manutenção preventiva e à reserva de potência, conforme é explicado no texto.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Itaipu Binacional

potência da usina. Admite também uma tolerância de um mínimo de 100 MW (valor elevado a 350 MW em 1986) ou de 20% em mais ou menos da potência contratada pela ANDE no primeiro período de contratação de 20 anos (tolerância reduzida a 10% para o segundo período de 20 anos).

2.4.2.5 O custo do serviço de eletricidade

As diretrizes para a determinação da tarifa da produção da Itaipu Binacional foram definidas com base na viabilização do pagamento das obrigações financeiras e dos benefícios para os países sócios e as empresas proprietárias da entidade, bem como em garantir a operação da usina. As diferenças entre a definição efetiva das tarifas e estas diretrizes sobre a formação da tarifa de Itaipu, que provêm do tratado e do Anexo C, constituem um dos principais conflitos suscitados entre os governos sobre a questão da Itaipu Binacional. Ademais desse desvio histórico em relação com o que foi definido nos acordos internacionais, no tocante às tarifas, conforme será mostrado em seguida, aspectos como o valor que corresponde à compensação por cessão de energia também são elementos de discussão entre os sócios.

Deve ser lembrado que na Ata de Iguazu se havia explicitado que qualquer parte tinha direito de preferência (o tratado transformou esta preferência em exclusividade, conforme foi mencionado) para a aquisição da energia a “justo preço” da outra parte. A definição de “preço justo” e de que uma parte (um país) venderia sua energia à outra parte são situações que geram interpretações ambíguas, já que no momento de assinar o Tratado de Itaipu houve mudanças de enfoque (sobre estes aspectos). No Tratado de Itaipu e no Anexo C se reconhece que a energia produzida é dividida em partes iguais entre os países sócios (para os efeitos de contabilidade da produção de energia e o cálculo de benefícios), porém ficou estabelecido que é a entidade binacional a que vende a energia; não os países. Então é a entidade a que estabelece uma tarifa que, em princípio, deve corresponder ao custo do serviço. Com isto, o acordado na Ata de Iguazu referente ao conceito que um país vende a outro a energia com um preço justo se modificou no Tratado de Itaipu. Em lugar da venda, surgiu a figura da “cessão” de energia e ficou estabelecida uma remuneração mensal por essa cessão de energia de uma parte à outra. Esta remuneração não é estritamente uma tarifa senão uma componente do custo que a entidade estabelece para o serviço.

O texto do tratado é bastante claro no que tange à formação da tarifa de Itaipu com base no custo do serviço de eletricidade. Sobre este particular, o Anexo C, fazendo referência aos parágrafos específicos do acordo, estabelece as seguintes disposições¹⁴⁴:

IV.1 – A receita anual, decorrente dos contratos de prestação dos serviços de eletricidade, deverá ser igual, em cada ano, ao custo do serviço estabelecido neste Anexo.

¹⁴⁴ Seguem-se os números de parágrafos do Anexo C e a redação dada por esse ato diplomático.

IV.2 – Este custo será distribuído proporcionalmente às potências contratadas pelas entidades supridas.

IV.3 – Quando se verificar a hipótese prevista em II.5 anterior, o faturamento às entidades contratantes será feito em função da potência efetivamente utilizada.

IV.4 – Quando não se verificar a hipótese prevista em II.5, e tendo-se em vista o disposto no Artigo XIII do Tratado e em IV.2 acima, a responsabilidade da entidade que contratou a compra será a da totalidade da potência contratada.

Conforme foi estabelecido no parágrafo II.2 (Condições de suprimento) o que se contrata da Itaipu Binacional é uma fração da potência instalada (para os efeitos de contratação descontam-se¹⁴⁵ da potência instalada o que corresponde a consumo próprio, manutenção e as duas unidades de reserva¹⁴⁶, isto último com base na Nota Reversal 20 do dia 30 de outubro de 1978 ou Nota Brasil – DAM-I/07/241 (B46) (B44)). Considerando o disposto no parágrafo IV.2, a tarifa da eletricidade produzida pela Itaipu Binacional é uma tarifa em US\$/kW-mês, com o qual se garante um ingresso mensal relacionado com a potência que é estabelecida previamente e não com base na energia.

Por sua vez, o custo do serviço de eletricidade está composto, segundo o Anexo C do tratado, das seguintes parcelas anuais¹⁴⁷:

III.1 – O montante necessário para o pagamento, às partes que constituem a ITAIPU, de rendimentos de doze por cento ao ano sobre sua participação no capital integralizado, de acordo com o Parágrafo 1º do artigo III do Tratado e com o Artigo VI do Estatuto (Anexo A).

III.2 – O montante necessário para o pagamento dos encargos financeiros dos empréstimos recebidos.

III.3 – O montante necessário para o pagamento da amortização dos empréstimos recebidos.

III.4 – O montante necessário para o pagamento dos "royalties" às Altas Partes Contratantes, calculado no equivalente de seiscentos e cinquenta dólares dos Estados Unidos da América por gigawatt-hora, gerado e medido na central elétrica. Esse montante não poderá ser inferior, anualmente, a dezoito milhões de dólares dos Estados Unidos da América, à razão da metade para cada Alta Parte Contratante. O pagamento dos "royalties" se realizará mensalmente, na moeda disponível pela ITAIPU.

III.5 – O montante necessário para o pagamento à ELETROBRÁS e à ANDE, em partes iguais, a título de ressarcimento de encargos de administração e supervisão relacionados com a ITAIPU, calculados no equivalente de cinquenta dólares dos Estados Unidos da América por gigawatt-hora gerado e medido na central elétrica.

III.6 – O montante necessário para cobrir as despesas de exploração.

III.7 – O montante do saldo, positivo ou negativo, da conta de exploração do exercício anterior.

III.8 – O montante necessário à remuneração a uma das Altas Partes Contratantes, equivalente a trezentos dólares dos Estados Unidos da América, por gigawatt-hora cedido à outra Alta Parte Contratante. Esta remuneração se realizará mensalmente na moeda disponível pela ITAIPU.

¹⁴⁵ Antes de estarem disponíveis as duas unidades geradoras de reserva existia o desconto das unidades que se encontravam em manutenção (geralmente duas).

¹⁴⁶ Se recomenda ver a Tabela 2.6 e a explicação correspondente.

¹⁴⁷ Seguem-se os números de parágrafos do Anexo C e a redação dada por esse ato diplomático.

Sobre as disposições referentes ao custo do serviço de eletricidade, cabe mencionar algumas precisões que foram estabelecidas posteriormente acordadas com base em notas diplomáticas:

1) Segundo a Cláusula V do Anexo C, o valor dos rendimentos sobre o capital, dos "royalties" do ressarcimento dos encargos e da remuneração mencionados, respectivamente, em III.1, III.4, III.5 e III.8, anteriores, será mantido constante de acordo com o estabelecido nº 4 do Artigo XV do Tratado¹⁴⁸.

2) Segundo a Nota Reversal nº 1 de 12 de fevereiro de 1974 (publicada no Diário Oficial da União do dia 20 de fevereiro de 1974, p. 2002), os valores estabelecidos no citado Anexo C, itens III.4, III.5 e III.8, serão atualizados de acordo com o previsto no Artigo XV do referido Tratado, devendo, além disso, ter relação com: a) os ajustes reais de custo que ocorrerem nas obras da hidroelétrica de Itaipu, tomando-se como base inicial o orçamento estabelecido no "Relatório Preliminar" submetido pela Comissão Mista Técnica Paraguaio-Brasileira aos governos do Paraguai e do Brasil em 12 de janeiro de 1973, citado no Anexo B ao Tratado de 26 de abril de 1973; e b) o custo da energia elétrica a ser produzida em Itaipu.

3) Os termos do ajuste que inicialmente tinham como referência o Artigo XV parágrafo 4 foram revisados em 1986 (por meio da Nota Reversal 3 de 28 de janeiro de 1986 e Nota Brasil – DAM-I/DEM/CI/03/PAIN L00E05), a exceção do item III.1 referente aos rendimentos sobre o capital da Itaipu que foram revisados somente no ano 2000, conforme foi apresentado neste trabalho (ver Tabela 2.5); e que a partir de 2001 seguem o mesmo fator de ajuste definido na Nota Reversal 3 de 1986, conforme se descreve a continuação.

Segundo a Nota Reversal 3 de 1986, os valores dos itens III.4 (royalties), III.5 (ressarcimentos) e III.8 (compensação por energia cedida) devem ser reajustados multiplicando os valores em US\$ por GWh por fatores definidos. Segundo esta Nota Reversal o valor real das quantidades em US\$ dos royalties, ressarcimentos e compensação por energia cedida será mantido constante por meio do seguinte fator de ajuste:

$$FA \text{ (fator de ajuste)} = 1 + 0,5V_{IG} + 0,5 V_{CP}, \quad (2)$$

¹⁴⁸ As disposições do Tratado de Itaipu (Art. XV) são as seguintes:

“Parágrafo 4º - O valor real da quantidade de dólares dos Estados Unidos da América, destinada ao pagamento dos "royalties", dos rendimentos sobre o capital e da remuneração, estabelecida no Anexo C, será mantido constante, para o que a dita quantidade acompanhará as flutuações do dólar dos Estados Unidos da América, referido ao seu padrão de peso e título, em ouro, vigente na data da troca dos Instrumentos de Ratificação do presente Tratado.

Parágrafo 5º - Este valor com relação ao peso e título em ouro do dólar dos Estados Unidos da América poderá ser substituído, no caso em que a mencionada moeda deixa de ter referida sua paridade oficial em relação ao ouro.”

Onde:

V_{IG} = variação percentual sobre cem do Índice Médio Anual (calculado pela média aritmética dos 12 meses do ano anterior ao exercício) do “*Industrial Goods*” dos Estados Unidos da América, correspondente ao ano a ser ajustado, publicado na “*International Financial Statistics*” do Fundo Monetário Internacional e relativa ao mesmo índice médio de 1986; e

V_{CP} = variação percentual sobre cem do Índice Médio Anual (calculado pela média aritmética dos 12 meses do ano anterior ao exercício) do “*Consumer Prices*” dos Estados Unidos da América, correspondente ao ano a ser ajustado, publicado na “*International Financial Statistics*” do Fundo Monetário Internacional e relativa ao mesmo índice médio de 1986.

4) Cabe destacar que uma nova Nota Reversal de 8 de dezembro de 2005 determinou uma modificação do fator de ajuste definido em 1986, que era o fator de ajuste igual a “4”. Esta nova Nota Reversal estabeleceu para o item III.8 do Anexo C do Tratado (que se refere à remuneração por cessão de energia) que o montante necessário para compensação à uma das partes contratantes por Gigawatt-hora cedido à outra parte contratante passe a ser multiplicado por 5,1 (cinco inteiros e um décimo) a partir de 01 de janeiro de 2006.

Cabe destacar a importância desta mudança de fatores de ajuste do ano 2005, pois foi a primeira disposição de caráter binacional que busca elevar de maneira relativa (na formação da tarifa da entidade) a parcela que corresponde à cessão de energia de um país ao outro. Esta concessão do governo brasileiro evidencia uma maior sensibilidade deste governo em relação às reivindicações do Paraguai sobre a já comentada questão do “preço justo”. Mas na atual conjuntura das relações entre os países (2008 e 2009) é fácil identificar o descontentamento do governo de Paraguai no tocante a esse benefício. Mais adiante serão discutidos os valores da distribuição do custo do serviço relacionados com os benefícios para os países.

2.5 A oportunidade tornou-se realidade: a participação das empresas nacionais e internacionais na maior hidrelétrica do mundo

As questões levantadas no item 2.4 referem-se ao arcabouço jurídico – ou melhor, parte dele – que foi produto de um processo de negociações no âmbito dos governos e que finalmente viabilizou o empreendimento. O desenho do projeto possibilitou que uma entidade binacional tivesse a faculdade de administrar fundos públicos (a obrigação do financiamento foi assumida pela entidade, mas a garantia foi outorgada pelo governo brasileiro, que em

grande parte assumiu o financiamento por meio da Eletrobrás) para a realização das obras. Porém, todas as empresas participantes (principalmente paraguaias e brasileiras e filiais de empresas internacionais) foram do setor privado. Conforme será mostrado neste item, ingentes recursos financeiros foram alocados para o pagamento de contratos. Neste sentido, o projeto Itaipu Binacional tornou-se uma realidade de realização de negócios para as empresas privadas, tanto é assim que em 1976, os próprios empresários brasileiros colocavam o projeto Itaipu como obra prioritária, enquanto que para o governo brasileiro este projeto ocupava apenas o décimo lugar (pesquisa publicada na revista Exame).

O projeto Itaipu é realmente uma obra que pôde congrega um grande número de empresas nos dois países sócios pela envergadura das obras envolvidas. No Apêndice 2.3 apresentam-se alguns dados técnicos sobre o projeto, para uma melhor compreensão do tamanho dos trabalhos que foram realizados.

2.5.1. Resenha sobre o financiamento e os custos do projeto

No que se refere aos recursos para a construção do projeto Itaipu Binacional, cabe destacar que o projeto foi alavancado por meio de financiamento. O capital social foi de somente 0,1 bilhão US\$ (contribuições iguais da Eletrobrás e da ANDE) e os investimentos diretos foram da ordem de 12 bilhões US\$, segundo dados fornecidos pela entidade binacional. Por esta razão, foi necessário obter a maior parte dos recursos financeiros para a execução do empreendimento.

Em primeiro lugar, realizar-se-á uma breve resenha sobre os custos do projeto, que se considera relevante para a compreensão da situação financeira do projeto.

Segundo comenta Debernardi (1996, p. 101), o primeiro orçamento do projeto (no início de 1973), nos estudos finais que levaram à assinatura do Tratado, foi de 1,461 bilhões US\$ (custos diretos) e 572 milhões de juros durante a construção. Este orçamento considerava um aproveitamento hidrelétrico de 10.710 MW, com 14 unidades geradoras operando.

Segundo o Relatório Anual da entidade do ano 1974, o orçamento foi revisado pelo consórcio de engenharia a cargo do projeto desde 1971 (consórcio entre a International Engineering Co. Inc. dos Estados Unidos da América e a Electroconsult SpA da Itália). Assim, em novembro de 1973 o montante dos custos diretos havia crescido em 69% em relação com o ano anterior e os juros durante a construção haviam verificado um incremento de 70%. Já no ano 1974 o incremento dos custos diretos foi de 16% e os juros tiveram um aumento de 40%, sempre tomando como referência o ano anterior.

Conforme pode ser observado na Tabela 2.7, a distribuição dos custos diretos entre obras civis, equipamentos permanentes e engenharia e administração não teve comparativamente uma variação significativa. Agora, o que sim registrou uma mudança notável foi o montante dos juros durante a construção. Comparando os valores de custos diretos de um ano em relação com o outro os equipamentos permanentes tiveram o maior incremento (da ordem de 18%). No Relatório Anual do ano 1974, estas variações de custos se fundamentaram nos seguintes fatos:

- a) melhor conhecimento das condições locais, sobretudo no que tange à geologia e hidrologia;
- b) aumento da capacidade instalada final do aproveitamento, de 10.710 MW com 14 unidades geradoras, ao tempo do projeto preliminar, para 12.600 MW com 18 unidades geradores do projeto atual;
- c) aceleração e intensificação das pressões inflacionárias, internas e externas, e como conseqüência se teve: i) a elevação dos preços dos materiais e mão de obra; e ii) a expansão sensível de encargos, em função dos novos níveis de mercado financeiro, nacional e internacional.

Tabela 2.7 – Distribuição prevista de custos do projeto Itaipu em 1973 e 1974

Segmento de custeio	Níveis de preços (1000 US\$) e distribuição em %			
	Novembro 1973		Junho 1974	
Obras Civis	1.353.407	39,31%	1.560.541	36,78%
Equipamentos permanentes	782.094	22,71%	923.674	21,77%
Engenharia e Supervisão	213.550	6,20%	248.420	5,85%
Administração Superior	117.600	3,42%	136.631	3,22%
Subtotal (custos diretos)	2.466.651	71,64%	2.869.266	67,62%
Juros durante a construção 1974-1983 ¹⁴⁹	976.589	28,36%	1.373.794	32,38%
Total	3.443.240	100,00%	4.243.060	100,00%

Fonte: Itaipu Binacional, Relatório Anual 1974

Tendo em conta o histórico dos valores das taxas Prime (Tabela 2.8), publicadas pela Reserva Federal dos Estados Unidos da América e que dão uma média das taxas de empréstimos bancários a clientes de alta credibilidade, vê-se logo que o incremento da taxa ente 1971 e 1974 foi de 88%, o que poderia justificar a variação do orçamento do projeto no ano 1974, no que se refere aos juros.

A partir do ano 1974 os custos se elevam de maneira notável até o ano de 1983 (conforme pode ver-se na Tabela 2.9 e no Gráfico 2.1), dois anos antes de entrar em operação a primeira unidade geradora. Pela sua parte, Debernardi (1996, p. 101 e seguintes), ex Diretor

¹⁴⁹ Previa-se o ingresso gradual das unidades geradoras, desde meados de 1983 até meados de 1985.

paraguaio da Itaipu Binacional durante a construção, justifica o incremento de custos a causa de: a) a inclusão do custo das expropriações, que não haviam sido contempladas no projeto de 1972, como custo direto do projeto; b) os custos de infraestrutura rodoviária que foi construída na área do projeto; e c) os elevados custos da infraestrutura e obras complementares para os operários e familiares na área do projeto.

Tabela 2.8 – Valores médios anuais da *Prime Rate*

Ano	Taxa (%)
1971	5,72
1972	5,25
1973	8,02
1974	10,80
1975	7,85
1976	6,85
1977	6,89
1978	9,20
1979	12,73
1980	15,46
1981	18,69
1982	14,60
1983	10,75
1984	12,00
1985	9,87
1986	8,25
1987	8,21
1988	9,39
1989	10,87
1990	10,00
1991	8,38
1992	6,25
1993	6,00
1997	8,46

Fontes: Elaboração própria com base em dados proporcionados por Itaipu Binacional (desde o ano 1975) e por: UNITE STATES OF AMERICA. Federal Reserve Statistical Data (de 1971 a 1974).

Não será realizado aqui uma análise detalhada destes custos, posto que seriam necessários mais dados e outras técnicas de análise. Ademais, não está a análise aprofundada deste aspecto no escopo deste trabalho. Porém, não pode ser omitida a alusão de que os custos tiveram um grande incremento durante a construção da usina.

Conforme é mostrado na Tabela 2.9, as variações dos custos totais (custos diretos mais juros durante a construção) alcançaram 2,63 vezes em relação com o valor projetado em 1974. Aliás, deve ser lembrado que o valor de 1974 já era um valor reajustado do projeto original e que, conforme foi mencionado acima, já representava o dobro dos custos orçados para o projeto original realizado em 1971 e 1972. Por conseguinte, ainda que seja considerada a

diferença da ordem de 18 % no incremento da potência instalada (de 10,71 a 12,6 GW) não deixa de chamar a atenção o incremento histórico do custo. Ademais, considerando o contexto da economia internacional na década de 1970 é fácil compreender a importância que teve um projeto da natureza e da envergadura de Itaipu Binacional para as grandes empresas provedoras de serviços de engenharia e de equipamentos elétricos. Quanto maiores fossem os investimentos, maiores seriam os contratos para as grandes empresas que, segundo foi apresentado neste Capítulo, haviam instalado suas filiais no Brasil, tendo em conta o grande impulso à infraestrutura do sistema elétrico que se esperava com o novo padrão de financiamento setorial, com fundos públicos. Era difícil pensar na década de 1970 um projeto tão atraente como o de Itaipu Binacional nos países mais industrializados. Assim, maiores custos significavam maiores investimentos e maiores contratos para as empresas e, obviamente, maiores endividamentos e benefícios para as entidades financiadoras.

Tabela 2.9 – Evolução dos custos do projeto Itaipu Binacional

Ano	Custos diretos (em 1000 US\$)	Juros durante a construção (em 1000 US\$)	Custos totais (em 1000 US\$)
1974	2.869.266	1.373.794	4.243.060
1976	3.872.350	1.979.300	5.851.650
1978	5.934.000	2.788.400	8.722.400
1980	8.010.350	4.692.150	12.702.500
1982	9.297.720	5.995.180	15.292.900
1983	9.652.780	5.742.490	15.395.270

Fontes: Elaboração própria, com base em dados de Itaipu Binacional, Relatório Anual 1975 e Memórias dos anos 1976, 1978, 1980, 1982 e 1983.

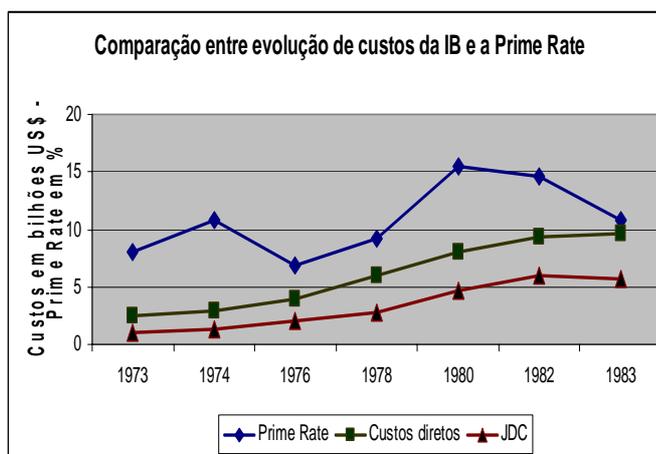
Em parte, o fundamento das taxas de juros internacionais poderia explicar o que se refere aos juros durante a construção (JDC); mesmo assim, conforme se mostra no Gráfico 2.1, a relação entre os comportamentos dos JDC e da Prime Rate mostra que os JDC tendem a crescer ainda quando a Prime Rate diminui¹⁵⁰.

Entre inícios de 1973 e 1983 os JDC multiplicaram-se por um fator de 10 e os custos diretos por um fator de 6,6. As justificativas para os custos diretos foram as de mudanças no projeto de engenharia original. As mais importantes mudanças no projeto foram: a) incremento da capacidade de 10,8 GW a 12,6 GW; e b) a instalação de um sistema de conversão de corrente alternada para corrente contínua de 6300 MW (o maior sistema

¹⁵⁰ De novo, este aspecto deveria ser melhor analisado. O que se mostra aqui é apenas uma tendência. Uma análise aprofundada deveria ter como base os contratos de financiamento, por exemplo.

construído na época no mundo) na cidade de Foz do Iguaçu e o sistema de transmissão relacionado (duas linhas de transmissão em CC de +/- 600 kV), até a área próxima à cidade de São Paulo (Ibiúna), onde se instalou a corresponde estação conversora para corrente alterna, um verdadeiro desafio tecnológico para a época¹⁵¹. Neste último caso, cabe mencionar que as linhas de transmissão e obras correlatas estiveram a cargo de Furnas e Eletrosul, subsidiárias da Eletrobrás, de acordo com o disposto pelo Art. 6 da Lei 5899 de 1973¹⁵².

Gráfico 2.1



Fontes: Elaboração própria com dados das Tabelas 2.8 e 2.9

Cabe ressaltar aqui que as negociações sobre as alternativas de geração da energia (toda a energia em 60 Hz ou 50% em 50 Hz e 50% em 60 Hz¹⁵³) foram árduas e levaram muito tempo e a intervenção constante das Chancelarias (DEBERNARDI, 1996). A tese que se defendia no Paraguai era que a mudança de sistema (que inclusive teria menos custos, incluindo a substituição de todos os eletrodomésticos existentes no Paraguai no final da década de 1970) dificultaria o fluxo de energia com outro vizinho importante (Argentina). O resultado foi uma muito conveniente mudança para as empresas provedoras de equipamentos: maiores custos, mas maiores volumes de vendas de equipamentos também.

¹⁵¹ Este sistema permitiu escoar a energia produzida pelas 9 unidades geradoras correspondente ao Paraguai que produzem energia em 50 Hz. Começou a operar em 1984. A energia produzida em 60 Hz (as outras 9 unidades geradoras que correspondem ao Brasil) é transportada por meio de 3 linhas de transmissão em 765 kV que se estendem desde Foz do Iguaçu até Tijuco Preto, em São Paulo, que inclui subestações de transformação em Ivaiporã (PR) e Itaberá (SP). A última destas linhas em corrente alterna ficou pronta depois da crise de energia de 2001.

¹⁵² Os recursos foram oriundos do empréstimo compulsório para o sistema Eletrobrás definido pela Lei 5824 de 1972.

¹⁵³ O sistema elétrico paraguaio opera em 50 Hz, que é a mesma frequência de operação dos sistemas em Argentina e Uruguai (e outros países da América do Sul).

As incertezas sobre os custos do projeto Itaipu durante a década de 1970 se deram num contexto da economia mundial que já foi apresentado no Capítulo 1, mas considera-se conveniente lembrar ou destacar alguns aspectos. Foi nessa época que se manifestou uma das grandes crises do capitalismo depois de quatro décadas de crescimento. Conforme coloca Villarreal (1984, p. 36), as grandes economias mundiais (Estados Unidos e a denominada Europa ocidental naquela época) enfrentaram grandes desequilíbrios internos e externos. As taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) se reduziram da ordem de 4,8% (média entre os anos 1957 e 1967) a 2,5% (média entre os anos 1973 e 1978), conforme os dados apresentados na Tabela 2.10.

**Tabela 2.10 – Crescimento econômico nos países industrializados
(taxas percentuais de crescimento anual do PIB ou do PNB)**

País	Período		Sub-períodos	
	1957-1967	1967-1978	1967-1973	1973-1978
Inglaterra (a)	3,1	2,3	3,4	1,1
Estados Unidos da América (b)	4,1	3,0	3,5	2,4
Japão (b)	10,4	7,2	10,2	3,7
Alemanha (b)	5,5	3,8	5,3	2,0
Países da OECD	4,8	3,8	4,8	2,5

Notas: (a) Produto Interno Bruto; (b) Produto Nacional Bruto

Fonte: Villarreal (1984, p. 509)

Por sua parte, os níveis da inflação foram elevados, alcançando os dois dígitos (10%), entre 1974 e 1978, contra 5,1% no período entre 1967 e 1973 (ver Tabela 2.11, dados dos países da Organização Econômica de Cooperação para o Desenvolvimento - OECD), ou bem contra valores inferiores a 3,0% no ano 1967.

Tabela 2.11 – Inflação dos países industrializados

País	Período		Sub-períodos
	1967-1978	1967-1973	1973-1978
Inglaterra	10,5	6,4	16,2
Estados Unidos da América	6,0	4,6	8,0
Japão	8,5	6,3	11,5
Alemanha	4,3	3,9	4,8
Países da OECD	7,1	5,1	10,0

Fonte: elaboração própria com dados de Villarreal (1984, p. 509)

O deterioro dos índices macroeconômicos dos países industrializados se deveram principalmente aos problemas nas balanças de pagamentos na segunda metade da década de

1970, devido aos grandes incrementos nos pagamentos ao exterior, por conta das alças dos preços do petróleo, como à perda de competitividade e baixa produtividade (VILLARREAL, 1984, p.36). Também a crise se manifestou no sistema financeiro, com a desvalorização do dólar dos Estados Unidos da América (ver Capítulo 1, para maiores informações).

Tendo em consideração o cenário internacional e que grande parte dos custos estava relacionada com financiamento em moedas estrangeiras (principalmente a dos EUA), os custos da Itaipu, tanto dos investimentos diretos da obra como dos juros durante a construção, sofreram ajustes.

Os diretivos da Itaipu Binacional em diversas ocasiões, quando inquiridos no que se refere aos custos diretos do projeto, alegam a variação dos índices de variação de preços (seja preços ao consumidor ou de bens industriais, os mesmos que são utilizados nas fórmulas de ajuste expressadas nas Equações 1 e 2). Para responder a estas afirmações, se propõe prestar atenção no exercício a seguir. Em primeiro lugar não se deve esquecer que os desembolsos de dinheiro para os pagamentos dos maiores contratos da entidade binacional, conforme se mostra na Tabela 2.12, se realizaram entre 1974 até 1992. Realizando a correção dos valores por um fator de ajuste que depende dos índices *Consumer Prices* e *Industrial Goods* dos EUA, utilizando o mesmo método de correção usado para os royalties e compensações (ver por exemplo Equação 2 deste Capítulo), vê-se logo que os custos diretos até 1992 (em 1991 inaugurou-se a unidade geradora número 18), em valores de US\$ corrigidos a 1974 (ano que se teve o projeto de 12,6 GW), foram de 6.212,28 US\$. Isto representa 2,17 vezes os custos do projeto em 1974. Isto é, os incrementos dos custos diretos não podem ser explicados pelos índices de inflação dos EUA. Isto mostra os elevados custos da IB que são dificilmente justificáveis e que beneficiaram finalmente às empresas provedoras de serviços e equipamentos para a entidade binacional.

Cabe mencionar que esta situação de elevados valores dos custos diretos do projeto é o fundamento de parte das críticas realizadas por vários trabalhadores do setor elétrico (como referência pode ser considerada a entrevista com Rafael González, Rodolfo Gimenez e Francisco Mercado, líderes sindicais paraguaios da entidade binacional), principalmente no Paraguai. Segundo depoimento destes sindicalistas, houve atos de corrupção na administração da entidade em estreita relação com as principais empresas que participaram dos contratos¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Os sindicalistas paraguaios, Rafael González, Rodolfo Gimenez e Francisco Mercado Rotela foram entrevistados por este autor em Assunção, no dia 21 de novembro de 2007, como parte das atividades de pesquisa realizadas para esta tese.

Ainda que os custos diretos em 1974 (ver Tabela 2.9) não considerassem as obras complementares, segundo colocado no depoimento do ex Diretor de Coordenação da entidade binacional, Carlos Facetti¹⁵⁵, o fator de 2,17 vezes entre os custos diretos estimados em 1974 e os custos diretos finais, em valores corrigidos a 1974, é difícil de justificar.

Tabela 2.12 – Investimentos anuais da IB, ajustados pela variação dos índices *Consumer Prices* e *Industrial Goods* dos EUA

Ano	<i>Consumer Prices</i>	<i>Industrial Goods</i>	Fator de Ajuste	Custos diretos anuais (em 10 ⁶ US\$ correntes)	Custos diretos anuais (em 10 ⁶ US\$ 1974)
1974	47,50	45,80	1,00	9,2	9,20
1975	53,00	50,00	0,91	132,1	119,68
1976	56,30	52,90	0,85	285,4	243,90
1977	60,20	56,30	0,80	509,8	408,39
1978	64,60	60,60	0,75	848,3	632,32
1979	73,00	67,50	0,66	835,2	554,83
1980	84,80	76,60	0,58	923,5	534,16
1981	93,90	84,50	0,52	1.297,1	678,79
1982	96,40	89,70	0,50	1.253,9	628,84
1983	97,50	92,60	0,49	543,7	266,88
1984	99,60	96,60	0,48	487,1	231,62
1985	100,00	100,00	0,47	397,6	185,42
1986	96,40	101,90	0,47	633,8	297,95
1987	98,90	105,70	0,46	698,7	318,32
1988	102,50	109,90	0,44	787,6	345,63
1989	107,60	115,20	0,42	698,4	292,18
1990	111,60	121,40	0,40	655,0	261,99
1991	112,30	126,60	0,39	349,3	136,22
1992	113,20	130,40	0,38	172,5	65,96
Totais				11.518,2	6212,28

Nota: O fator de ajuste no ano $i = 1 / (0,5 \times (CP_i / CP_{74}) + 0,5 \times (IG_i / IG_{74}))$, onde CP_i e IG_i são os índices para o ano i ; e CP_{74} e IG_{74} são os índices para o ano 1974.

Fonte: Elaboração própria com dados da área Financeira da Itaipu Binacional e Fundo Monetário Internacional (1993).

No que tange à questão do superfaturamento das obras, é um ponto de difícil tratamento no que se refere ao período de construção da usina (1974-1991). A dificuldade não está no controle conjunto (de ambos os organismos de controle: o Tribunal de Contas da União e a *Contraloria General de la República*), que pode ser resolvido por meio de uma nota diplomática criando uma Comissão conjunta, mas sim nos efeitos em cascata de uma investigação ao longo de toda a história da Itaipu. Basta lembrar os numerosos conflitos internos que já existem, tanto no Brasil como no Paraguai, com as denúncias de superfaturamento de algumas obras na atualidade, ou no passado recente. Por outro lado, é inelutável o fundamento de justiça que embasaria uma investigação dessa natureza.

¹⁵⁵ Carlos Facetti, conforme já comentado, foi entrevistado em Assunção pelo autor desta tese, em novembro de 2007.

2.5.2 A entidades financiadoras do projeto

Em primeiro lugar, seguindo a recomendação de Puerto Sanz (2002), realizar-se-á uma apresentação das principais entidades financiadoras do projeto pelo critério de origem da instituição e não do lugar de residência.

Segundo, pode ser visto na Tabela 2.13, as entidades de financiamento brasileiras foram responsáveis pela maior parte da origem de fundos para o projeto: em média, elas contribuíram em 71,31%. Porém, não se pode afirmar que todos esses recursos provieram do Brasil, pois não se têm dados para discriminar a porcentagem de recursos, canalizados pela Eletrobrás e as outras entidades financeiras, que correspondeu a endividamento externo. Por sua parte, as entidades dos EUA aportaram em média 17,29% e as européias 9,47% (PUERTO SANZ, 2002, p. 274).

Tabela 2.13 – Estrutura de participação das entidades financeiras, no financiamento da Itaipu Binacional entre 1975 e 1991

Nome da entidade financiadora ou banco	Participação (em %)	País de origem da entidade financiadora ou banco
Eletrobrás	59,38	Brasil
Citicorp	11,23	Estados Unidos da América
BNDES	5,21	Brasil
<i>The Swiss Bank Corp.</i>	4,77	Suíça
<i>Deutsche Bank</i>	4,70	Alemanha
<i>J.P. Morgan Guaranty Trust Co</i>	4,63	Estados Unidos da América
BNB	4,46	Brasil
Outros da Europa e dos EUA (<i>The Chase Manhattan Bank, Lloyds Bank Intl., etc.</i>)	3,36	Europa e EUA
Outros brasileiros (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e FINEP)	2,26	Brasil

Fonte: elaboração própria com base em dados de Luis Puerto Sanz (2002)

A primeira entidade financiadora da Itaipu Binacional – e a mais importante em montante – é a sócia brasileira do empreendimento, a Eletrobrás, como se pode ver na Tabela 2.13. Ela foi responsável em média de 59,38% da origem anual de fundos para o projeto, entre 1975 e 1991 (PUERTO SANZ, 2002, p. 268).

Segundo relevamento realizado por Puerto Sanz (2002, p. 269), a segunda entidade financiadora foi a *Citicorp*, responsável, em média, por 11,23% dos recursos durante o período mencionado. Esta entidade financeira era, em 1991, o primeiro banco nos Estados Unidos da América e ocupava o vigésimo nono lugar no mundo.

O terceiro lugar, enquanto às entidades de financiamento do projeto, está ocupado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que, conforme o estudo realizado por Puerto Sanz (2002, p. 270), foi responsável por 5,21% do financiamento total. Depois do BNDES, se têm três bancos importantes responsáveis por 4,77%, 4,70% e 4,63% do financiamento, que são respectivamente os seguintes bancos: *The Swiss Bank Corp.*; *Deutsche Bank*; e o *J.P Morgan Guaranty Trust Co.* (PUERTO SANZ, 2002, p. 270).

Segundo a publicação da *Financial Times*, *The Banker*, *The Swiss Bank Corp.* ocupava, em 1992, o segundo lugar na Suíça e o décimo oitavo no mundo. De acordo com essa mesma publicação da *Financial Times*, o *Deutsche Bank* ocupava o primeiro lugar na Alemanha e a décima posição em nível mundial, em 1992. Pela sua parte, a *J.P. Morgan* ocupava o quarto lugar nos Estados Unidos da América e a quadragésima terceira posição na lista mundial.

Finalmente, entre as principais entidades, encontra-se o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) que canalizou 4,46% dos recursos entre 1975 e 1991 (PUERTO SANZ, 2002, p. 271).

Tabela 2.14 – Estrutura de financiamento do setor de energia elétrica no Brasil (em %)

Fonte	1974	1976	1978	1980	1982	1984
1 Recursos próprios	67,20	63,07	53,85	47,58	52,98	37,06
Geração interna	32,72	31,03	30,01	31,99	33,16	17,85
IUEE	8,46	6,63	5,85	4,45	3,80	2,84
RGR	8,67	9,29	8,10	6,09	8,00	9,22
Aporte de Capital						
- Governo Federal	7,65	5,83	4,02	2,27	4,95	5,14
- Governo Estadual	8,66	7,15	5,77	2,84	3,13	0,81
- Governo Municipal	0,05	0,05	0,16	0,15	0,17	0,06
Outros	0,99	3,09	(0,06)	(0,21)	(0,23)	2,14
2. Financiamento	32,80	36,93	46,15	52,42	47,02	62,94
Empréstimo compulsório ¹⁵⁶	7,34	7,01	6,33	5,41	5,31	3,87
Em Moeda Nacional	8,73	13,97	10,05	14,97	5,72	8,93
Em Moeda Estrangeira	16,73	15,95	28,04	30,30	33,48	49,65
Outros	0	0	1,73	1,74	2,51	0,49
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborado com base de dados extraídos de Lima, J.L. (1995), apud Landi (2006, p. 87).

Apesar dessa importante contribuição de entidades ou empresas brasileiras (principalmente a Eletrobrás) ao financiamento do projeto é difícil distinguir exatamente quanto proveio de recursos internos do setor elétrico ou da poupança interna do país. Isto porque, tendo em conta que durante as décadas de 1970 e 1980, principalmente desde a

¹⁵⁶ Imposto criado na década de 1960 para financiamento do setor elétrico.

segunda metade dos anos 70, os recursos para o financiamento do setor elétrico brasileiro passaram a depender, de maneira crescente, de financiamento externo (ver Tabela 2.14).

As exigências de investimento nas usinas hidrelétricas brasileiras e na Itaipu fizeram com que Eletrobrás ocupasse o primeiro lugar, praticamente com 30% do total, entre as principais empresas estatais brasileiras entre 1976 e 1981 (conforme pode ser observado na Tabela 2.15)

Tabela 2.15 - Dispêndio de investimentos das principais empresas estatais (Cr\$ Bilhões de 1980)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1. Setor produtivo estatal						
Eletrobrás (com Itaipu)	204,50	224,60	249,30	285,20	169,40	173,20
Petrobrás	82,80	96,50	119,50	115,20	112,00	150,80
Siderbrás	66,10	85,40	99,90	151,50	108,40	94,10
CVRD	29,00	40,50	23,90	28,60	34,50	44,90
Nuclebrás	4,20	8,90	17,00	15,70	8,80	19,80
Subtotal	386,60	455,90	509,60	596,20	433,10	482,80
2. Transportes						
DNER	66,60	55,50	52,50	52,50	40,30	31,00
RFFSA	64,40	44,80	40,90	40,90	40,70	41,90
Portobrás	20,00	17,00	17,00	15,30	13,50	6,60
Sunaman	-	-	-	28,10	-	-
Subtotal	151,00	117,30	110,40	136,80	94,50	79,50
3. Telecomunicações						
Telebrás	96,00	87,90	86,20	110,50	47,80	57,50
4. Total	633,6	661,1	706,2	843,5	575,4	619,8

Fonte: Braga (1984) apud Beluzzo e Coutinho (orgs.), 1984, p. 204.

Foi mostrado recentemente que o projeto Itaipu Binacional foi realizado por meio de recursos financeiros externos, no sentido que os sócios aportaram uma parte ínfima dos investimentos totais. O projeto exigiu a captação de recursos de entidades financeiras brasileiras e internacionais, mas sempre com a garantia do governo brasileiro. Conforme será apresentado em seguida, o financiamento do projeto gerou um grande negócio para as entidades financeiras.

Assim, segundo os dados da Itaipu Binacional, os custos diretos no período 1974 a 1997 foram de 11,67 bilhões US\$ (12,2 bilhões US\$, até o final do ano 2006, segundo o Diretor Geral Brasileiro da entidade, Jorge Samek, incluindo neste valor os investimentos nas últimas duas unidades geradoras), tendo como base a Resolução do Conselho de Administração RCA 013 do ano 1997, documento oficial em que se reconhece o custo total do projeto até esse ano. Porém, o valor que chama a atenção é o nível de endividamento da entidade no final de 1991, 6 anos depois do ingresso da usina em operação e com faturamento

crecente. Nesse ano a dívida da entidade binacional era de 16,9 bilhões US\$ (ver Tabela 2.16).

Tabela 2.16 - Saldo final de exercício de empréstimos e financiamentos da Itaipu Binacional

Ano	Saldo final de exercício de empréstimos e financiamentos (em US\$ milhões)
1974	5,2
1975	200,5
1976	431,6
1977	1051,2
1978	2096,3
1979	2721,0
1980	4129,2
1981	6006,5
1982	7967,6
1983	7579,9
1984	9075,5
1985	10547,5
1986	11205,6
1987	13375,7
1988	14969,6
1989	16743,1
1990	16888,0
1991	16901,2
1992	18603,0
1993	15038,2
1994	18751,2
1995	19817,5
1996	19035,4
1997	19316,2
1998	19044,6
1999	18746,2
2000	19162,5
2001	19137,0
2002	18460,5
2003	18964,8
2004	19359,5
2005	19989,2
2006	20217,0

Fonte: Itaipu Binacional

No ano 2006, conforme pode ser visto na Tabela 2.16, a dívida passou a 20,22 bilhões US\$, quase o dobro dos investimentos diretos até 1997. Deve destacar-se que até 2006 transcorreram 15 anos de operação com a totalidade das unidades de geração (sem considerar as últimas duas unidades concluídas em 2007), o que significaria o nível máximo de faturamento da usina (no Anexo C do tratado se determina que os contratos se relacionam com a capacidade instalada da usina).

A questão financeira da Itaipu Binacional não deixa de chamar a atenção pela transferência de grandes recursos financeiros, seja para as empresas contratadas durante a construção, seja para as entidades de financiamento. Segundo dados da Itaipu Binacional,

foram captados recursos externos (fora o faturamento) da ordem de 26,9 bilhões US\$ entre 1975 e 2006¹⁵⁷. Mas a maior parte desses recursos externos não foi destinada ao investimento, senão ao pagamento de encargos financeiros e amortizações dos empréstimos; trata-se de 14,87 bilhões US\$ emprestados para pagar empréstimos. Na verdade, a transferência para as entidades financeiras foi bem maior a esse valor, pois devem ser somados os valores que provieram do faturamento da entidade binacional destinados a esse tipo de transferência. Segundo dados fornecidos pela Itaipu Binacional, até o final do ano 2006, as transferências para as entidades financeiras totalizaram 45,6 milhões US\$, mais de três vezes o valor dos custos diretos das obras. Ainda assim, o passivo da entidade binacional continua elevado, 20,22 bilhões US\$ no final desse mesmo ano (ver dados na Tabela 2.16).

Em termos gerais, considerando as transferências realizadas às entidades de financiamento e o saldo da dívida até o final do ano 2006, 65,82 bilhões US\$ representam o total das transferências de recursos às entidades financeiras, já realizadas e a realizar. Cabe lembrar que 12,2 bilhões US\$ (total dos custos diretos declarados pelo Diretor Geral Brasileiro) foram transferidos, em sua maior parte, às empresas contratadas para a provisão de serviços e equipamentos para a construção da usina.

A pergunta inevitável é como explicar a transformação de um projeto energético em uma crescente fonte de ingressos para as entidades financeiras, sendo que a usina está produzindo grande quantidade de energia, que é obrigatoriamente contratada (na verdade, contrata-se potência, conforme foi explicado anteriormente) e gerando receitas da ordem de 2 a 2,67 bilhões US\$ por ano, desde 1991 (ver Tabela 2.17). Cabe lembrar que o valor da receita deve incrementar-se notavelmente nos anos 2007 e 2008, devido ao ingresso das duas últimas usinas geradoras.

Ademais, existem contradições na definição da tarifa da energia da IB considerando que o Tratado de Itaipu estabelece que a tarifa deve ser igual ao custo do serviço, incluindo os encargos financeiros e amortizações dos principais. Parte da explicação desta contradição se encontra na maneira como foram estabelecidas as tarifas de Itaipu, ao arrepio do que foi acordado no Tratado de Itaipu, beneficiando, em parte, às grandes indústrias instaladas no Brasil com tarifas reduzidas. Com efeito, quando começou a operação comercial da usina, em 1985, foi estabelecida uma tarifa de 14,75 US\$/kW-mês. Mas essa tarifa somente foi aplicada, e já defasada, em 1990 (ver, no Apêndice 2.4, a Tabela com as tarifas da entidade binacional

¹⁵⁷ Os dados financeiros foram fornecidos pela Itaipu Binacional, durante as entrevistas realizadas junto a Jorge Samek, Diretor Geral Brasileiro da IB, e a Margaret L. Groff, Diretora Financeira Executiva da IB, realizadas na cidade de Curitiba, em dezembro de 2007.

entre 1985 e 2006). Na Ata do Conselho de Administração número 81, do dia 4 de abril de 1986, menciona-se que os representantes brasileiros defenderam que a aplicação da tarifa calculada com base nos estudos era inviável no Brasil¹⁵⁸, com o qual a tarifa foi definida, contrariando o estabelecido no Anexo C do Tratado de Itaipu, 32% por abaixo da tarifa calculada (10 US\$/kW-mês), permanecendo nesse valor até 1987. A partir desse ano, a tarifa foi incrementando-se gradualmente até 1990, mas a dívida já havia sofrido um grande incremento.

Tabela 2.17. Receita da Itaipu Binacional (1985-2006)

Ano	Potência contratada (média mensal) em MW-mês	Tarifa média (em US\$/kW- mês)	Receita (em milhões US\$)
1985	1.055,9	10,00	126,71
1986	2.286,8	10,00	274,42
1987	4.352,2	11,28	589,28
1988	5.289,1	13,38	848,90
1989	6.909,8	13,76	1.141,30
1990	8.673,7	15,70	1.634,57
1991	10.317,7	18,26	2.260,81
1992	10.576,9	16,06	2.038,38
1993	10.295,5	16,06	1.984,15
1994	10.560,8	16,06	2.035,28
1995	10.601,5	16,06	2.043,12
1996	10.688,1	16,06	2.059,81
1997	10.748,2	16,90	2.179,74
1998	10.787,0	17,53	2.269,07
1999	10.798,7	17,60	2.280,68
2000	10.787,0	17,60	2.278,21
2001	10.787,0	18,83	2.437,43
2002	10.787,0	18,83	2.437,43
2003	10.787,0	15,93	2.062,04
2004	10.787,0	16,44	2.128,27
2005	10.787,0	19,17	2.481,77
2006	10.843,2	20,50	2.667,42

Nota: os valores médios são médias ponderadas

Fonte: elaboração própria com dados da Itaipu Binacional

A posição dos representantes brasileiros no que se refere às tarifas da IB é compreensível se for considerado o contexto de obrigações contratuais em cascata criadas para sustentar o compromisso (instituído pelo Tratado) de contratar a totalidade da potência da Itaipu Binacional. Com efeito, a Lei 5899 de 1973 determinou que Furnas e Eletrosul fossem as compradoras da energia elétrica da entidade binacional (contratos em US\$ por kW-

¹⁵⁸ A obrigatoriedade do contrato de potência da usina binacional é passada para as distribuidoras que operam no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil. Deve lembrar-se que as tarifas de energia elétrica, naquela época, eram muito baixas e que se cobrava em moeda local, enquanto que a obrigação com a IB era em moeda dos EUA.

mês), mas que as concessionárias¹⁵⁹ sob a jurisdição destas empresas teriam que contratar obrigatoriamente a energia gerada pela Itaipu por meio de cotas determinadas pelo governo federal, criando um grande esforço financeiro para estas empresas de distribuição, situação que não sempre esteve sustentada pelos ingressos tarifários.

Segundo dados da Itaipu Binacional, fornecidos durante as entrevistas feitas ao Diretor Geral Brasileiro e à Diretora Financeira Executiva, durante os anos de redução tarifária da IB, se teve a necessidade de captar 12,2 bilhões US\$ (entre 1985 e 1991), dos quais somente corresponderam a investimentos 3,6 bilhões US\$. Mas, quem se beneficiou com a redução de tarifas da Itaipu Binacional? Principalmente as empresas instaladas no Brasil, grandes consumidoras de energia elétrica.

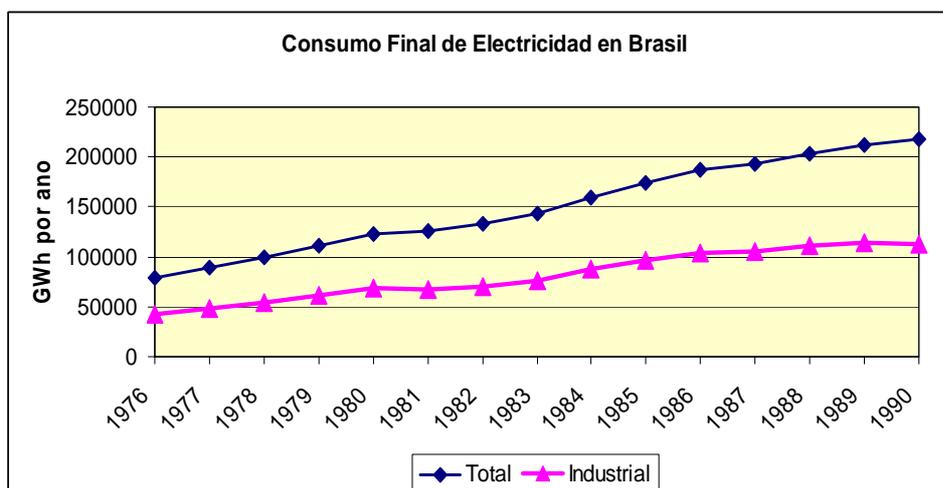
Com efeito, o consumo industrial brasileiro desde meados da década de 1970 representava em torno de 53 a 56% do consumo final total de eletricidade, com crescimentos notáveis em certos anos (veja Gráfico 2.2), devido ao ingresso das indústrias eletro intensivas (principalmente de alumínio). Na pesquisa de Célio Bermann (1991) são analisados os grandes benefícios e incentivos obtidos por este tipo de indústrias. Desta vez, uma entidade binacional desenvolvida no modelo de financiamento público serviu para o benefício da acumulação capitalista, inclusive com base no esforço financeiro da entidade binacional e das

¹⁵⁹ O texto da Lei 5899 é o seguinte, *in verbis*: **Art 7º** As seguintes empresas concessionárias: Centrais Elétricas de São Paulo S. A. - CESP, Companhia Paulista de Força e Luz - CPFL, Centrais Elétricas de Minas Gerais S. A. - CEMIG, LIGHT - Serviços de Eletricidade S. A., Espírito Santo Centrais Elétricas S. A. - ESCELSA, Companhia Brasileira de Energia Elétrica - CBEE, Centrais Elétricas Fluminenses S. A. - CELF, Companhia de Eletricidade de Brasília - CEB, Centrais Elétricas de Goiás S. A. - CELG e Centrais Elétricas Matogrossenses S. A. - CEMAT, terão o prazo de 30 (trinta) dias contados a partir da assinatura dos contratos aludidos no artigo 5º, para celebrar contratos com FURNAS, de 20 (vinte) anos de prazo, para utilização em conjunto da totalidade da potência contratada por FURNAS, com ITAIPU e da totalidade da energia vinculada a essa potência contratada dentro do mesmo espírito do Tratado firmado entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai, em 26 de abril de 1973, anexo C. / **Parágrafo único.** O contrato que for celebrado entre FURNAS e CESP incluirá a parcela da potência e energia adquirida por FURNAS à ITAIPU, destinada ao sistema da LIGHT, no Estado de São Paulo, parcela essa que será suprida através da CESP. / **Art 8º** As seguintes empresas concessionárias: Companhia Estadual de Energia Elétrica - CEEE, Companhia Paranaense de Energia Elétrica - COPEL, e Centrais Elétricas de Santa Catarina S. A. - CELESC terão o prazo de 30 (trinta) dias contados a partir da assinatura dos contratos aludidos no artigo 5º para celebrar contratos com a ELETROSUL de 20 (vinte) anos de prazo, para a utilização, em seu conjunto, da totalidade da potência contratada pela ELETROSUL com ITAIPU e da totalidade da energia vinculada a essa potência contratada, dentro do mesmo espírito do Tratado firmado entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai em 26 de abril de 1973, anexo C. / **Art 9º** A potência contratada com FURNAS e ELETROSUL pelas empresas concessionárias mencionadas nos artigos 7º e 8º será rateada, na proporção da energia por elas vendida no ano anterior aquele em que serão celebrados os contratos, a seus consumidores finais e a empresas concessionárias que não as mencionadas nos citados artigos. / **Parágrafo único.** Caso a evolução do mercado de energia elétrica de qualquer dentre as empresas concessionárias mencionadas nos artigos 7º e 8º venha a justificar revisão das potências e da energia por elas contratadas, admitir-se-á tal procedimento, desde que a revisão pretendida possa ser compensada pela revisão das potências e da energia contratadas pelas restantes empresas concessionárias e a juízo do Ministro das Minas e Energia.

empresas concessionárias estaduais obrigadas a contratar cotas da energia de Itaipu em moeda dos EUA.

Na Tabela 2.18, podem ser observadas as tarifas médias por ano do setor industrial e do setor residencial. As tarifas do setor industrial foram, em todo o período, muito inferiores às do setor residencial (isto pode ser compreensível considerando o maior nível de tensão em que são atendidos os usuários industriais). Em 1985, a tarifa da Itaipu da energia era da ordem de 19 US\$/MWh (fator de carga de 80%), valor muito próximo à tarifa média anual do setor industrial¹⁶⁰, o que mostra a transferência dos benefícios da produção de eletricidade para o setor empresarial, em detrimento do projeto binacional e das concessionárias estaduais. A conta deverá ser paga depois pelo conjunto da sociedade em ambos os países sócios, por meio do crescimento da dívida da entidade.

Gráfico 2.2 – Consumo Final de eletricidade no Brasil



Fonte: Elaboração própria com dados de: Brasil, Ministério de Minas e Energia e Empresa de Pesquisa Energética, Balanço Energético Nacional 2007 (ano base 2006).

Tabela 2.18 Tarifas de energia elétrica no Brasil (médias anuais)

1973	1975	1977	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1991
Tarifas no setor Industrial (em US\$/MWh)									
17,8	22,8	23,5	25,0	35,8	23,0	21,5	34,5	41,4	34,0
Tarifas no setor residencial (em US\$/MWh)									
48,0	59,1	48,2	57,1	56,8	37,1	29,9	50,2	45,4	58,7

Fonte: Organização Latino-americana de Energia, Sistema de Informação Econômica Energética

¹⁶⁰ As tarifas para usuários finais espera-se que sejam superiores à tarifa da geração, pois devem ser incorporados os custos de transporte e distribuição.

Deve mencionar-se ainda que a redução tarifária em Itaipu foi aprovada em diversas outras ocasiões durante a história da entidade. Conforme se vê no Apêndice 2.4, se produziram reduções de tarifas no final do ano 1991 e no ano 2003.

Assim, os problemas com a situação financeira da entidade binacional não pararam na década de 1990; pelo contrário, se incrementaram. No ano de 1997, em plena época da reforma institucional neoliberal do setor elétrico brasileiro, foi assinado um acordo entre os governos do Brasil e do Paraguai sobre a dívida (em mãos principalmente da Eletrobrás) e os reajustes de tarifa de Itaipu, prevendo realizar o pagamento total da dívida no ano 2023.

Este acordo é um dos pontos principais de crítica de parte dos trabalhadores paraguaios do setor elétrico¹⁶¹ que são críticos ao projeto. Isto se deve ao fato de que as taxas de juros variam entre 4 a 12%, com uma média ponderada da ordem de 7% e o saldo devedor é corrigido anualmente com base na variação média anual dos índices *Industrial Goods* e *Consumer Prices* publicados pela revista do Fundo Monetário Internacional, *International Financial Statistics*. A correção monetária foi de 5,96% em 2005 e de 4,31% em 2006. Isto significa que, por exemplo no ano 2005, a taxa efetiva de cálculo para os encargos financeiros da Itaipu chegaram a um valor da ordem de 13,37%.

Esta dupla indexação da dívida gerou protestos oficiais do governo paraguaio desde o ano 2005, o que ocasionou uma discussão no interior do governo brasileiro sobre essa questão e finalmente, por Lei Ordinária 11.480 do dia 30 de maio de 2007, se estabeleceu retirar o fator anual de reajuste dos saldos devedores da dívida da Itaipu Binacional com a Eletrobrás e com a União¹⁶². Esta mesma Lei definiu que as diferenças que pudessem afetar o fluxo financeiro da Eletrobrás poderiam ser transferidas à tarifa de repasse de Itaipu Binacional. Segundo publicações do jornal *abc Color* do Paraguai do dia 6 de agosto de 2008¹⁶³, esta Lei teve um parecer desfavorável exarado pelo ministro Bernardo Zymler do TCU, por considerar a medida lesiva aos interesses brasileiros, posto que a tarifa de repasse é a tarifa que as concessionárias de distribuição estão obrigadas a pagar pelas alíquotas que lhe correspondem da potência contratada.

¹⁶¹ Com base no depoimento dos sindicalistas paraguaios entrevistados pelo autor desta tese, em Assunção do Paraguai, em novembro de 2007.

¹⁶² Segundo dados da Itaipu Binacional, o principal credor original, até 1998, era a Eletrobrás, por um valor aproximado de 17 bilhões US\$ (corrigidos a 31.12.2006). Em 1998, a Eletrobrás e o Tesouro Nacional brasileiro – TN assinaram os contratos 423/TN, 424/TN e 425/TN, de cessão da maior parte dos créditos da Eletrobrás (em torno de 11,1 bilhões US\$, corrigidos a 31.12.2006) para o Tesouro Nacional. Por sua vez, em 31 de maio de 2005, o Tesouro Nacional do Brasil, por meio do contrato de cessão n° 235/05, transferiu parte dos créditos cedidos pela Eletrobrás à "Empresa Gestora de Ativos – EMGEA" - no valor equivalente a 2,48 bilhões US\$.

¹⁶³ Disponível em: <http://www.abc.com.py/articulos.php?pid=438941&fec=2008-08-06>.

2.5.3 A participação das empresas nos contratos

Conforme foi apresentado no item 2.2.3 e mostrado no item anterior, as empresas provedoras de serviços e equipamentos tiveram uma oportunidade para realizar grandes negócios com esta obra de singular envergadura. Com efeito, os custos diretos foram da ordem 11,5 bilhões US\$ durante o período de maiores investimentos (1974-1991). A maior parte do uso desses recursos financeiros representou o dispêndio com os contratos com empresas privadas brasileiras, paraguaias e internacionais (principalmente norte-americanas e européias).

Conforme foi consignado no Relatório Anual 1974 da entidade binacional, as políticas adotadas, com base no que foi estabelecido no Tratado de Itaipu (Artigo XI)¹⁶⁴ e nas decisões tomadas no âmbito da diretoria da entidade, foram as seguintes:

a) a contratação das obras civis será restrita a consórcios de firmas brasileiras e paraguaias;

b) de acordo com a orientação adotada pela entidade, o projeto não será executado por contrato global e único, mas sim dividido em certo número de grandes contratos parciais de empreitada, pelo regime de preços unitários reajustáveis, escalonados no tempo, de acordo com a evolução do projeto executivo de engenharia e o cronograma geral do projeto.

Segundo o depoimento de Luis Alberto Lima¹⁶⁵, diretivo de empresas que participaram dos contratos da Itaipu Binacional, a decisão política de assinar contratos com empresas brasileiras e paraguaias foi seguida de fato. No caso do Brasil, algumas das empresas integrantes dos consórcios contratados eram filiais abertas no país (no setor de construção e montagem dos equipamentos eletromecânicos).

¹⁶⁴ O Artigo XI do Tratado estabelece o seguinte:

“Na medida do possível e em condições comparáveis, a mão-de-obra, especializada ou não, os equipamentos e materiais, disponíveis nos dois países, serão utilizados de forma equitativa.

Parágrafo 1º - As Altas Partes Contratantes adotarão todas as medidas necessárias para que seus nacionais possam empregar-se, indistintamente, em trabalhos efetuados no território de uma ou de outra, relacionados com o objetivo do presente Tratado.

Parágrafo 2º - O disposto neste Artigo não se aplicará às condições acordadas com organismos financiadores, no que se refira à contratação de pessoal especializado ou à aquisição de equipamentos ou materiais. Tampouco se aplicará o disposto neste Artigo se necessidades tecnológicas assim o exigirem.”

¹⁶⁵ Luis Alberto Lima, entrevistado pelo autor da tese, em Assunção do Paraguai, em novembro de 2007, é sócio e diretivo das empresas Jiménez Gaona & Lima e Consorcio de Ingeniería Electromecánica (CIE). A primeira foi integrante do Consórcio Conempa (a cargo dos contratos de obras civis do lado paraguaio), a outra fez parte do consórcio que realizou a construção e montagem dos equipamentos eletromecânicos. Luis Alberto Lima é atualmente Reitor da Universidad del Cono Sur de las Américas.

A pesar de que o autor desta tese realizou em diversas ocasiões pesquisas e requerimentos sobre a distribuição dos contratos, tanto no âmbito da Diretoria Financeira da entidade como para diversas pessoas entrevistadas no Paraguai e no Brasil, não foi possível ter acesso a nenhum documento ou informação referente à distribuição dos diversos contratos assinados pela entidade. Em algumas das Memórias oficiais aparece parte da informação, mas não a suficiente para reconstruir um panorama preciso sobre a distribuição dos contratos por empresa ou consórcio de empresas. Também se torna praticamente impossível precisar, sem essa informação, o montante dos contratos com empreiteiras e empresas brasileiras e paraguaias.

Inobstante a dificuldade apontada acima, considerando a mencionada política adotada na entidade, de contratar as obras e provisão de serviços e equipamentos preferentemente com empresas dos países sócios do empreendimento e tendo em conta a distribuição de custos estabelecida no início dos trabalhos (em 1974, conforme consta da Tabela 2.7), pode ser estimada uma distribuição como a que se mostra na Tabela 2.18. Possivelmente, como os principais contratos das obras civis se deram desde 1975 (Memória 1975 da Itaipu Binacional) e os dos equipamentos permanentes desde 1978 (Memória 1978 da Itaipu Binacional) e as taxas de juros e a inflação se acentuaram na segunda metade daquela década, deve existir um desvio na distribuição dos custos totais, na Tabela 2.19, que esteja subestimando as contratações dos equipamentos permanentes e superestimando as que correspondem a obras civis.

Tabela 2.19 – Estimação de distribuição de contratos durante a construção

Segmento de custeio	Participação em custos totais	Montante dos contratos (em 1000 US\$)
Obras Civis	54,39%	6349273,87
Equipamentos permanentes	32,19%	3758093,63
Engenharia e Supervisão	8,66%	1010730,65
Administração Superior	4,76%	555901,856
Custos totais	100,00%	11.674.000

Fonte: elaboração própria, com base em estimações sobre dados disponibilizados pela Itaipu Binacional

O fato de não ter acesso à informação detalhada e organizada dos contratos realizados deve chamar a atenção numa obra pública e da envergadura da Itaipu Binacional, com o grande montante de recursos financeiros que mobilizou durante pelo menos duas décadas.

Da mesma maneira que não existem dados disponíveis para o público sobre a distribuição dos contratos por segmento de custeio, também não se têm dados oficiais sobre a participação das empresas paraguaias no total dos contratos. Segundo estudos realizados por um profissional paraguaio – um dos principais críticos do Tratado de Itaipu e parte do grupo político que teve acesso ao poder no Paraguai, desde o dia 15 de agosto de 2008 - Ricardo Canese (2006, p.12), em torno de 85% dos contratos foram realizados com empresas brasileiras e 15% com empresas paraguaias. Esta estimacão pode não estar muito afastada da realidade, ainda que esteja subestimada, considerando que no depoimento de Luis Alberto Lima, ele ressaltou que o consórcio de empresas paraguaias esteve encarregado de aproximadamente 22% do orçamento das obras civis. Considerando a distribuição de custos apresentada na Tabela 2.19, a porcentagem comentada pelo empresário paraguaio alcança a ordem de 12% dos custos diretos totais. Como no que se refere aos contratos de construção e montagem de equipamentos eletromecânicos certamente a participação em valores absolutos terá sido inferior aos contratos das obras civis (a empresa paraguaia que participou daqueles contratos surgiu praticamente com este empreendimento, sem nenhuma experiência, caso diferente das empreiteiras paraguaias que possuíam alguma experiência em construção civil). Por conseguinte, é razoável pensar numa participação total da ordem de 15 a 20% do total dos contratos para as empresas paraguaias.

Quadro 2.2 – Ordem das prioridades do governo em 1976, para empresários e ministros

Prioridades de Governo	
Segundo Empresários	Segundo Ministros
Itaipu	Prospecção de Petróleo
Ferrovia do Aço	Expansão da Siderurgia
Expansão da Siderurgia	Transportes Urbanos
Prospecção de Petróleo	Saneamento Básico
Programa Nuclear	Ferrovia do Aço
Saneamento Básico	Telecomunicações
Transportes Urbanos	III Pólo Petroquímico
III Pólo Petroquímico	Programa Rodoviário
Programa Rodoviário	Programa Nuclear
Telecomunicações	Itaipu

Fonte: Landi (2006, p. 84).

A importância para as empresas brasileiras era tal que, em 1976, com base numa pesquisa publicada na Revista Exame, no dia 13 de outubro (ver Quadro 2.2 para consultar

resultados da pesquisa), consultando a três ministros e doze empresários¹⁶⁶, entre as primeiras 10 prioridades do governo, os empresários indicaram que o projeto Itaipu Binacional ocupava o primeiro lugar. Pelo contrário, para os ministros, o primeiro lugar era ocupado pela prospecção de petróleo (Itaipu era a última das 10 prioridades do governo, para os ministros consultados).

As situações pouco claras no que tange às contratações estiveram presentes desde o início. Lembra Antonio Dias Leite (Ministro das Minas e Energia quando da assinatura do Tratado de Itaipu) que se criou um primeiro impasse no momento da primeira licitação internacional das obras: para a representação brasileira, a proposta de menor custo era a da Andrade Gutierrez, e para a paraguaia era a da Camargo Corrêa. O Itamaraty mediou este impasse e surgiu a solução conciliatória com a formação de um consórcio com os cinco postulantes da licitação, com a sigla Unicon, que passou a ser o executor único de todas as obras civis (LEITE, 1997, p. 243), por parte do Brasil. Do lado paraguaio, o executor foi o consórcio Conempa.

As empresas do consórcio brasileiro, Unicon, eram: Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, CBPO – Companhia Brasileira de Pavimentos e Obras, Mendes Júnior e Cetenco Engenharia.

Por sua vez, do lado paraguaio, as empresas de Conempa eram: Ecomipa, Jiménez Gaona & Lima, Barrail hermanos, Ecça S.A., *Compañia General de Construcciones* e Hermann Baumann. Luis Alberto Lima, durante seu depoimento ao autor desta tese, ressaltou a experiência vivida como empresário durante a época da construção; a predisposição para a colaboração das empresas brasileiras foi constante durante a execução das obras.

Os contratos para a parte eletromecânica foram realizados por outros dois consórcios (para a construção e montagem dos equipamentos):

Itamom: A. Araújo S.A. Engenharia e Montagens; EBE – Empresa Brasileira de Engenharia S.A.; Montreal Engenharia S.A.; SADE – Sul-americana de Engenharia S.A.; Sertep S.A. Engenharia e Montagens; Techint – Companhia Técnica Internacional; Tenenge – Técnica Nacional de Engenharia S.A.; Ultratec Engenharia S.A.; e CIE – *Consortio de Ingenieria Electromecánica* S.A. (esta última é empresa paraguaia).

CIEM: *AG Brown Boveri & Cie; Alstom Atlantique; Bardella S.A. Indústrias Mecânicas; BSI Indústria Mecânica S.A.; Indústria Elétrica Brown Boveri S.A.; J.M. Voith*

¹⁶⁶ Executivos de empresas tais como: Bergamo, *Brown Boveri*, Confab, Cobrasma, Conforja, Construtora Alcindo Vieira, Ecisa, CBPO, entre outras. Cabe ressaltar que pelo menos duas empresas entre as entrevistadas estavam participando dos contratos relacionados com a Itaipu Binacional (*Brown Boveri* e CBPO).

GmbH; Neyrpic; Mecânica Pesada S.A.; Siemens Aktiengesellschaft; Siemens S.A.; Voith S.A. Máquinas e Equipamentos; e CIE – Consorcio de Ingenieria Electromecánica S.A.

Segundo a visão do empresário paraguaio entrevistado, Luis Alberto Lima, o relacionamento com as empresas brasileiras nos consórcios que participaram dos contratos com a entidade binacional foram experiência enriquecedoras. Para ele, os empresários paraguaios tiveram a oportunidade de crescer, no sentido de administrar grandes contratos e enfrentar desafios tecnológicos. De fato, a empresa CIE e algumas empreiteiras paraguaias (associadas a Conempa para a Itaipu) oferecem seus serviços e produtos no exterior (da mesma maneira que muitas das empresas brasileiras dos consórcios Unicon, Itamon e CIEM). Inclusive CIE também participou na construção e montagem das duas unidades geradoras de reservas inauguradas em maio de 2007. A *Voith Siemens Hydro Power Generation Ltda.*, a *Siemens Ltda.*, a *Alstom Hydro Energia Brasil Ltda.* e a *Bardella S.A. Indústrias Mecânicas* também participaram deste novo contrato.

Merece menção que as empresas associadas para a construção e montagem dos equipamentos permanentes (o consórcio CIEM) são parte da listagem apresentada no Quadro 2.1, que mostra as principais empresas internacionais que dominavam a indústria mundial de fabricação e provisão de equipamentos no mundo desde o início do século XX. Algumas dessas empresas se fusionaram no transcurso do tempo, outras (com as japonesas) foram adicionadas à lista das grandes empresas. Muitas delas garantiram grandes contratos numa das maiores obras da engenharia do século XX e usaram diversas estratégias para essa participação: por meio de suas filiais no Brasil, ou bem de maneira direta, quando a complexidade tecnológica assim o exigia.

O exposto mostra que o grande projeto de integração energética da América do Sul, segundo o enfoque escolhido para esta análise, foi uma oportunidade para a expansão dos grandes capitais internacionais do setor elétrico em estreita relação com os capitais do Brasil e do Paraguai, no marco de uma entidade que, *prima facie*, mostra o rosto dos Estados envolvidos. Na verdade, o projeto binacional se insere no padrão do financiamento público que colabora com o processo de acumulação capitalista, conforme foi desenvolvido teoricamente no Capítulo 1. Cabe reiterar aqui que, no marco das teorias apresentadas por Francisco de Oliveira, Offe e Ronge, entre outros autores, Bermann (1991) mostrou como as empresas instaladas no Brasil receberam diversos benefícios das ações e decisões do governo brasileiro (tarifas subsidiadas, isenções tributárias, entre outros). No caso de Itaipu Binacional, esse padrão de benefícios para o processo de acumulação capitalista se verifica

com os mesmos efeitos. Muda o discurso, que se desenvolve sob a égide das bondades da “integração” entre países irmãos; mas o sentido da transferência dos benefícios é o mesmo.

Para provar a aplicação, no caso deste projeto hidrelétrico, do que Francisco de Oliveira denomina concorrência dos oligopólios pelo acesso aos mecanismos e instrumentos do Estado para utilizar a riqueza social, cabe destacar mais um exemplo, desta vez no aspecto tributário. No Paraguai, as isenções tributárias foram exageradas para as empresas que participaram dos contratos com a Itaipu Binacional. Durante o ano 1977, dois Decretos do Poder Executivo (o Decreto nº 27.939 do dia 5 de janeiro de 1977 “*Por el cual se establece modalidad de imposición para el pago de Impuesto a la Renta*” e o Decreto nº 33.103 do dia 12 de agosto de 1977 – que amplia os benefícios do Decreto anterior - “*Por el cual se establece modalidad de imposición para el pago de Impuesto a la Renta y aplicación de la Ley 1003/64 - De Impuestos en papel sellado y estampillas*”) estabeleceram que os consórcios paraguaios Conempa e CIE pagassem somente 1% do valor dos contratos como Imposto à Renda. Ademais, ficaram isentos de outros impostos em vigor no Paraguai. Esta medida implicou que ingressassem no tesouro nacional somente a metade dos impostos que deveriam ter ingressado no caso de não existir a isenção outorgada (CANESE e MAURO, 1985).

Não se tem informação sobre os incentivos, no âmbito tributário, que puderam ter recebido as empresas brasileiras. Porém, tanto o montante dos contratos (considerando o surpreendente incremento dos custos diretos) como os incentivos de redução de tarifas (que teve impacto na tarifa da Itaipu Binacional), que foram mostrados neste trabalho, provam que os benefícios se distribuíram entre as empresas instaladas nos países sócios do empreendimento e as grandes empresas internacionais, principalmente aquelas que tinham filiais no Brasil.

Geralmente, como foi visto no início deste Capítulo, quando é apresentado o projeto binacional não se faz referências aos benefícios para o processo de reprodução do capital industrial, nem para as entidades de financiamento, que conseguiram reproduzir o capital-dinheiro várias vezes os valores investidos. Apresenta-se geralmente o benefício que corresponde a cada Alta Parte (Estado) signatária do Tratado de Itaipu. É importante, aos efeitos de comparação com o que aqui foi apresentado, realizar uma resenha sobre esses benefícios, o que é feito no próximo item.

2.6 Os benefícios previstos no Anexo C do Tratado

É indiscutível a significativa contribuição da Itaipu Binacional para o setor elétrico de ambos países sócios. Conforme foi mencionado, a geração de energia da usina entregue aos países representa em torno de 20% do consumo total de eletricidade do Brasil e 80% do consumo total no Paraguai. Não obstante este benefício facilmente medível nos países, neste item tratar-se-á de outro impacto positivo direto: o que diz respeito aos benefícios previstos no Anexo C, todos eles distribuídos em quantidades iguais para os países (a exceção, da compensação ou remuneração por energia cedida, que é somente paga pelo país que consome a energia que corresponde ao outro país): os *royalties* para as Altas Partes contratantes (os governos) de ambos os países; os ressarcimentos e os rendimentos de capital para as empresas sócias do empreendimento; e a compensação por energia cedida, que no caso somente corresponde ao Paraguai.

Na Tabela 2.20 podem ser observados os valores desses benefícios, já corrigidos conforme os fatores de ajuste estabelecidos posteriormente ao Tratado.

Tabela 2.20 - Benefícios previstos no Anexo C para o Brasil e o Paraguai

Ano	Benefícios				Brasil			Paraguai		
	Valores corrigidos (Milhões US\$)				US\$			US\$		
	Royalties	Compensação	Ressarcimentos	Rendimentos	Governos	Eletrobrás	Total	Governos	ANDE	Total
1985	13,91	2,90	1,07	12,00	6,95	6,53	13,49	9,86	6,53	16,39
1986	49,53	10,82	3,81	12,00	24,76	7,90	32,67	35,58	7,90	43,48
1987	86,95	18,95	6,69	12,00	43,48	9,34	52,82	62,43	9,34	71,77
1988	97,68	21,05	7,51	12,00	48,84	9,76	58,60	69,89	9,76	79,65
1989	128,45	27,74	9,88	12,00	64,22	10,94	75,16	91,96	10,94	102,90
1990	153,90	33,17	11,84	12,00	76,95	11,92	88,87	110,12	11,92	122,04
1991	174,84	37,59	13,45	12,00	87,42	12,72	100,14	125,01	12,72	137,73
1992	165,94	35,55	12,76	12,00	82,97	12,38	95,35	118,52	12,38	130,91
1993	195,13	41,49	15,01	12,00	97,56	13,50	111,07	139,05	13,50	152,56
1994	230,11	48,77	17,70	12,00	115,05	14,85	129,90	163,82	14,85	178,67
1995	264,44	55,86	20,34	12,00	132,22	16,17	148,39	188,08	16,17	204,25
1996	286,01	59,53	22,00	12,00	143,01	17,00	160,01	202,54	17,00	219,54
1997	316,70	66,58	24,36	12,00	158,35	18,18	176,53	224,93	18,18	243,12
1998	310,10	64,64	23,85	12,00	155,05	17,93	172,98	219,68	17,93	237,61
1999	323,29	66,08	24,87	12,00	161,64	18,43	180,08	227,73	18,43	246,16
2000	350,11	71,14	26,93	12,00	175,06	19,47	194,52	246,19	19,47	265,66
2001	302,96	60,00	23,30	34,50	151,48	28,90	180,38	211,48	28,90	240,38
2002	318,19	63,22	24,48	34,40	159,09	29,44	188,53	222,31	29,44	251,75
2003	353,18	70,94	27,17	35,61	176,59	31,39	207,98	247,53	31,39	278,92
2004	371,79	73,60	28,60	37,10	185,89	32,85	218,74	259,50	32,85	292,35
2005	385,09	75,54	29,62	39,25	192,54	34,44	226,98	268,09	34,44	302,52
2006	422,88	104,57	32,53	40,92	211,44	36,73	248,17	316,01	36,73	352,74

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de energia de Itaipu recebida pelas empresas e nos fatores de ajuste previstos no Anexo C e notas diplomáticas de 1986, 2000 e 2005.

Segundo os dados da Tabela, calculados exclusivamente com base nos atos bilaterais assinados pelos governos, os benefícios totais, desde 1985 a 2006, somam mais de **3,06 bilhões US\$ para o Brasil e 4,17 bilhões US\$ para o Paraguai** (a diferença refere-se às compensações pela energia paraguaia cedida). Estes valores, em mais de 20 anos de produção

de energia, são bem inferiores aos 12,2 bilhões US\$ que corresponderam, em grande parte, aos contratos com as empresas que participaram da construção e montagem da usina; e muito inferiores às transferências da ordem de 45,6 bilhões US\$ às entidades financeiras (entre elas a própria Eletrobrás).

Esses recursos são distribuídos nos países, entre o governo central e as administrações públicas sub-nacionais. No caso do Brasil, a distribuição está regulamentada pelo Decreto número 1 de 11 de janeiro de 1991 e correspondem 10% para as agências federais (Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Minas e Energia e Fundo de Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia) e 90% para os Estados e Municípios. Os principais Estados afetados são Paraná e Mato Grosso do Sul; e os principais municípios afetados estão os seguintes: São Miguel do Iguçu, Santa Helena e Foz do Iguçu. Na Tabela 2.21 mostra-se a distribuição dos benefícios recebidos da Itaipu no lado brasileiro.

Tabela 2.21 - Distribuição dos benefícios da Itaipu Binacional (Anexo C e modificações) no Brasil, segundo Decreto 1 de 11 de janeiro de 1991

Agências Federais	10,00%
Paraná	38,09%
Mato Grosso do Sul	0,75%
Outros Estados	6,27%
Municípios indiretamente atingidos	6,64%
Municípios diretamente atingidos	38,25%
Foz do Iguçu	7,36%
Sta Terezinha Itaipu	1,53%
São Miguel do Iguçu	9,86%
Itaipulândia	0,00%
Medianeira	0,04%
Missal	1,46%
Santa Helena	9,61%
Diamante do Oeste	0,20%
São José das Palmeiras	0,07%
Mal.Cândido Rondon	5,66%
Mercedes	0,00%
Pato Bragado	0,00%
Entre Rios do Oeste	0,00%
Terra Roxa	0,06%
Guaira	1,86%
Mundo Novo	0,54%

Fonte: Itaipu Binacional, Direção Financeira

No que tange ao Paraguai, os recursos da Itaipu Binacional foram administrados pelo governo central durante 15 anos (até 1999). Eram considerados dentro do orçamento geral de gastos e distribuídos entre as agências e organismos dessa administração, sem um critério previamente definido; muitos desses recursos foram usados nos gastos correntes da administração central, evitando aprofundar o déficit fiscal. Porém, em fins da década de 1990, por pressão dos governos departamentais e municipais, esses recursos passaram a distribuir-se para os diferentes níveis de governo. Assim, pelas Leis 1309/98 e 1829/01 os benefícios

oriundos da Itaipu Binacional, que correspondem aos *royalties* e compensações (os ressarcimentos e rendimentos correspondem à ANDE), distribuem-se da seguinte maneira: a) 50% para a administração central; b) 5% para os governos departamentais diretamente afetados; c) 5% para os demais governos departamentais; d) 15% para os municípios diretamente afetados; e e) 25% para os demais municípios do país. Todos os níveis de governo do Paraguai recebem recursos da Itaipu Binacional, mas a administração central angaria a maior parte dos recursos.

A legislação paraguaia determina que esta transferência de recursos será realizada de maneira gradual desde o ano 2000 (desde um 10% do total que corresponda e crescendo 5 pontos percentuais cada ano) e que 80% dos recursos que os governos sub-nacionais recebam deverão ser utilizados em investimentos.

Além destes benefícios econômicos mencionados e os impactos no setor elétrico, poder-se-ia também apresentar os benefícios oriundos de transferência de tecnologias e ao impulso que representou a construção da usina e representa hoje a sua operação para as universidades e centros de pesquisa do Paraguai e do Brasil. Este é um tema que está tendo uma dedicação crescente na agenda de prioridades da Itaipu Binacional, mas não se têm neste momento maiores informações sobre este assunto, a pesar de sua importância.

Finalmente, caberia destacar que outro benefício oriundo da Itaipu Binacional para os países sócios, mas não previstos no Anexo C, se refere às baixas tarifas (isto já foi ressaltado anteriormente, quando se tiveram tarifas subsidiadas, na segunda metade da década de 1980, que beneficiou principalmente às empresas brasileiras). Na atualidade (2009), este benefício é mais evidente para a ANDE do Paraguai. Com efeito, a tarifa de Itaipu para a ANDE é relativamente baixa (aproximadamente 47 US\$/MWh¹⁶⁷), com o qual se consegue ter uma tarifa baixa para os usuários da empresa estatal paraguaia. Para ter um exemplo, um usuário residencial paga uma tarifa da ordem de 75 US\$/MWh¹⁶⁸ (sem considerar os usuários de escassos recursos que pagam 25%, 50% ou 75% dessa tarifa, segundo o nível de consumo e até um consumo de 300 kW/mês). Esta tarifa é bem inferior ao valor de 259,76 R\$/MWh que paga um usuário residencial na área de concessão da Eletropaulo, em São Paulo, com consumos mensais iguais ou superiores a 201 kWh/mês¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Tarifa em energia na usina e considerando um fator de carga de 60%.

¹⁶⁸ ANDE, *Pliego Tarifario número 20*. Disponível em: www.ande.gov.py. Acesso em 15 de abril de 2009.

¹⁶⁹ Informação disponível em www.aneel.gov.br. Acesso em 15 de abril de 2009.

2.7 As críticas em torno do Tratado de Itaipu e do projeto

As críticas ao Tratado de Itaipu surgiram desde os primórdios do ato da assinatura e não somente envolveu ou provieram dos países sócios. Argentina sofreu críticas, apresentadas anteriormente neste Capítulo (a questão de Corpus), que se embasaram na tese de que o aproveitamento dos rios de uma bacia hidrográfica devia ser estudado por todos os países envolvidos e com uma perspectiva de bacia integrada. A tese argentina era oposta a defendida pelo Brasil e Paraguai, cujos governos zelavam pela soberania sobre os recursos hídricos do rio Paraná a montante da desembocadura do rio Iguazu.

Neste item a apresentação centrar-se-á nas principais críticas que surgiram nos países sócios, com especial atenção nas mais recentes e no Paraguai. Isto, porque são as posições do governo deste país que fazem atualmente pressão sob o governo brasileiro para realizar novas negociações sobre o Tratado de Itaipu e anexos correspondente. O atual presidente paraguaio, Fernando Lugo, colocou a campanha sobre a soberania hidrelétrica nas entidades binacionais como bandeira de sua campanha presidencial.

A situação que se tem verificado ultimamente no Paraguai (pressão crescente para uma nova negociação dos termos do Tratado, o que é freqüentemente publicado na mídia local) era de se esperar, pois os ingressos das empresas binacionais constituem uma fonte importante de receita para o governo e a exportação de eletricidade coloca-se em segundo lugar ou terceiro lugar, no que se refere à geração de divisas. Não pode ser negada também a influência que possui na formação da opinião pública (hoje em dia, com tendência desfavorável para o Brasil, no que se refere à Itaipu Binacional) um dos mais importantes meios da imprensa escrita nacional (o jornal paraguaio denominado *abc Color*), que constantemente (nos últimos anos, de maneira quase diária) vem apresentando as críticas de uma maneira bastante dura¹⁷⁰.

A posição defendida e divulgada pela imprensa paraguaia converteu-se numa “posição nacional” hoje em dia, mas poderia estar refletindo o interesse de alguns setores da sociedade que se beneficiam da acentuação das diferenças “entre países”, ou “entre Estados”, deixando convenientemente de lado – ou tentando mascarar – os aspectos analisados recentemente sobre quem foram – ou são - os grandes beneficiários do empreendimento: as grandes

¹⁷⁰ O diretor desse jornal, A. Zuccolillo, chegou a acusar ao governo brasileiro - nos editoriais desse jornal - de “imperialista”. Esta situação se deu em meados de maio de 2007, estando de visita o Presidente Lula no Paraguai, em ocasião da inauguração oficial das duas unidades de reserva da Itaipu Binacional. O ponto principal dos argumentos de Zuccolillo é que o governo brasileiro – sempre segundo a visão desse meio de comunicação - nega-se a renegociar o Tratado de Itaipu. Este fato teve repercussão inclusive na imprensa brasileira. Vide matéria “Lula leva apenas ‘espelinhos’, diz jornal” disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/mat/2007/05/21/295834433.asp>. Acesso em: 21 de maio de 2007.

empresas que foram contratadas para a construção e as entidades financiadoras do projeto. Este padrão de benefício não mudou: algumas empresas continuam sendo contratadas para fornecer serviços à entidade binacional. Alguns desses contratos são considerados dúbios pela imprensa e inclusive para sindicalistas da usina¹⁷¹.

A continuação, apresentar-se-ão as principais críticas classificadas em primeiras críticas (as mais antigas) e críticas mais recentes.

2.7.1 As críticas surgidas na década de 1970

No Paraguai, as primeiras críticas do Tratado de Itaipu e seus respectivos anexos surgiram inclusive desde antes da assinatura do acordo bilateral e foram bem mais marcadas quando se tratou de sua ratificação no Congresso Nacional. Debernardi (1996, p. 216 e seguintes) comenta que as críticas vieram principalmente dos partidos opositores ao governo (em particular, o Partido Liberal Radical Autêntico), do Centro de Estudantes de Engenharia, do Colégio de Advogados e da imprensa escrita (em particular, o jornal *abc Color*). Os argumentos mais extremistas usados contra a aprovação foram fortemente nacionalistas: os opositores afirmavam que, um projeto como Itaipu Binacional, amarraria permanentemente os destinos do país à orientação e à vontade políticas de um país muito maior e com maior poder. Estas argumentações não teriam grande sentido se consideradas a histórica dependência do porto de Buenos Aires, bem como a grande influência do governo argentino em períodos históricos decisivos, como o caso da Guerra do Chaco, entre a Bolívia e o Paraguai¹⁷².

Outro dos pontos levantados durante as discussões parlamentares no Paraguai refere-se aos benefícios que o país receberia. Pois, na opinião dos parlamentares opositores e seus assessores os benefícios seriam poucos para o tesouro nacional e em compensação seria cedida a energia produzida por uma riqueza natural (os recursos hidroenergéticos são os principais recursos naturais do país, depois do solo). Não obstante, em nenhum momento durante essas discussões apresentaram-se números que pudessem ser sustentados e argumentados com força para defender um incremento dos benefícios que receberia o país.

Segundo comenta Debernardi (1996, p. 226), os parlamentares opositores e seus assessores tinham, naquela época, a ideia equivocada de que Itaipu era a única opção viável para o desenvolvimento elétrico do Brasil. Em virtude disto, o Paraguai poderia estar em

¹⁷¹ Os sindicalistas entrevistados em Assunção, em novembro de 2007, apontaram possíveis atos de corrupção nos contratos: “tudo sai muito mais caro para a entidade binacional Itaipu”, eles afirmaram.

¹⁷² O governo argentino mediu as negociações entre os países beligerantes, até chegar ao Tratado de Paz.

condições de obter maiores benefícios nas negociações. Esta ideia foi reforçada pela interpretação que se deu ao discurso do então Ministro das Minas e Energia do Brasil, Antonio Dias Leite, para a Câmara de Deputados do Brasil, em 1973, quando se discutia a aprovação do Tratado (discurso comentado em: CANESE e MAURO; 1985, p. 327). Nesse discurso, Dias Leite apresentou a política do governo de impulsionar as energias renováveis, em particular a hidroeletricidade, perante a crise energética mundial que havia sido deflagrada. Ademais, colocou a importância de Itaipu no bojo dessa política, como um marco histórico para a indústria energética brasileira. A interpretação desse discurso no Paraguai foi retirada do contexto em que foi proferido o discurso. O que sim era verdade é a importância que o projeto tinha para as grandes empresas no Brasil (veja Quadro 2.2).

Não será discutido aqui o mérito das negociações entre os dois governos para chegar a um acordo, pois esse assunto certamente requer de análise específica e aprofundada. Porém, menciona-se que, para Debernardi (1996, p. 221), as negociações bilaterais foram duras para chegar a um consenso; na visão do principal negociador de nível técnico do Paraguai, se procurou alcançar um limite que viabilizasse o projeto, posto que qualquer benefício oriundo de Itaipu faria parte do custo do serviço.

Outras críticas não menos importantes referiram-se aos seguintes aspectos.

- Jurisdição para a solução de controvérsias: o debate surgiu porque no Art. XII do Tratado se diz que, em caso de divergências sobre a interpretação ou a aplicação do Tratado, as Altas Partes as resolverão por meios diplomáticos usuais. Alguns parlamentares disseram que estaria renunciando a mecanismos de solução de conflitos internacionais.

Esta crítica foi imediatamente contestada, com base em que tanto o Brasil quanto o Paraguai são países signatários do Pacto de Bogotá (1948), ou Tratado de Soluções Pacíficas, assinado na Nona Conferência Internacional Americana. Segundo este Pacto (Art. XXII), o artigo XII do Tratado de Itaipu se refere a meios diplomáticos usuais, tais como: negociação direta, troca de notas (ou notas reversais), mediação, investigação, antes de recorrer ao procedimento judicial ou arbitragem. Ademais, um parlamentar paraguaio lembrou que não existe renúncia a nenhum mecanismo no texto do Tratado de Itaipu; e a renúncia a direitos nunca é presumida (DEBERNARDI, 1996, p. 243).

- Atos unilaterais de polícia e segurança: a discussão surgiu porque o texto do Tratado diz que as Altas Partes, por meio de protocolos adicionais ou atos unilaterais, podem tomar as medidas necessárias para o cumprimento do Tratado. Entre esses atos previam-se os de polícia e segurança (Art. XVIII). Alguns parlamentares interpretaram que referiam-se a

medidas dentro do território paraguaio. Mas estes parlamentares não levaram em conta que o Art. VII se diz que:

“As instalações destinadas à produção de energia elétrica e obras auxiliares não produzirão variação alguma nos limites entre os dois países estabelecidos nos Tratados vigentes.

Parágrafo 1º - As instalações e obras realizadas em cumprimento do presente Tratado não conferirão, a nenhuma das Altas Partes Contratantes, direito de propriedade ou de jurisdição sobre qualquer parte do território da outra.”

Assim como ficou consignado no texto do acordo bilateral, se estabelece abertamente a preservação da soberania territorial. Não se faz alusão ao problema de limites na área do Salto de Guairá.

- Revisão dos Anexos: como o Art. III do Tratado estabelece que os governos poderão modificar, de comum acordo, o Estatuto e os demais Anexos levantou-se a preocupação de que esta faculdade ficasse em mãos exclusivamente do Poder Executivo. Não obstante, esta preocupação não tinha fundamento, pois a Constituição Nacional estabelece um procedimento para todo ato internacional assinado pelo Poder Executivo, que passa necessariamente pela ratificação do Congresso Nacional. Ademais, isto serviu para esclarecer que o espírito do Art. III era o de confirmar a estabilidade do documento do Tratado (corpo principal) e a possibilidade de revisão dos Anexos.

- A nacionalidade dos Diretores: a crítica surgiu porque, pela Nota Reversal 7, se definiu que durante os primeiros cinco anos o governo do Brasil nomearia o Diretor Geral e os Diretores Técnico e Financeiro (Paraguai ficou com os cargos adjuntos – sem autoridade executiva - destas Diretorias). Estes Diretores, em particular o Diretor Geral (tinha o voto de desempate), teriam uma maior autoridade na administração executiva da entidade, razão pela qual alguns parlamentares paraguaios se opuseram.

Os defensores do Tratado explicaram que esta distribuição de cargos respondia a vários motivos: a) reduzido número de profissionais paraguaios que poderiam ocupar cargos dessa índole, com a experiência necessária; b) a necessidade de uma administração ágil e rápida, evitando ter duplicidade de decisões; c) a Diretoria executiva tem um caráter eminentemente técnico e seguiria as diretivas do Conselho de Administração, no qual existe uma igualdade absoluta de Conselheiros.

Os argumentos utilizados no passado perderam a validade no presente, mas a situação continua sendo a mesma: as principais diretorias continuam sendo dirigidas por brasileiros: a diretoria técnica e a diretoria financeira.

- A proibição de venda a terceiros países: este foi um dos pontos mais controversos do Tratado (que persiste até hoje). A crítica se fundamenta em que o Art. XIII do Tratado não permite a venda da energia a um terceiro país. Este artigo diz:

“A energia produzida pelo aproveitamento hidrelétrico a que se refere o Artigo I será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de aquisição, na forma estabelecida no Artigo XIV, da energia que não seja utilizada pelo outro país para seu próprio consumo.

Parágrafo Único - As Altas Partes Contratantes se comprometem a adquirir, conjunta ou separadamente na forma que acordarem, o total de potência instalada.”

O mencionado Artigo XIV estabelece que a aquisição dos serviços de eletricidade da Itaipu será realizada pela Eletrobrás e pela ANDE, que também poderão fazê-la por intermédio das empresas ou entidades brasileiras ou paraguaias que indicarem.

A discussão no Congresso paraguaio sobre este ponto foi ainda mais forte, porque na Ata de Foz de Iguaçu falava-se de direito de preferência para adquirir energia reservada aos países sócios, não uma proibição como se estabelece no Tratado.

Este ponto não tem respostas até o momento e é uma questão controversa que embasa as reivindicações atuais de “soberania hidrelétrica” do Paraguai, que será explicado mais adiante.

Não somente no Paraguai surgiram críticas. No Brasil, os primeiros comentários surgidos na imprensa e no Parlamento criticaram o sigilo sobre um projeto da envergadura de Itaipu. Quando se conheceram os termos do Tratado a reação contrária foi bastante dura. Num comentário na Tribuna de Imprensa (18 de maio de 1973), que resume muitas das principais críticas no Brasil referentes ao Tratado, Hélio Fernandes dizia o seguinte:

“Do ponto de vista diplomático, foi uma tremenda vitória do Paraguai, que revelou um espantoso talento de negociação (coisa que seduz e fascina de forma arrebatadora os tecnocratas do Itamarati). É impossível deixar de reconhecer as vitórias do Paraguai nessas negociações: excluíram a Argentina e o Uruguai do projeto; dividiram toda a fantástica energia de Sete Quedas entre Paraguai e Brasil; o custo do projeto, calculado em 3 bilhões de dólares, será pago integralmente pelo Brasil (que obterá os respectivos financiamentos, avalizando-os sozinho); e a parte do Paraguai será paga mais tarde, quando a energia já estiver sendo produzida e estiver produzindo lucros. Uma vitória notável a que foi obtida pelo Paraguai.” (apud PEREIRA, 1974, p. 228)

As críticas sobre o compromisso de financiamento de parte do governo brasileiro deixaram de ter sentido na história. Conforme foi apresentado recentemente, financiar o projeto binacional foi um grande “negócio” financeiro.

Um dos principais pontos de crítica ao Tratado no Brasil foi a que se refere aos *royalties* e à compensação por energia cedida (a favor do Paraguai). Dizia-se que o Brasil deverá arcar com o ônus enquanto que o Paraguai participaria somente dos benefícios. Para

Pereira (1974, 231 et seq.), os *royalties*, a compensação por energia cedida e os rendimentos do capital (que, aliás, a parcela da ANDE foi emprestada pelo Brasil, com juros de 6% e a cinquenta anos de prazo) seriam benefícios que o Paraguai receberia sem ter aportado nada no financiamento, nem para avaliar os empréstimos.

Alguns acreditavam também que com o grande volume de dinheiro que ingressaria ao Paraguai com estes benefícios, criar-se-iam condições favoráveis nesse país para uma industrialização. Temia-se que estas condições pudessem atrair investimentos do Brasil, que os empresários paulistas emigrassem ao Paraguai (PEREIRA, 1974, p. 233). A história mostrou que este temor era infundado. A emigração brasileira para o Paraguai se deu, mas se orientou principalmente ao desenvolvimento de atividades agropecuárias próximas da fronteira com o Brasil.

Também existiram críticas em relação à legitimidade da concessão do uso de um recurso hídrico para gerar eletricidade (PEREIRA, 1974, p. 234). Mas estas críticas de ordem jurídica têm fundamentos muito dúbios. Nem os benefícios nem a concessão de um recurso compartilhado estavam previstos na legislação interna. Coube justamente ao Tratado e aos atos derivados deste a tarefa de criar um marco jurídico específico, conforme foi explicado em pontos anteriores deste trabalho.

Pereira (1974, p. 229) fez também uma crítica a uma das cláusulas do Anexo B (Cláusula I – Objetivo), que diz:

“As obras descritas no presente Anexo poderão sofrer modificações ou adições, inclusive nas suas cotas e medidas, por exigências técnicas que se verificarem durante sua execução. Ademais, se por exigência da mesma natureza ficar demonstrada a necessidade de redução substancial da cota do coroamento da barragem, será considerada a conveniência da execução adicional de outro aproveitamento hidroelétrico a montante, conforme previsto no “Relatório Preliminar” supracitado.”

Para Osny Pereira, esta seria uma “cláusula peronista” porquanto - segundo ele - outorgava o direito de não impedir a construção das barragens em território argentino, como, por exemplo, Corpus (PEREIRA, 1974, p. 229). Ora, em princípio esta crítica é *per se* descabida, pois não corresponderia ao texto de um Tratado como este proibir a realização de outra obra em território de um terceiro país, ainda que as disposições pudessem sim, de fato, afetar outra obra. Ademais, Corpus é um projeto em águas internacionais (não somente da Argentina) a jusante da barragem de Itaipu. Em todo caso, é a barragem de Corpus a que afetaria – de fato, afetará – a capacidade de Itaipu, que atualmente é um pouco maior que a projetada.

Uma reação também de grande importância é a da Eletrobrás no início do projeto. Segundo Debernardi (1996, p. 319) o setor elétrico brasileiro estava consciente de que Itaipu era a solução política de um problema internacional ao cuidado do âmbito do Itamaraty. Por isto, criou-se um discurso de oposição ao projeto em muitos grupos técnicos. A perspectiva de administrar uma empresa binacional gerava muitas dúvidas no Brasil.

Um dos técnicos opositores ao projeto de reconhecimento internacional foi o Eng. Otávio Marcondes Ferraz, já mencionado em itens anteriores deste Capítulo. As mais sérias questões que colocava Marcondes Ferraz referiam-se à dificuldade que ele via na administração de uma usina do porte de Itaipu com sócios com bagagem técnica e administrativa muito diferente; e o fato de destruir um monumento natural de grande beleza: as Sete Quedas.

Na verdade, Marcondes Ferraz também se opunha a constituir uma empresa de caráter estatal para construir e explorar Sete Quedas. Ele foi contra a criação da Eletrobrás na Semana de Debates em São Paulo (1956) e paradoxalmente foi o presidente dessa empresa durante o governo de Castelo Branco. Marcondes Ferraz pertencia ao Conselho de Administração da *Light* e dizia que a empresa estatal viraria um cabide de empregos, desperdício de dinheiro (PEREIRA, 1974, p. 62).

Um setor que também apresentou reações adversas ao Tratado foi o setor nuclear, que viu em Itaipu um competidor dos recursos e investimentos para o setor elétrico (Debernardi, 1996, p. 319).

Finalmente, cabe mencionar um comentário realizado por Enzo Debernardi, um dos principais negociadores paraguaios do Tratado e posteriormente alto executivo da Itaipu Binacional, em relação ao Presidente Ernesto Geisel. O governo brasileiro levou muito tempo para nomear as primeiras autoridades em Itaipu. Foi na transferência de gestão de Garrastazu Médici a Ernesto Geisel. Segundo informações que chegaram até Debernardi (1996, p. 331) o Presidente Geisel não estava muito convencido dos benefícios que o Tratado outorgava ao Paraguai.

2.7.2 As críticas mais recentes: a soberania hidrelétrica

Cabe mencionar-se que grande parte das críticas ao Tratado de Itaipu, surgidas desde a década de 1970 no Paraguai, foram constantemente enunciadas e discutidas na imprensa desse país desde a década de 1970. Trata-se de reivindicações que têm uma vigência inédita no

momento particular que se vive no Paraguai (prolongada recessão econômica desde meados da década de 1990 até 2002, continuada crítica ao Tratado de Itaipu de parte da imprensa local e mudança de governo no ano 2008¹⁷³). As críticas transformadas em reivindicações tiveram renovado fôlego com os sucessos na Bolívia que levaram à nacionalização dos hidrocarbonetos no ano 2006 e resultaram numa melhor situação financeira do governo desse país. Por fim o conjunto das principais reivindicações paraguaias de setores sociais e trabalhadores do setor elétrico se aglutinaram em torno dos agentes da campanha presidencial de Fernando Lugo, quem foi eleito presidente do Paraguai em 2008. Para esta campanha, e por tanto para a atual gestão do governo paraguaio, as críticas ficaram consolidadas no seguinte conceito: a “soberania hidrelétrica”.

A soberania hidrelétrica é o eixo crucial da proposta de política energética que realiza Ricardo Canese, um dos principais assessores de Fernando Lugo e um dos mais tradicionais e fortes críticos ao Tratado. Na visão de Canese (2006, p.102), a soberania hidrelétrica significa:

- (i) a livre disponibilidade da energia produzida pelas usinas binacionais e que corresponde ao Paraguai;
- (ii) o direito de receber um preço justo (de mercado) pela energia elétrica pertencente ao Paraguai;
- (iii) o direito de não pagar dívidas ilegítimas;
- (iv) o direito de não ter que pagar juros exagerados (usura);
- (v) o direito de ter uma energia barata; e
- (vi) o direito de administrar as entidades binacionais em condições de igualdade total com os sócios.

O primeiro ponto se refere à liberdade de vender a energia a outros países. Segundo Canese e os defensores desta proposta, essa energia poderia ser vendida a Uruguai ou Chile, além evidentemente dos sócios das usinas binacionais. Cabe lembrar que para que isto possa acontecer é necessária uma nova negociação do Tratado. Ademais, se bem é verdade que esses países realmente precisam de energia elétrica, em ambos os casos seria necessário o envolvimento e autorização do governo argentino, a construção de linhas de transmissão e o uso do sistema elétrico argentino.

¹⁷³ Cabe lembrar que o governo do Partido Colorado (Associação Nacional Republicana) foi o único com o qual o governo brasileiro estabeleceu as mais estreitas relações e principais negociações em torno da entidade binacional nas últimas quatro décadas. A mudança de governo, que ocorreu em 2008, depois de seis décadas de hegemonia do Partido Colorado, é inédita inclusive para os negociadores do lado do governo brasileiro.

O segundo ponto de reivindicação, sobre o preço da energia, Canese (2006, p. 103) sustenta que o Paraguai recebe em torno 6,5 US\$/MWh, considerando 2,1 US\$/MWh de compensação por energia cedida e 4,4 US\$/MWh em conceito de royalties. Segundo Canese, essa energia teria um preço de mercado da ordem de 81 US\$/MWh. Segundo esta análise, que não leva em conta os encargos financeiros que deve a entidade, o Paraguai está subsidiando países com economias mais fortes (Brasil, no caso de Itaipu). Ademais, o analista paraguaio sustenta que o Paraguai importa petróleo e derivados a preços de mercado (em torno de 30.000 barris de petróleo por dia) totalizando 500 milhões US\$ e exporta o equivalente a 150.000 barris de petróleo por dia (quantidade necessária de petróleo para produzir a mesma quantidade de eletricidade – 45.000 GWh por ano – que o Paraguai exporta), mas recebe somente em torno de 400 milhões US\$.

O total dos benefícios para o Paraguai e o Brasil alcançou no ano 2006 a ordem de 600 milhões US\$ (em torno de 250 milhões US\$ para o Brasil e 350 milhões US\$ para o Paraguai, segundo os dados apresentados na Tabela 2.20). Estes benefícios diretos para os governos e para as empresas sócias (em termos de utilidades e ressarcimentos) alcançaram em média somente 6,5 US\$/MWh produzido em 2006; enquanto 20,9 US\$/MWh são destinados ao pagamento de juros (60,5% desse valor) e amortizações dos empréstimos (39,5% desse valor). Se considerar uma tarifa média de 30,82 US\$/MWh para o 2006, conclui-se que a Itaipu produz e vende energia para pagar às entidades financiadoras, entre as quais a principal empresa é a Eletrobrás. Assim, as reivindicações paraguaias apontam esta contradição, pois os técnicos paraguaios identificam que a transferência de recursos, depois de mais de 22 anos de produção de energia continua sendo extremadamente desigual.

O terceiro ponto refere-se a dívidas ilegítimas que estão incluídas no passivo da Itaipu Binacional. Segundo Canese (2006, 105), as tarifas subsidiadas (inferiores ao custo do serviço, segundo as disposições do Anexo C) que foram estabelecidas antes de 1991 e a inadimplência das empresas compradoras da energia (principalmente as brasileiras, durante os primeiros anos da década de 1990) geraram uma dívida que é ilegítima, posto que de fato viola os princípios estabelecidos no Anexo C. Esta dívida é calculada por Canese em 4,2 bilhões US\$, em valores de 1996.

A dívida ilegítima (em valores de 1996) comparada com a dívida total atual (20,2 bilhões US\$, em 2006) é uma parte considerável, mais ainda se fossem aplicados índices de reajuste e juros sobre a dívida em valores de 1996.

A situação do elevado passivo de Itaipu Binacional tem várias outras razões – afirma Canese. Entre elas, o técnico paraguaio cita as seguintes:

- O superfaturamento das obras. Canese aponta a elevação dos custos diretos que foi apresentado em item anterior resultado de superfaturamento de parte das empresas contratadas. Para muitos políticos e técnicos, a construção de Itaipu foi fonte de superfaturamento e irregularidades que criaram vários milionários tanto no Brasil como no Paraguai¹⁷⁴.
- Juros e taxas de reajuste excessivos, aplicados pelo sistema financeiro e pela Eletrobrás. Atualmente (2007) calcula-se que a Itaipu chega a pagar em torno de 13% ao ano para a Eletrobrás.

O quarto ponto reivindicado no conceito da soberania hidrelétrica trata dessas taxas de juros e de reajuste considerados excessivos. Conforme já foi apresentado (Tabela 2.16), em 1991 a Itaipu devia em torno de 17 bilhões. Em 2006, após 22 anos de operação, a usina deve 20,2 bilhões US\$.

O quinto ponto refere-se a obter uma energia barata para o consumo nacional, com base em que o acesso à energia elétrica é um direito fundamental da população paraguaia e que a tarifa de Itaipu é superior à que devia ser devido às grandes transferências ao sistema financeiro e à Eletrobrás, em conceito de juros e amortizações.

O sexto e último ponto no tocante ao conceito da soberania hidrelétrica diz respeito ao controle de 50% das usinas hidrelétricas binacionais. Isto não somente refere-se à administração da empresa e da produção senão também ao controle de parte dos organismos públicos de auditoria (a *Contraloria General de la Nación*).

Para o Brasil, a questão do superfaturamento de Itaipu também constitui um ponto de preocupação, mas não com o impulso que tem este tema no Paraguai. Paulo Schilling (ARIAS et al, 1994, p. 68 et seq.), durante umas palestras realizadas em Assunção sobre Itaipu, em 1994¹⁷⁵, falou de vários casos de usinas hidrelétricas (e outras obras de infraestrutura) no Brasil em que se identificaram superfaturamentos. Mas para ele o problema de Itaipu não se trata somente de um caso de corrupção senão de renegociação do Tratado de Itaipu. O espírito do Tratado de Itaipu – para Schilling – pela proibição de vender energia elétrica para outros países colide com o espírito do Tratado do Mercosul. Em 1994, Schilling disse em Assunção que se Lula ganhasse as eleições, se o Partido dos Trabalhadores fosse governo não se

¹⁷⁴ Sobre as questões de corrupção em Itaipu, pode ser consultada a seguinte obra: ARIAS, Pastor; BÁEZ MOSQUEIRA, Victor; BERGONZI, Osvaldo et al. (1994). *Itaipu: corrupción e impunidad*. Assunção: CEDEPES – CONAITA.

¹⁷⁵ Seminário: **A Investigação Binacional da Itaipu** (31 de agosto de 1994).

permitiria uma situação como essa (de benefícios muito reduzidos para o Paraguai) com um país menor.

Cabe ressaltar que, durante o governo do Presidente Lula, houve alguns avanços orientados a atender as reivindicações do Paraguai. Em dezembro de 2005 as compensações por energia paraguaia cedida ao Brasil tiveram um incremento da ordem de 27,5%. Ademais, em janeiro de 2007, durante um encontro oficial em Rio de Janeiro, os Presidentes do Brasil e do Paraguai assinaram um Memorando de Entendimento que trata do assunto das taxas de juros e de reajuste da dívida com a Eletrobrás, que diz o seguinte:

“Autoridades das Chancelarias e das áreas econômica e de energia do Brasil e do Paraguai reuniram-se ao longo de 2006 e em janeiro de 2007, com vistas a buscar soluções para um conjunto de temas relacionados com aspectos técnicos e financeiros da Itaipu binacional.

Trataram, entre outros temas, dos encargos financeiros representados pelas cláusulas de reajuste dos saldos devedores (fator de ajuste) dos contratos de financiamento firmados entre Itaipu e ELETROBRÁS, e da contratação dos serviços de eletricidade da Itaipu Binacional nos termos do Tratado e seus Anexos e atos complementares.

As discussões permitiram alcançar o seguinte entendimento:

O Governo brasileiro assume o compromisso de tomar todas as medidas necessárias, em caráter de urgência, para suprimir o fator de ajuste dos contratos de financiamento n^{os} ECF-1627/97, ECF-1628/97, ECF-1480/97, celebrados entre Itaipu e ELETROBRÁS.”

Considerando o que foi exposto, cabe ressaltar que foram numerosas as críticas ao empreendimento, mas o empreendimento foi levado adiante. Talvez tenha realmente sentido o pensamento de Debernardi (1996) de que a firmeza da decisão se deu num contexto de governos militares, fortes. E o projeto é hoje uma realidade, com as dificuldades que foram mencionadas neste trabalho e os benefícios.

As reivindicações paraguaias devem certamente ser discutidas com cuidado e com base em estudos, análises aprofundados. Conforme foi apresentado nesta tese, a questão financeira é um aspecto que deve ser investigado. O próprio ex Diretor Financeiro da entidade binacional, Fidencio Tardivo, reconhece que deve realizar-se uma análise cuidadosa da dívida da entidade, principalmente as decisões de redução de tarifas que afetaram a receita da entidade beneficiando alguns setores consumidores do Brasil. A entidade não pode mais ser utilizada como um negócio financeiro em detrimento do espírito de cooperação que finalmente possibilitou a realização deste projeto, com as luzes e sombras de sua história.

2.8 Conclusões sobre o projeto Itaipu

O primeiro projeto de integração analisado, Itaipu Binacional, é um empreendimento binacional realizado no marco histórico caracterizado pela aplicação de políticas keynesianas e de incentivo à industrialização em vários países da América Latina. Porém, deve-se destacar que foi executado no marco das crises de preços do petróleo e de elevação dos juros do tesouro americano, num período de grandes contestações daquele modelo econômico. Foi concebido no bojo de transformações do setor elétrico brasileiro, que se consolidaram nas décadas de 1950 e 1960, e do avanço da industrialização desse país, com base em políticas públicas de incentivo à acumulação privada.

Em primeira instância, o desafio para chegar a um acordo entre os países condôminos do rio Paraná, na divisa entre o Brasil e o Paraguai, foi de tipo diplomático. Questões de limites oriundas da fase colonial, quando a posse de terra tinha um grande significado econômico, foram renovadas pela disputa de um recurso natural de grande relevância econômica no século XX. O estado da arte da tecnologia fazia possível, em meados desse século, não somente produzir eletricidade a partir da hidroenergia senão também transportar a produção por longas distâncias e de maneira eficiente. O Salto de Guaíra ou das Sete Quedas se encontrava a aproximadamente 1000 km do núcleo de produção industrial no Brasil durante as décadas de 1950 e 1960, na área de São Paulo – Belo Horizonte - Rio de Janeiro.

De acordo ao que foi exposto neste Capítulo, as empresas privadas que tinham a concessão do serviço de eletricidade nessa área (em particular, a Ligth) já estavam, desde a década de 1930, cientes do potencial de aproveitamento do recurso energético. A Ligth formalizou a solicitação para estudar o aproveitamento em Sete Quedas ainda na década de 1950, alguns anos antes da criação da Eletrobrás. Mas não teve sucesso nesta solicitação e o interesse imediato desta empresa se orientou ao aproveitamento de rios mais próximos.

As reformas institucionais do setor elétrico orientadas a passar o controle da indústria para as mãos do Estado foram encetadas desde a década de 1940 (mas, em parte, com base nas normas do Código de Águas de 1934) e se estenderam até a década de 1970, sendo um marco importante nesta transformação a criação da Eletrobrás no ano 1962. A criação desta empresa de caráter federal foi crucial para a aplicação de uma política de aproveitamento dos recursos hídricos e a operação eficiente de um sistema hidrelétrico. Na medida que as empresas privadas eram substituídas pela administração estatal nos diversos segmentos da

indústria o incentivo para a acumulação privada e as estratégias dos grandes capitais tomaram novos rumos.

As grandes empresas de escala mundial produtoras de equipamentos se instalaram no Brasil: o desenvolvimento do setor elétrico com financiamento público era atraente para a expansão destas empresas. A maior parte delas já tinha alguma filial no Brasil nas décadas 1950 e 1960. Ademais, o padrão de incentivo público à acumulação privada se manifestou também nas políticas públicas de incentivo ao investimento e ao processo de industrialização no Brasil. Manter tarifas elétricas reduzidas para os segmentos industriais foi uma das estratégias para incentivar a acumulação capitalista. A energia elétrica, neste processo de criação de valor com incentivos, passou a ser considerada uma anti-mercadoria, segundo o marco teórico desenvolvido por Francisco de Oliveira e considerado depois na análise de vários pesquisadores brasileiros mencionados no Capítulo 1.

Dentro desse contexto, a envergadura do projeto Itaipu Binacional era já um aspecto atraente, para as grandes empresas internacionais fabricantes de equipamentos para a geração e transporte da energia elétrica. Como a política manifestada em acordos bilaterais era a de apoiar a empresas brasileiras e paraguaias, as grandes empresas internacionais participaram dos contratos por meio das filiais instaladas no Brasil e consorciadas com empresários locais. Os contratos da Itaipu Binacional se tornaram numa fonte de suculentos benefícios para todas estas empresas. Neste sentido, a história de incrementos históricos dos custos do projeto binacional representou ganhos de grande relevância para as empresas. Estes custos se elevaram da ordem de 2,87 bilhões US\$ (1974) até a ordem de 12 bilhões US\$ de investimentos diretos, em 17 anos de construção. Este incremento não se justifica cabalmente nem com as mudanças de desenho nem com a desvalorização que sofreu a moeda dos EUA (em termos reais, considerando o processo de inflação, os custos diretos foram da ordem de 6,2 bilhões US\$ em valores de 1974, bem superior aos 2,87 bilhões US\$ do orçamento). Para os empresários paraguaios (que tiveram apenas entre 15 a 20% dos contratos), por exemplo, foi uma oportunidade inédita, que inclusive criou uma nova elite econômica nesse país.

Os incentivos para a acumulação capitalista não ficaram restritos à fase de construção da usina binacional. Assim, uma vez em fase de produção da energia, durante as décadas de 1980 e 1990, a energia produzida pela Itaipu Binacional ingressou no marco das políticas de incentivo à industrialização por meio das tarifas reduzidas, muitas vezes inclusive subsidiadas. Cabe lembrar que no começo da operação comercial, em 1986, o Conselho de Administração da Itaipu Binacional decidiu por uma tarifa inferior ao custo do serviço calculado (de 14,75 US\$/kW-mês a 10,0 US\$/kW-mês). Este tipo de medida afetou

profundamente as finanças da entidade binacional, pois a redução de tarifas afetou diretamente a dívida da entidade, que certamente já era um grande montante devidos aos elevados custos durante a construção. A redução das tarifas por debaixo do custo do serviço, que foi o ocorrido durante muitos anos durante as décadas passadas, não somente constitui uma violação dos acordos internacionais senão também incrementou o passivo de uma maneira que a entidade transformou-se num grande negócio para as entidades financeiras. Segundo dados da Itaipu Binacional, desde o início da operação até finais do ano 2006, mais de 45 bilhões US\$ foram transferidos aos credores da entidade e ainda se tem uma dívida da ordem de 20,2 bilhões US\$, maior que o valor do investimento imobilizado. Na atualidade (2006), a entidade transfere anualmente uma soma da ordem de 1,8 bilhões US\$ por ano para as entidades credoras (entre elas, a principal é a Eletrobrás), enquanto os sócios do projeto (os Estados) recebem benefícios da ordem de 0,6 bilhões US\$ por ano e em conjunto (os dois países). Sem dúvida, é recomendável realizar uma auditoria especializada do manejo da dívida, mas uma auditoria que leve em conta a natureza de um empreendimento como Itaipu Binacional.

Muitas destas contradições apontadas acima constituem a base das reivindicações do atual governo paraguaio, inclusive a elevação de custos é alvo de constantes denúncias dos trabalhadores do setor elétrico paraguaio por ter sido, segundo a visão deles, produto de superfaturamento e atos de corrupção. Somente uma auditoria séria, independente e profunda dos contratos históricos poderá mostrar a veracidade destas acusações. Porém, o importante é não perder o foco das discussões e identificar quais foram os setores mais beneficiados até o momento: as empreiteiras e os credores da entidade binacional. A análise aqui apresentada é uma contribuição nessa análise. Porém, cabe destacar que seria importante não incentivar o erro de considerar o projeto como se fosse produto de uma disputa entre povos ou entre Estados. Como foi apresentado aqui foram alguns setores os maiores beneficiados. Ter essa consciência e aprofundar o conhecimento sobre esse processo certamente ajudaria nas negociações.

CAPÍTULO 3 – O PROJETO DO GASODUTO BOLÍVIA-BRASIL

3.1. O crescimento do gás natural no consumo de energia

No Capítulo anterior foi apresentado e analisado um projeto hidrelétrico de integração. Neste e no próximo Capítulo a atenção terá como foco projetos de integração vinculados ao transporte de hidrocarbonetos, em particular o gás natural. Para falar desta fonte de energia, considera-se conveniente apresentar antes uma breve resenha de como esse combustível fóssil foi considerado no consumo de energia no mundo.

Em meados do século XIX teria sido difícil prever as consequências que tiveram alguns fatos e inovações tecnológicas que se deram no marco da expansão da revolução industrial liderada pelo Reino Unido, mas seguido de perto por outros países da Europa (principalmente Alemanha e França) e pelos Estados Unidos da América. O crescimento da produção industrial, no convencimento da validade da já mencionada Lei de Say, e a procura da expansão de novos mercados motivaram a invenção de meios cada vez mais rápidos para escoar e transportar matérias primas e produtos. Isto obviamente se relaciona com a necessidade de contar com combustíveis com maior poder calorífico por unidade de massa e que sejam viáveis para serem utilizados em veículos.

Nesse contexto, a primeira perfuração comercial de petróleo, em 1859, por Edwin Drake (em Pensilvânia, EUA) e a invenção do motor de combustão interna (ciclo Otto, primeiro; e ciclo Diesel, pouco depois), aproveitada pelos alemães Karl Benz e Gottlieb Daimler para inventar a motocicleta e o automóvel de quatro rodas (usando o ciclo Otto), foram fatos que interpretados isoladamente dificilmente poderiam dar indícios da importância da mudança no transporte, na indústria e no cotidiano que estava acontecendo na segunda metade do século XIX.

As oportunidades apresentadas pelo desenvolvimento dessa mudança foram reconhecidas pelos representantes do crescente capitalismo industrial, nos Estados Unidos da América, garantindo e orientando a oferta de energia. A criação e expansão da *Standard Oil Co.* (cujos sócios mais famosos foram os irmãos Rockefeller), que chegou a ser a maior empresa petrolífera do mundo antes da Primeira Guerra Mundial, se deram em paralelo com o desenvolvimento do método fordista (de Henry Ford, fundador da empresa automobilística homônima) de produção em série do automóvel.

O uso do automóvel e, por conseguinte, dos derivados do petróleo apenas havia ganhado um impulso importante com a aplicação do fordismo quando uma decisão estratégica de Winston Churchill, no início da Primeira Guerra Mundial, introduziu um ingrediente novo na crescente importância do petróleo. Yergin (2006) comenta que Churchill decidiu realizar a mudança da frota de navios ingleses: de carvão para motores diesel (até então o diesel não era um derivado de importante demanda), motivado por incrementar a velocidade dos navios ingleses frente aos alemães. Daniel Yergin ressalta não somente a mudança de fonte de energia, senão de estratégia: a confiança estava depositada no abastecimento de um combustível da península de Pérsia, não do carvão de Gales. “*Energy security thus became a question of national strategy*”, nas palavras de Yergin (2006, p. 69).

Não serão aprofundados aqui os desdobramentos históricos que teve o desenvolvimento da indústria do petróleo, mas sim caberia destacar que o mesmo tipo de relações que se deu entre a expansão do capitalismo e a indústria do petróleo pode ser aplicado ao caso do gás natural. Este combustível incrementaria sua importância na matriz energética em relação estreita com as potenciais oportunidades de impulsionar o processo de acumulação capitalista.

No que se refere ao gás natural, Victor et al. (2006) comentam que era um combustível considerado perigoso e obviamente não desejável; isto desde a época das perfurações realizadas em Pensilvânia, em meados do século XIX, até inícios do século XX. Mas foi gradualmente ganhando a característica de mercadoria com a sua introdução em algumas cidades dos EUA, o que justificou que se construíssem os primeiros grandes gasodutos na década de 1930, para transportar gás natural a Chicago. Conforme foi apresentado no Capítulo 1, o consumo de gás natural se incrementou nos EUA¹⁷⁶ e no mundo depois da Segunda Guerra Mundial. Deve destacar-se que nessa época em outro país do hemisfério, Argentina, o governo havia decidido impulsionar o gás natural com base nas grandes reservas encontradas no extremo meridional do continente. Em outras regiões, países como Itália, Países Baixos e a União Soviética de Repúblicas Socialistas iniciaram na década de 1960 o uso extensivo do gás natural¹⁷⁷. O principal consumo até essa época se relacionava com a produção de calor, seja para a climatização, para usos industriais ou para cocção de alimentos. Apesar da crescente relevância do gás natural, esta fonte de energia era consumida em poucos países.

¹⁷⁶ Até a década de 1950, 90% do total de gás natural consumido no mundo eram consumidos nos EUA (BARNES et al., 2006, p. 6)

¹⁷⁷ Na Itália, o desenvolvimento do gás natural do vale do rio Pó havia se iniciado antes, durante a II Guerra Mundial. Nos Países Baixos, as descobertas de grandes reservas em Groningen, em 1959, tornaram esse país em um grande exportador de gás, começando pela Alemanha, Bélgica e França (Cf. BARNES et al., 2006, p. 7).

Para Barnes et al. (2006, p. 8), foi a crise de 1973 com a escalada dos preços do petróleo que colaborou para a busca de uma maior diversificação da matriz energética dos países industrializados, orientando o consumo de energia em favor do gás natural¹⁷⁸. Com efeito, o resultado das crises dos preços do petróleo da década de 1970, tanto da primeira, em 1973 (vinculada à reação dos países árabes pela Guerra de Yom Kipur), quando o petróleo passou de 2,5 US\$/barril a 10 US\$/barril, como da segunda crise (no final da mesma década), quando o incremento foi de 13 a 33 US\$/barril (fato vinculado à revolução islâmica no Irã), foi um crescimento comparativamente maior do gás natural (STANILAW e YERGIN, 1993, p. 84)¹⁷⁹.

Outros elementos além dos citados colaboraram para impulsionar o consumo de gás natural: o crescente uso de uma tecnologia de liquefazer o gás natural (a tecnologia era conhecida desde a primeira patente realizada em 1914, mas as primeiras plantas começaram a operar somente na década de 1940, na modalidade de “*peak shaving*”), que se expandiu nos principais países produtores nas décadas de 1970 e 1980 (VICTOR et al., 2006, p. 11); e a possibilidade, na Europa, de contar com diversos fornecedores de gás natural (Países Baixos, Argélia e Líbia, sendo que as reservas destes últimos dois países – principalmente Argélia - foram a base de grandes projetos de gasodutos trans-mediterrâneos).

O fato de ter como alternativa mais econômica ao gás natural face aos preços do petróleo constitui uma via possível para incrementar a produtividade econômica (produzir o mesmo ou ter o mesmo serviço com menos custo, em palavras muito simples) e, por tanto, torna-se uma oportunidade para a apropriação de excedentes econômicos nos processos de produção e circulação de mercadorias. Isto, sem dúvida, colaborou com o crescimento do consumo do gás natural, apoiado em que as possibilidades tecnológicas para ter acesso a esse combustível fóssil também se incrementaram nas últimas décadas. Mas, para a viabilização de grandes projetos é necessário contar com projetos que constituam âncoras do consumo do combustível, grandes consumidores; por exemplo: produção de hidrogênio para fertilizantes nitrogenados, ou produção de eletricidade. O grande impulso foi dado por esta última

¹⁷⁸ Segundo esses autores (BARNES et al., 2007), o Japão, para citar um exemplo, passou em menos de uma década a ser o principal consumidor de Gás Natural Liquefeito (GNL), importado dos países do Pacífico. Não obstante, segundo as estatísticas apresentadas pela BP (2008), o maior crescimento anual do consumo de gás natural, no período histórico 1965 a 2007, se deu entre 1965 e 1975 (6,2% anual acumulativo), quando o consumo mundial passou de 655,1 bilhões de metros cúbicos a 1.197,1 bilhões de metros cúbicos, mediante que o consumo na Europa se triplicou nesse período.

¹⁷⁹ As taxas de crescimento do consumo mundial de petróleo, que foram da ordem de 5,8% anual acumulativo (BP, 2008), entre 1965 e 1965 (7%, entre 1970 e 1973), nunca mais se repetiam na história (entre 1973 e 2007, o consumo mundial de petróleo cresceu, em média, 1,2% por ano, frente a 2,7% do gás natural).

atividade industrial, em condições institucionais e ambientais muito favoráveis, conforme será apresentado a continuação.

A pedra de toque para o salto na demanda se produziu por dois acontecimentos fundamentais. De um lado, se teve a modificação do marco regulatório do setor elétrico dos EUA, por meio do PURPA (*Public Utility Regulatory Act* – Lei da Política de Regulamentação de Serviços Públicos), aprovado em 1978, que incentivou o ingresso de novos agentes econômicos na geração de eletricidade e deu um decisivo incentivo – nos EUA – a uma modalidade de financiamento que gerenciava riscos: o *project finance*¹⁸⁰. De outro lado, as inovações tecnológicas introduzidas nas turbinas a gás natural, com base no desenvolvimento de turbinas aero - derivativas de alta eficiência e da utilização combinada da turbina a gás com turbinas a vapor (usinas de ciclo combinado), potenciaram seu uso para a geração de eletricidade.

Conforme pode ser visto na Tabela 3.1, o gás natural tornou-se um combustível importante para a geração de eletricidade, principalmente desde o início da década de 1990 até 2007. Neste período, o consumo de gás natural para a geração elétrica, nos EUA, teve o maior incremento comparativo (em relação com o carvão mineral e a hidreletricidade) como fonte de energia primária (114% entre 1990 e 2007). As grandes empresas fabricantes de

¹⁸⁰ Os investimentos vinculados à exploração de recursos naturais ou provimento de infraestrutura têm sido aqueles que mais têm feito uso do *project finance*, com destaque para os projetos associados ao recurso energia. Estima-se que mais de US\$ 9 bilhões foram investidos em projetos de co-geração por meio desta modalidade de financiamento, entre os dias 1 de janeiro de 1987 e 13 de outubro de 1989, tornando-os de longe a maior categoria individual do *project finance* nos Estados Unidos neste período (FINNERTY, 1994, p. 10). Com o processo de redefinição do papel do Estado em empreendimentos altamente intensivos em capital, esta modalidade de financiamento ganhou importância, o que indica certa inadequação entre as demandas por capital e as características das formas tradicionais de financiamento, pois o *project finance* é em essência um instrumento de segregação de ativos que aumenta a capacidade de alavancagem do empresário.

O *project finance* é um modelo de financiamento aplicável quando o empreendimento funciona como unidade econômica e jurídica independente. Neste modelo, a análise do financiamento estabelece-se com base no projeto. São os fluxos de caixa previstos que embasam o financiamento do projeto, não os ativos dos empreendedores. Isto requer o desenvolvimento de uma engenharia financeira apropriada para as condições específicas da oportunidade de negócio. Uma diferença fundamental do *project finance*, em relação aos mecanismos tradicionais de financiamento, é que neste os ativos e contratos do projeto são segregados em grau substancial em relação aos ativos da entidade patrocinadora. Esta segregação impõe restrição total ou parcial no acesso aos ativos do patrocinador, em caso de não pagamento da dívida. É o que se busca informar quando se afirma que no *project finance* a dívida tem direito de regresso limitado total ou parcialmente (FINNERTY, 1999).

A limitação do direito de regresso permite ao patrocinador restringir seu nível de endividamento sem abrir mão de projetos lucrativos. Com isto o empreendedor pode aumentar sua capacidade de alavancagem, enquanto simultaneamente aumenta o valor presente líquido da empresa. Do ponto de vista do credor, as fortes garantias contratuais podem tornar racional conceder o empréstimo, mesmo nestas condições de direito de regresso limitado. Na realidade, as garantias contratuais são um elemento essencial para todos os envolvidos no *project finance*, decorrendo diretamente do complexo processo de alocação de riscos adotado.

Embora pouco possa ser feito para alterar os riscos inerentes a um projeto, alocar os vários tipos de risco para aqueles participantes em melhores condições de lidar com eles reduz o risco global do projeto. No *project finance*, os riscos são qualificados e distribuídos em função da experiência dos participantes e da sua disposição a submeter-se a riscos específicos, o que é assegurado por meio de contratos.

equipamentos para as usinas termelétricas (principalmente as turbinas e geradores), que fundamentalmente são as mesmas que foram citadas nos Capítulos anteriores (*Siemens, Asea Brown Boveri, General Electric*, para citar alguns exemplos) tiveram uma notável expansão de sua produção pensando não somente no mercado dos EUA, senão no mercado internacional. Ao final de contas, a “globalização” fazia (ainda faz) parte da ideologia dominante nas décadas de 1980 e 1990.

Tabela 3.1 – Consumo de Energia Primária para a produção de eletricidade nos EUA

ANO	Fontes Não Renováveis				Fontes Renováveis			TOTAL
	Carvão Mineral	Gás Natural	Deriv. de Petróleo	Outras Não Renov.	Hidroeletricidade	Biomassa	Outras	
1950	2199	651	472	0	1346	5	6	4679
1955	3458	1194	471	0	1322	3	13	6461
1960	4228	1785	553	6	1569	2	15	8158
1965	5821	2395	722	43	2026	3	4	11014
1970	7227	4054	2117	239	2600	3	19	16259
1975	8786	3240	3166	1900	3122	2	91	20307
1980	12123	3810	2634	2739	2867	5	181	24359
1985	14542	3160	1090	4076	2937	15	338	26158
1990	16235	3233	1281	6110	3014	286	367	30526
1995	17416	4179	743	7093	3149	388	455	33423
2000	20153	5120	1145	7881	2768	372	524	37963
2005	20705	5888	1240	8204	2670	393	697	39797
2007	20802	6910	667	8454	2440	412	868	40553

Notas: a) Outras Não Renováveis inclui o consumo de combustível para as usinas nucleares; b) Em Outras se incluem: importações, energia solar, geotermia e eólica.

Fonte: EUA, *Energy Information Agency* (2008)¹⁸¹

O desenvolvimento tecnológico estava a ponto com a produção de turbinas a gás muito eficientes oriundas de usos na aeronavegação. As grandes empresas haviam investido na produção de equipamentos. Mas, como expandir para o mundo um modelo? A rota foi construída com o retorno das posições neoliberais, conforme se descreve no Capítulo 1. Era fundamental mudar a cultura, a institucionalização do setor elétrico com bases no padrão de financiamento público, apresentar os combustíveis “do bem” e “do mal” para o meio ambiente.

No que tange ao desenho institucional para impulsionar o consumo de gás natural – o hidrocarboneto antes queimado ou re-injetado nos campos de produção de petróleo –, o modelo estava esquematizado desde finais da década de 1970 e principalmente na década de

¹⁸¹ Tabla 8.4a. Disponível em: <http://www.eia.doe.gov/emeu/aer/elect.html> Acesso em: 14 de dezembro de 2008.

1980: a) marco regulatório favorável para o ingresso de novos agentes na indústria elétrica (depois entrariam os novos agentes na indústria dos hidrocarbonetos); b) uma complexa engenharia financeira que buscava alocar os riscos no “projeto” salvaguardando a integridade das empresas sócias originais (o *project finance*); c) equipamentos de alta eficiência e de alta flexibilidade para o aproveitamento do poder calorífico do gás natural por meio do uso de ciclos abertos e combinados para as usinas; e d) disponibilidade de grandes reservas de gás natural em várias partes do mundo. Deve lembrar-se que a relação entre reservas e produção anual do petróleo alcançava somente 30 anos frente a 60 anos do gás natural (BRITISH PETROLEUM, 2008).

Além dos elementos expostos, outro ingrediente muito conveniente para o convencimento da opinião pública em geral foi esgrimido em numerosas ocasiões: a questão ambiental da mudança climática e as benesses de contar tecnologias com menor impacto ambiental na geração elétrica¹⁸². A campanha ambiental a favor da “tecnologia do bem” teve um de seus momentos culminantes justamente no Brasil, um país com grandes recursos de hidroenergéticos e um importante desenvolvimento da hidroeletricidade, quando da visita ao Brasil do então senador dos EUA, Al Gore, em 1989, por convite de uma Comissão do Senado brasileiro dedicada à questão do aquecimento global presidida pelo então também senador, Fernando Collor de Melo. Nessa ocasião, a bandeira da defesa da Amazônia serviu para uma gradual e constante proscrição dos projetos hidrelétricos e a apresentação da “tecnologia do bem”: a transformação de gás natural em eletricidade¹⁸³.

A proposta da utilização da “energia do bem” foi aceita e propagada pelos governos da América Latina, principalmente pelo governo neoliberal do argentino Carlos Menem, quem assumiu a presidência da Argentina em 1989, e pelo governo neoliberal de Fernando Collor de Mello, quem assumiu a presidência do Brasil em março de 1990. Conforme será visto no Capítulo 4 (Gasandes), a Argentina possuía – na época – grandes reservas de gás natural (na época em mãos das empresas estatais, depois privatizadas). Por sua parte, Brasil também possuía reservas de gás natural, mas de acordo ao que será apresentado neste Capítulo, tinha uma longa tradição de negociações com a Bolívia, onde – sabia-se na época – existiam grandes reservas de gás natural e um mercado interno pequeno para o montante das reservas.

¹⁸² O gás natural tem concentrações mínimas de enxofre, não têm resíduos (como as cinzas no caso do carvão). Ademais, a combustão permite a transformação de metano (combustível de alto poder de aquecimento global) em CO₂, gás de efeito estufa, mas com menor poder de aquecimento global (1/25) comparado com o metano.

¹⁸³ *O Espectro Liberal. Carta Capital*, São Paulo, ano XIII, nº 460, Retrato do Brasil, nº 2, ago. 2007.

No caso do Brasil, pouco antes de Collor de Mello se retirar da presidência da República por cassação do mandato de parte do Congresso Nacional, ele anunciou – em 1992, depois da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, RIO 92 - a decisão de desenvolver um amplo projeto de utilização do gás natural boliviano para a geração elétrica no Brasil. Segundo informações de divulgação pública, funcionários da Petrobras haviam afirmado que o amplo projeto de gás natural e termeletricidade havia sido acertado previamente por Al Gore e Fernando Collor de Mello (CARTA CAPITAL, 2007). Sobre este ponto, Ildo Sauer afirma o seguinte: “*O plano de exploração das reservas de gás da Bolívia e da construção de um colar de térmicas ao longo do gasoduto para trazer o gás daquele país ao Brasil constitui mais um episódio na história do nosso desenvolvimento dependente*” (CARTA CAPITAL, 2007, p. 4).

Segundo o que será desenvolvido, tanto neste Capítulo como no que corresponde ao projeto Gasandes, nos projetos de desenvolvimento do gás natural e dos projetos de termeletricidade, que envolveram os países do Cone Sul ampliado (Argentina, Bolívia, Brasil e Chile), durante a década do auge das reformas neoliberais nesta região, prevaleceu o interesse das empresas de auferir benefícios econômicos, com o mínimo de riscos, apesar de ter-se divulgado insistentemente os conceitos da cooperação em processos de integração.

No Brasil era difícil pensar que em curto tempo o setor elétrico liderado pela Eletrobrás, com profunda tradição hidrelétrica, se tornasse facilmente favorável ao ingresso da termeletricidade. Foi preciso esvaziar de funções esta empresa federal e utilizar o impulso de outra empresa de economia mista em processo de expansão e internacionalização: a Petrobras, vinculando assim dois setores energéticos do Brasil: os hidrocarbonetos com a eletricidade.

3.2. Antecedentes do desenvolvimento da indústria dos hidrocarbonetos no Brasil e na Bolívia

3.2.1 A indústria do petróleo no Brasil

O desenvolvimento da indústria do petróleo no Brasil é de longa data, desde o período imperial, pouco depois das primeiras perfurações de Edwin Drake nos EUA. Desde as primeiras explorações, no final do século XIX, até a criação da Petrobras pelo governo do presidente Vargas, em meados do século XX, foram muitas as pressões externas e internas que tentaram estabelecer um desenho institucional favorável para o ingresso dos grandes capitais internacionais. Porém, prevaleceu, no momento da criação da Petrobras, um enfoque nacionalista e estratégico sobre estes recursos. Ainda assim, cabe destacar que mesmo com a

criação da Petrobras, as pressões dos grandes capitais e de seus representantes e defensores não deixaram de existir e, conforme será mostrado no presente Capítulo, se manifestam, com maior ou menor evidência, mas sempre perseguindo o mesmo objetivo: a apropriação dos excedentes econômicos oriundos da cadeia de valor do petróleo e do gás natural.

A primeira evidência incontestável dessa lógica de intervenção dos capitais internacionais na cadeia de valor do petróleo se refere à comercialização dos derivados de petróleo, que foi a maneira mais fácil (menores riscos financeiros) de ingressar ao Brasil e obviamente teve o objetivo de desenvolver uma demanda, nos moldes que se estava realizando em escala mundial. Assim, o primeiro produto comercializado no Brasil em grande escala foi o querosene, importado desde a década de 1860 por mercadores de origem portuguesa, tendo como principal porto de ingresso o Rio de Janeiro (Cf. DIAS e QUAGLINO, 1993, p. 38). Em pouco tempo, a maior parte desse querosene era o produzido pela *Standard Oil* dos irmãos Rockefeller, empresa que tinha planos de expansão nos países da América Latina¹⁸⁴. O querosene era então transportado pelas estradas de ferro para o interior do Brasil. Seu uso para a iluminação foi crucial como alternativa¹⁸⁵ ao gás de carvão que era utilizado nas cidades brasileiras de maior concentração de população e atividade econômica mais relevante (tais como: Rio de Janeiro, São Paulo, Santos, Niterói e Porto Alegre). Todavia, foi o querosene muito utilizado em bairros que ainda não eram servidos com os dutos de gás de carvão.

Uma grande transformação no circuito de comercialização dos derivados de petróleo, tanto do Brasil como de vários países da América Latina, se deu entre 1910 e 1920, principalmente depois da Primeira Guerra Mundial. Esta transformação teve dois elementos axiais: a concentração da comercialização em mãos das empresas internacionais (principalmente a *Standard Oil* e a *Royal Dutch Shell*); e a crescente utilização do óleo combustível para a produção de força motriz e calor, em substituição do carvão.

Em relação com o primeiro elemento mencionado, Dias e Quaglino (1993, p. 42) sustentam que a implantação de refinarias no México, com a presença de empresas de médio e grande porte, a diversificação do mercado consumidor na América Latina e a política de

¹⁸⁴ Cabe lembrar que a *Standard Oil* tinha, já desde o final do século XIX, uma política de controlar os mercados mundiais de derivados de petróleo. Pretendia instalar refinarias em países onde os impostos de importação de derivados fossem elevados. Assim, tentou instalar uma refinaria no Brasil por meio da Empresa Industrial do Petróleo. A tentativa foi frustrada, mas entre 1895 e 1896 instalou escritórios de importação no Rio de Janeiro e em Buenos Aires. Estes dois portos sul-americanos foram o primeiro avanço efetivo do império petrolífero de Rockefeller na região (DIAS e QUAGLINO, 1993, p. 41).

¹⁸⁵ Outros combustíveis alternativos usuais eram: o óleo de peixe, óleo de colça e provavelmente o óleo de mamona (DIAS e QUAGLINO, 1993, p. 40).

expansão e de controle de mercado por parte das grandes companhias internacionais (entre elas a *Standard Oil* e a *Royal Dutch Shell*) foram fatores que contribuíram para substituir a categoria de importador independente de derivados no Brasil e na região. As grandes empresas internacionais passaram a controlar o mercado e deixaram às empresas nacionais a atividade de revenda. Segundo Wilkins (1974, p. 418) as grandes empresas internacionais controlavam o mercado na América Latina: a *Standard Oil* tinha 49,11% do mercado; a *Anglo-Mexican* (controlada pela *Royal Dutch - Shell*) ficava com 18,01%; a *Texas Company* estava com 16,72%; e a *Atlantic Refining Company* tinha 12,04%. Outra empresa internacional que entrou no mercado brasileiro no final da década de 1910 foi a filial da *Pan American Petroleum* (vinculada à *Standard Oil* de Indiana), a *The Caloric Company* que operava nas principais cidades portuárias: Rio de Janeiro, Santos, Belém, Recife e Salvador.

Por outro lado, no que tange ao crescimento do mercado do óleo combustível, as inovações tecnológicas introduzidas no começo do século XX vinculadas a que o refino do petróleo do Texas e do México produzia frações importantes desse derivado, foram a base de uma propaganda propalada no Brasil (assim como em outros países), pela *Anglo Mexican*, para o uso do óleo combustível, em substituição do carvão. Com isto se incentivou o uso desse derivado do petróleo na produção termelétrica e no transporte marítimo.

O circuito de comercialização da gasolina seguiu caminho parecido ao querosene, mas os volumes de vendas tiveram taxas maiores de crescimento maiores que as do querosene a causa do seu uso no abastecimento dos automóveis. A distribuição do mercado era bastante parecida à mencionada em relação com o querosene: a *Standard Oil* e a *Anglo Mexican* tinham – em conjunto – cerca de 70% do mercado da gasolina no mundo inteiro (WILKINS, 1974, p. 417).

No que tange ao consumo do *diesel oil*, seu ingresso no Brasil registrou-se posteriormente ao dos outros derivados mencionados (querosene, óleo combustível e gasolina). Segundo Dias e Quaglino, este ingresso deu-se em meados da década de 1930 (foi o último derivado do petróleo a aparecer no cardápio de combustíveis líquidos no país). Pelas suas características e aplicações no motor de ciclo diesel, teve uma grande importância na eletrificação rural e no transporte de cargas e passageiros. Em poucas décadas converteu-se no principal combustível da matriz energética brasileira.

O ingresso da primeira e mais importante transnacional do petróleo nas atividades de comercialização do petróleo no Brasil (visto que as tentativas de participar na refinação da *Standard Oil* foram frustradas) poderia ter sido o início de uma avassaladora presença e participação direta das grandes empresas transnacionais em toda a cadeia de valor do petróleo

e dos seus derivados, mas a breve resenha histórica a ser apresentada a continuação visa mostrar que o caminho seguido pelo Brasil, assim como outros países da América Latina (Argentina, México e, em menor grau a Bolívia, haviam traçado um caminho nacionalista e de participação estatal desde a década de 1930, para os casos mexicano e boliviano; e desde a década de 1920, para o caso argentino) foi o de proteção de seus recursos nacionais, ainda que, conforme já foi mencionado, os grandes capitais não deram – nem dão – trégua para a realização de seus objetivos empresariais na região.

3.2.1.1 A luta pelo domínio do petróleo brasileiro

Os levantamentos historiográficos apontam o ano de 1864 como o início da história do petróleo no Brasil¹⁸⁶, pois foi neste ano que a administração imperial outorgou a permissão a Thomas Denny Sargent¹⁸⁷ para extrair, por si mesmo ou por meio de companhias, pelo período de 90 anos, turfa, petróleo na então província da Bahia, particularmente nas áreas de Ilhéus e Camaú (Cf. DIAS e QUAGLINO, 1993, p.1).

Esse primeiro momento foi caracterizado pela participação de cidadãos britânicos associados – em algumas ocasiões – com brasileiros. Contudo, cabe notar que a participação de nacionais brasileiros nestas atividades foi crescente no recorrer das primeiras décadas do século XX.

Durante a República Velha, os defensores do liberalismo, com clara influência do enfoque de regime de propriedade privada dos recursos do subsolo que se tem nos Estados Unidos da América, levaram a uma mudança radical na tradição legal mineira do Brasil. Assim, a primeira Constituição brasileira do período republicano – a Constituição de 1891 – estabeleceu vínculo de propriedade do solo com os recursos do subsolo (com as minas), conforme foi estabelecido no Artigo 72, parágrafo 17 dessa Lei Maior. Para Campos (2005, p. 209), esta mudança respondeu principalmente aos interesses dos fazendeiros, principais grupos de influência durante a República Velha. Ademais, as administrações estaduais passaram a ter participação no regime de concessões de lavra de minerais. Esta situação provocou numerosos conflitos de transferência de imóveis em processos sucessórios e várias

¹⁸⁶ O petróleo pode ter sido utilizado com anterioridade pelas culturas indígenas pré-colombinas, mas são escassos ou inexistentes os registros históricos sobre esse uso. Porém, cabe destacar que, conforme Campos (2005, p. 208), os indícios da existência de petróleo, durante a época colonial, apontavam a região da Bahia como promissora, pois era nessa região onde os indígenas utilizavam combustíveis fósseis nas flechas, para lutar contra os colonos.

¹⁸⁷ Existiam outros decretos de permissão de lavra de 1858, mas referiam-se à exploração de turfa e de xisto, não se fazendo menção explícita ao petróleo, como foi o caso da permissão outorgada a *Sargent*.

denúncias de favorecimentos por parte das administrações públicas (DIAS e QUAGLINO, 1993, p.7).

Foi durante a vigência do marco jurídico de tendência liberal da República Velha que se produziu a primeira iniciativa efetiva de exploração de petróleo no Brasil, que se deu na localidade paulista de Bofete¹⁸⁸. Não foram achadas reservas que merecessem exploração comercial, mas sim águas sulfurosas (CAMPOS, 2005, p. 209).

A Lei de Minas (incluindo o petróleo) de 1915 flexibilizou o marco de tendência extremamente liberal imposto pela Constituição de 1891, permitindo a administração federal das jazidas e previu a criação do Conselho Superior de Minas, como órgão consultivo do governo federal¹⁸⁹. Nos anos seguintes, e em grande medida pela experiência da Primeira Guerra Mundial no que tange à necessidade estratégica do abastecimento de combustíveis para os exércitos, foi em aumento a consciência de políticos e intelectuais sobre a estreita relação entre a indústria do petróleo e o desenvolvimento econômico.

Durante a década de 1920 houve uma mudança na visão que o governo tinha sobre a indústria do petróleo. Surgiram as primeiras medidas com enfoque nacionalista no Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, sob o comando de Ildefonso Simões Lopes. Dias e Quaglino (1993) comentam que sua atuação foi essencial para uma reforma da Lei de Minas (que se concretizou no ano 1921), no marco de restrições estabelecido pela Constituição de 1891. O grande temor que expressava Simões Lopes era que um recurso tão estratégico como o petróleo e outras riquezas minerais ficassem em mãos do capital estrangeiro. Foi assim que na Reforma Constitucional de 1926 proibiu-se que as jazidas de recursos estratégicos para a segurança e a defesa nacionais e as terras onde essas jazidas estiveram fossem transferidas a estrangeiros.

A Reforma Constitucional de 1926 abriu a brecha para propor uma lei específica para o petróleo. Simões Lopes, na época deputado, apresentou em 1927 o primeiro projeto de Lei do petróleo, segundo o qual se proibia a participação de capital estrangeiro. Setores liberais no Congresso fizeram com que as discussões se demorassem por alguns anos, até que finalmente foram abortadas pela Revolução de 1930.

Durante o governo de Getúlio Vargas, de acordo ao que foi mencionado anteriormente, a visão keynesiana sobre o papel do Estado na economia bem como o enfoque

¹⁸⁸ O empresário que levou adiante este empreendimento, sem resultados comerciais (dois barris de óleo foram extraídos do poço exploratório), foi Eugênio Ferreira de Camargo, com a assistência de um técnico belga, Auguste Collon.

¹⁸⁹ A Constituição brasileira de 1891 outorgou ao Poder Legislativo a faculdade de legislar sobre minas. Neste sentido, deixou liberdade para estabelecer o papel da União e das administrações estaduais neste assunto.

nacionalista na indústria foram tomando forma, não sem percalços para o setor do petróleo. Uma das primeiras medidas de Vargas, no setor energia, que merece ser destacada, foi a de estabelecer a obrigatoriedade de adicionar etanol (produto nacional) à gasolina, em 1931¹⁹⁰. Outras ações relevantes se deram com a posse do ministro de Agricultura, Juarez Távora, em 1933. Ele impulsionou reformas institucionais no setor mineiro: criou o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM)¹⁹¹ e patrocinou um Código de Minas (aprovado em 1934) em linha com a Constituição de 1934¹⁹², mas com ainda maiores restrições (no caso proibição) para o capital estrangeiro: exigia que os acionistas das empresas concessionárias da lavra de jazidas de minérios fossem nacionais.

Diversos fatos e conflitos (entre a iniciativa privada nacional e o governo)¹⁹³ sobre a viabilidade de encontrar jazidas importantes de petróleo em Alagoas e no recôncavo baiano na década de 1930 constituíram o pano de fundo da criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), separando a questão do petróleo da jurisdição do DNPM e estabelecendo uma linha fortemente nacionalista na condução do setor petrolífero no país¹⁹⁴.

Após a instituição do Estado Novo e das mudanças constitucionais de 1937, a disputa sobre os preços da gasolina entre o governo e o truste do petróleo foi a chamada de atenção necessária para que os círculos militares vinculados à instauração do Estado Novo apoiassem uma política dos combustíveis com base na doutrina da segurança nacional. Foi assim que alguns oficiais e membros do Conselho Federal de Comércio Exterior pressionaram o governo

¹⁹⁰ Durante o governo de Getúlio Vargas foi criado o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), organismo público que realizou diversos trabalhos de pesquisa, planejamento e propôs uma política de incentivos no setor. Em 1990, o governo de Collor de Melo extinguiu o IAA e anunciou o fim do planejamento e da regulação por parte do Estado.

¹⁹¹ No começo denominou-se Diretoria Geral de Produção Mineral (DGPM).

¹⁹² Os Artigos 118 e 119 da Constituição brasileira de 1934 estabelecem que a propriedade do subsolo é diferente da do solo e que o aproveitamento industrial ou exploração das jazidas de minas e das quedas de água dependem de uma concessão outorgada por Lei. Ademais, no Art. 119 se estabelece a nacionalização progressiva das jazidas de minas e quedas de água,

¹⁹³ Campos (2005, p. 211) menciona ao menos dois fatos relevantes: a) o caso Bastos e Cordeiro; e b) o caso Monteiro Lobato. No caso Bastos e Cordeiro, Manoel Bastos havia comunicado, em 1932, a existência de petróleo em Lobato (Bahia) e contou com o apoio do presidente da Bolsa de Mercadorias da Bahia, Oscar Cordeiro. O caso Monteiro Lobato e Edson de Carvalho referem-se ao comunicado feito, em 1933, pela Companhia Nacional de Petróleo (da qual eram diretores Monteiro Lobato e Carvalho) de ter encontrado petróleo em Alagoas. Em ambos os casos houve descrédito e conflitos com técnicos e autoridades do governo (do Ministério da Agricultura, no primeiro caso; e do DNPM, no segundo caso).

¹⁹⁴ A década de 1930 também foi conturbada em vários países da América Latina, no que tange à questão do petróleo (principalmente nos países vizinhos do Brasil, na Bacia do Prata). Bolívia e Paraguai tiveram uma dura guerra pelo domínio do Chaco sul-americano (em particular, pela região compreendida entre os rios Paraguai e Pilcomayo, que havia sido já terra disputada pela Argentina depois da Guerra da Tríplice Aliança). Na Argentina, Uruguai e México se produziram a nacionalização e estatização parcial ou total da indústria do petróleo.

federal para decretar o controle sobre a indústria dos combustíveis. Assim, em 29 de abril de 1938, Getúlio Vargas baixou o que constitui um marco na política nacional do petróleo: o Decreto-lei 395, pelo qual o abastecimento de petróleo tornou-se um serviço de utilidade pública. O escopo do decreto alcançou a importação, a exportação, o transporte (incluindo o realizado por dutos), o refino, a distribuição e o comércio de petróleo e derivados, qualquer que seja a origem. Foram também promulgados outros Decretos-lei fundamentais para a indústria dos hidrocarbonetos: o Decreto-lei nº 366/38, que declarou os campos petrolíferos em território nacional como propriedade da União; e o Decreto-lei nº 538/38, que criou o Conselho Nacional do Petróleo¹⁹⁵ (CAMPOS, 2005. p. 213).

O CNP foi criado com o intuito de promover a exploração de petróleo e teve resultados promissores de maneira imediata. A descoberta de petróleo, em 1939, perto de Lobato (recôncavo baiano), e a de uma jazida comercial em Candeias, em 1941, constituíram um marco histórico da indústria de petróleo no Brasil; em ambos os casos, com a participação do CNP. Porém, as atividades exploratórias desta entidade brasileira não estiveram isentas de obstáculos levantados pelo governo norte-americano. Dias e Quaglino (1993, p. 23) mencionam, por exemplo, que quando a CNP comprou sondas modernas em pleno ritmo acelerado de atividades exploratórias no recôncavo baiano, o governo dos Estados Unidos da América impôs restrições ao embarque de equipamentos de exploração e de peças de reposição, possivelmente como retaliação pelo enfoque nacionalista na condução da indústria do petróleo no Brasil. Neste sentido, Tanzer (1972, p. 3) lembra que a prática de pressão sobre os países de menor desenvolvimento econômico para não criarem empresas estatais foi constante na história; em seu momento, até organismos multilaterais participaram ativamente, respondendo aos interesses dos grandes capitais internacionais, nesse jogo de pressões. Também Dorival Gonçalves Jr (2007) ressalta este tipo de pressões, de acordo ao que foi colocado no Capítulo 1¹⁹⁶.

¹⁹⁵ O chefe militar de toda a operação que levou à normativa, o general Horta Barbosa, foi nomeado primeiro presidente do novo órgão. As incumbências básicas atribuídas ao CNP foram: 1) autorizar, regular e controlar a importação, a construção de oleodutos e a distribuição dos produtos; 2) organizar e manter um serviço estatístico do abastecimento nacional de petróleo; 3) sugerir medidas para baratear os hidrocarbonetos combustíveis; 4) determinar os derivados da destilação de petróleo que devem incluir-se no conceito de abastecimento nacional; 5) verificar o consumo de derivados e fixar quotas de importação; 6) determinar níveis de estoques mínimos a serem mantidos por importadores e refinadores¹⁹⁵; e 7) propor a alteração de impostos e taxas que gravam os produtos. Por Decreto-lei 538, de julho de 1939, ampliaram-se as atribuições do CNP em matéria de controle e regulação do refino do petróleo, além de abrir a possibilidade de participar na indústria.

¹⁹⁶ Um aparente paradoxo dessa situação com os Estados Unidos da América era o fato de ao menos duas empresas desse país estarem participando das atividades do CNP: a *Drilling & Exploration Co.*, encarregada de perfurações; e a *United Geophysical Co.* (DIAS e QUAGLINO, 1993, p. 23). Isto mostra que as empresas daquele país do Norte não deixaram de participar das atividades econômicas. O problema eram as restrições para participar dos excedentes econômicos oriundos da exploração dos recursos.

Apesar das pressões externas, o CNP continuou na linha de desenvolvimento do setor com a intervenção direta do Estado em várias regiões do país¹⁹⁷. Logo após a descoberta de petróleo no recôncavo baiano, por Decreto 3071 de 8 de fevereiro de 1939, uma grande área do recôncavo foi declarada reserva petrolífera e foram cassadas várias concessões de particulares (DIAS e QUAGLINO, 1993, p. 87).

No início da década de 1940, no auge das políticas keynesianas do Estado Novo, dois fatos evidenciaram o incremento da participação estatal no setor dos hidrocarbonetos, de acordo ao que é apresentado a continuação.

Em primeiro lugar, em 1940, o governo baixou nova normativa que organizou os aspectos tributários dos combustíveis. Determinou-se a centralização dos impostos e taxas sobre combustíveis exclusivamente na administração federal¹⁹⁸ (antes os impostos e taxas sobre os combustíveis eram cobrados nos diversos níveis de governo). Criou-se assim o Imposto Único sobre Combustíveis Líquidos e Lubrificantes, cuja arrecadação ficou destinado para o desenvolvimento e a conservação das rodovias. O eixo de desenvolvimento petróleo / automóvel / infraestrutura viária estava em andamento, completando-se uma década depois com as fábricas automobilísticas.

Em segundo lugar, motivado pelas nacionalizações e estatizações em outros países da região, o general Horta Barbosa, primeiro presidente do CNP, enviou dois projetos de Lei ao presidente Vargas. No primeiro deles – do ano 1939 - mencionava a nacionalização das instalações de exploração do petróleo, num período de 10 anos e sem indenização; e, no outro – de 1940 –, pretendia estabelecer-se o monopólio da União na atividade de refino¹⁹⁹. Barbosa defendia a centralização da atividade na União, porque estaria acima de interesses regionais e preservando-se assim um enfoque nacional (DIAS e QUAGLINO, 1993, p. 63).

¹⁹⁷ O CNP concentrou a maior parte de suas atividades, entre 1939 e 1953, no Estado da Bahia, mas mantinha escritórios no Amazonas e no Paraná. Algumas atividades foram realizadas nestes e outros Estados, mas sem resultados favoráveis. Por outro lado, foram numerosas as empresas privadas que pediram concessões de exploração nos Estados do Sul e Sudeste (particularmente na bacia do Paraná e nos Estados de Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro) entre 1937 e 1940 (DIAS e QUAGLINO, 1993, p. 25). A única entidade que realmente levou adiante sondagens exploratórias de envergadura foi o CNP. As empresas privadas não estavam dispostas a arcar com os elevados custos e riscos de sondagens em regiões afastadas do desenvolvimento capitalista (caso do Nordeste) ou bem com dificuldades exploratórias, como é a bacia do Paraná.

¹⁹⁸ Decreto-lei n° 2615 de 21 de setembro de 1940.

¹⁹⁹ A exposição de motivos que acompanhou o anteprojeto de Lei de 1941 ressaltava os seguintes argumentos da diretoria do CNP para apoiar o instituto do monopólio estatal da União no refino: a) preços reduzidos dos derivados, posto que a empresa não visaria lucros; e b) facilitação na tarefa do controle dos preços dos derivados (sabia-se que as empresas privadas ocultavam ou omitiam informação sobre seus custos).

A resposta do governo de Getúlio Vargas não foi imediata; e não se deu durante o período do Estado Novo. A maior preocupação nessa época foi a instalação da indústria de base, tais como: a siderúrgica nacional e a empresa mineradora. Para Campos (2005, p. 214), o problema que enfrentou o projeto de lei sobre o monopólio estatal da União no refino foi a influência do Conselho Técnico de Economia e Finanças, considerado um *bastion* do liberalismo.

A posição que havia tomado o CNP de impulsionar a indústria do petróleo foi também uma maneira de contornar o problema criado pelo boicote da *Standard Oil* que tentava bloquear os esforços brasileiros de obter financiamento nos Estados Unidos da América para instalar refinarias. Depois pressionou o governo brasileiro, dizendo que ela mesma instalaria uma refinaria, em troca de mudar o rumo do enfoque nacionalista na legislação brasileira (DIAS e QUAGLINO, 1993, p. 82).

3.2.1.2 A campanha “O Petróleo é nosso” e a criação da Petrobras

Desde 1939 até a apresentação dos projetos de Lei sobre a criação da Petrobrás e da modificação do Imposto Único sobre os combustíveis não houve nenhuma modificação no âmbito das normativas infraconstitucionais de relevância sobre a política a respeito do petróleo. Não obstante, houve sim modificações na Lei Maior da República: a Constituição Federal de 1946 foi mais liberal que a de 1937 em relação com a nacionalidade das pessoas que podiam realizar atividades de exploração de recursos minerais, incluído o petróleo; a Carta do Estado Novo admitia somente a brasileiros natos nessa atividade econômica; enquanto que a Carta de 1946 abriu a possibilidade a empresas estabelecidas no Brasil²⁰⁰.

Todavia, durante o governo do presidente Dutra, a diretoria do CNP, adotando uma posição mais flexível e aberta aos capitais internacionais, propôs um projeto de Estatuto do petróleo, elaborado pelo CNP, que permitiria a participação de capitais privados nesta indústria, guardando o controle acionário para os brasileiros.

Outras iniciativas que se iniciaram um pouco antes do governo Dutra, mas que se realizariam durante esse governo ou ainda depois, foram as da construção de refinarias com a participação de capital privado e do CNP. Cabe mencionar, neste sentido, a construção da refinaria de Mataripe (no início: Refinaria Nacional de Petróleo) que foi criada em 1947 como uma sociedade de economia mista (50% em poder da União) e visava processar o petróleo do

²⁰⁰ Vide: Constituição Nacional de 1937, art. 143 e Constituição Nacional de 1946, art. 153.

recôncavo baiano²⁰¹. Nessa mesma época, por meio de contatos entre os diretores do CNP e do Departamento de Administração do Serviço Público, foi introduzido no Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) projetos de investimento estatal na indústria do petróleo. Um dos resultados foi a maior refinaria da época: a refinaria de Cubatão.

Com efeito, a Mensagem 196 de 10 de maio de 1948 que encaminhou o Plano SALTE ao Legislativo previa para o setor de petróleo as seguintes medidas: a) a intensificação das pesquisas exploratórias; b) a aquisição e montagem de refinarias para alcançar uma capacidade total, com investimentos estatais, da ordem de 50 mil barris diários²⁰² (uma nova – a de Cubatão²⁰³ - de 45 mil barris diários e a ampliação até 5 mil barris diários da refinaria de Mataripe); c) a aquisição de barcos petroleiros pelo total de mais de 220 mil toneladas; e d) a construção de um oleoduto ligando a baixada santista a Jundiá. O SALTE foi aprovado em 1949 e não foi totalmente implementado. Todavia, cabe dizer que praticamente a metade do orçamento para o setor energia correspondeu à indústria do petróleo (CAMPOS, 2005, p. 217).

De outro lado, já desde antes das medidas liberais tomadas por Dutra, as descobertas de petróleo na Bahia incentivaram o surgimento e configuração de um movimento nacional em diversas frentes. A habilidade literária de Monteiro Lobato foi posta ao serviço de uma causa: defender a exploração do petróleo da intervenção de capitais forâneos. Acreditava Monteiro Lobato que existiam hidrocarbonetos abundantes no Brasil, assim como na Venezuela e na Argentina, onde foram descobertas grandes jazidas. Mas deve ser lembrado que a posição do escritor e empresário era nacionalista mas dentro de uma ótica liberal, defendendo a participação privada.

As discussões em torno da exploração do petróleo e da cadeia de valor deste recurso tiveram um teor mais acirrado a partir de 1947, quando foi encaminhado ao Congresso o já mencionado Estatuto do petróleo. Para contestar as ideias liberais deste projeto de lei, em março de 1948, a União Nacional dos Estudantes (UNE) criou a Comissão Estudantil de Defesa do Petróleo. Pouco depois, o movimento integrado por militares nacionalistas,

²⁰¹ Para Dias e Quaglino (1993, p. 68) a Refinaria Nacional de Petróleo deveria passar, dois anos depois de sua construção, a mãos de agentes privados. Não obstante, a privatização não se levou adiante, pois o clima político no início da década de 1950 não foi favorável nesse sentido. Este projeto foi encarregado à empresa norte-americana M. W. Kellogg Co.

²⁰² Os elaboradores do SALTE estimavam em 80 mil barris diários a demanda nacional; deixavam, portanto, 30 mil para serem atendidos pelo capital privado.

²⁰³ No início se falou de instalar esta refinaria no Distrito Federal ou adjacências, posteriormente, por decisão do Conselho de Segurança Nacional foi projetada na baixada santista.

estudantes, técnicos não ligados ao CNP e a imprensa nacionalista criou, em 1949, o Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional (CEDPEN). A campanha mostrava que tinha como um dos pilares uma visão política abrangente e fundamentada da questão. O alvo direto foi o anteprojeto do Estatuto do Petróleo, mas o objetivo principal era a defesa do monopólio estatal do petróleo.

A campanha recebeu um forte apoio dos círculos militares: em 1950 a corrente militar nacionalista ganhou as eleições no Clube Militar. Foram eleitos os generais Newton Leal (futuro ministro de Guerra do segundo governo de Getúlio) e Horta Barbosa (ex-presidente do CNP, ainda no Estado Novo), conhecido por suas idéias nacionalistas em relação com os hidrocarbonetos (ver, por exemplo, a criação do CNP).

A campanha do petróleo foi assimilada aos projetos econômicos de Getúlio Vargas para o seu segundo mandato. A proposta de campanha era que o Estado agisse diretamente e no que toca à exploração e industrialização do petróleo, carvão e energia elétrica, como base da defesa nacional (D'ARAÚJO, 1992, p. 37). No caso do petróleo, o discurso de Vargas, durante sua campanha presidencial, foi bastante claro:

“Não nos opomos (...) à vinda de capitais estrangeiros para o Brasil (...). Somos contrários, sim, à entrega de nossos recursos naturais, de nossas reservas ao controle de companhias estrangeiras, em geral a serviço do capital monopolista. Falemos claro: o que é imprescindível à defesa nacional, o que constitui alicerce da nossa soberania, não pode ser entregue a interesses estranhos; deve ser explorado por brasileiros com organizações predominantemente brasileiras, e, se possível, com alta percentagem de participação do Estado, evitando-se desse modo a penetração subreptícia de monopólios ameaçadores.” (VARGAS, 1951 apud D'ARAÚJO, 1992, p. 37).

A proposta de Getúlio Vargas para o petróleo compunha-se de dois anteprojetos de Lei: o anteprojeto de modificação do Decreto-lei de 1940 para destinar 25% da arrecadação para empreendimentos ligados à indústria do petróleo (vinculava-se isto diretamente à Petrobras); e o anteprojeto de Lei que instituía a Petrobrás como uma *holding* do setor petrolífero controlado pelo Estado. A modificação tributária dos combustíveis foi aprovada em 1952²⁰⁴. No tocante à Lei da Petrobrás as discussões e as propostas de modificação foram diversas antes de chegar na Lei definitiva de 1953 (a Lei 2004). Mas precisava-se de receitas para a criação de uma nova empresa pública. Foi assim que se modificaram as disposições principais sobre o Imposto Único sobre os Combustíveis, em 1951. A idéia motivadora dessa modificação foi mais abrangente que uma questão tributária, foi dar uma solução à questão do petróleo (assim como se tentou fazer pouco depois com a indústria elétrica) com um enfoque

²⁰⁴ Lei 1749 de 28 de novembro de 1952.

que protegesse os interesses nacionais, dentro de um cenário de fortes pressões do oligopólio internacional do petróleo.

No dia 6 de dezembro de 1951 foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 1516 que instituía a constituição da sociedade de economia mista Petróleo Brasileiro S/A. Não previa este projeto o monopólio estatal, mas sim a propriedade de 51% das ações da sociedade que atuaria como uma *holding* com uma estrutura flexível de subsidiárias que poderiam operar na indústria do petróleo, com o controle do Estado. Não se explicitava neste projeto o monopólio da indústria do petróleo.

O projeto foi criticado pelo CEDPEN e outros setores nacionalistas, porque se permitia a participação de empresas multinacionais na sociedade. Muitos destes setores conseguiram modificar a proposta original, surgindo assim substitutivos e emendas que reforçavam a participação da União. O líder do governo na Câmara, Gustavo Capanema, conduziu então uma negociação que incluiu a aceitação do monopólio estatal do petróleo e da participação das empresas privadas nas refinarias já existentes e na distribuição. O Senado modificou parcialmente o projeto aprovado pela Câmara, mas essas modificações foram derrubadas *in totum* pela Câmara e o projeto foi finalmente aprovado. Getúlio Vargas assinou a Lei aprovada pelo Congresso em 3 de outubro de 1953, comemorando o dia que foi deflagrada a revolução de 1930 (DIAS e QUAGLINO, 1993, p.103 et seq.).

Seria muito pertinente perguntar-se por que se conseguiu aprovar uma Lei como a da Petrobras e não se conseguiu avançar tão rapidamente com a Lei da Eletrobrás (os dois projetos de lei foram apresentados com pouca diferença de tempo). A resposta mereceria um estudo específico e aprofundando, mas algumas conjeturas podem ser levantadas, tais como: os grupos empresariais vinculados ao setor elétrico, muito bem organizados, conseguiram defensores técnicos e políticos com influência entre os parlamentares; ou bem, as grandes empresas vinculadas ao setor petrolífero haviam garantido uma parcela importante do segmento econômico desse setor: a comercialização.

Além do projeto de Lei da Petrobrás foi enviado ao Congresso Nacional também um Programa do Petróleo Nacional. Neste programa previa-se que a demanda de derivados teria um crescimento notável de 100 mil barris diários a 200 mil, até meados da década de 1950. Pretendia elevar-se a capacidade de refino até por encima da demanda prevista²⁰⁵ (CAMPOS, 2005, p. 218). No que se refere ao CNP, continuou funcionando após a criação da Petrobrás;

²⁰⁵ Este programa seria praticamente incorporado posteriormente pela Petrobras.

só durante o governo de JK é que se delimitaram de maneira mais precisa as funções de fiscalização e de orientação política do CNP.

O primeiro presidente da Petrobrás foi o udenista Coronel Juracy Magalhães (o mesmo que teve atuação importante na assinatura da Ata de Iguaçu, para o caso da Itaipu Binacional). Na época, surpreendeu a nomeação de um opositor do governo Vargas e não muito imbuído da política nacional-desenvolvimentista de Vargas. Para alguns analistas, pode ter sido uma medida de cunho político de Vargas, compartilhando com um militar de prestígio nas Forças Armadas e de um partido opositor os ônus políticos de uma decisão de envergadura, como era a da criação da empresa²⁰⁶.

A partir desse momento produziu-se um notável incremento no campo da formação de profissionais nacionais para levar adiante as atividades da indústria do petróleo (no começo houve uma massiva presença de profissionais norte-americanos). Foram intensas as atividades de exploração no nordeste (Maranhão, Piauí, Bahia, Sergipe, Alagoas, Rio Grande do Norte), na bacia do Paraná (Paraná, São Paulo, Mato Grosso e Goiás) e no Amazonas até 1964. As atividades exploratórias somente tiveram sucesso no nordeste (principalmente Bahia, Sergipe e Alagoas).

No primeiro ano de funcionamento da Petrobrás (1954) os investimentos da empresa não ultrapassaram da ordem de 84 milhões US\$²⁰⁷ e a produção de petróleo cobria pouco menos de 2% do consumo interno, que era de 160 mil barris diários (CAMPOS, 2005, p. 219). O monopólio da importação de petróleo e derivados foi outorgado à Petrobrás em 1963, por meio do Decreto nº 53.337. Nunca foi aprovado o monopólio sobre a distribuição; mas a Petrobras foi autorizada a operar neste segmento da cadeia de valor do petróleo, em 1961.

²⁰⁶ Conforme: Antônio Carlos Macedo e Silva (1985). Petrobrás: a consolidação do monopólio estatal e a empresa privada (1953-1964). Dissertação de Mestrado em Economia. Campinas: Universidade Estadual de Campinas. Apud Campos (2005), p. 220.

²⁰⁷ Segundo a Lei 2005/53, os recursos financeiros da Petrobrás eram: a) 25% da arrecadação do Imposto Único sobre os combustíveis líquidos; b) o total dos impostos de importação e de consumo incidentes sobre os veículos e o total dos impostos sobre a remessa ao exterior pela importação dos veículos, peças e acessórios; c) contribuições anuais, até 1957, de todos os proprietários de veículos terrestres, aquáticos e aéreos; d) contribuições especiais para pesquisas das concessionárias de refinarias e oleodutos; e e) várias isenções tributárias (CAMPOS, 2005, p. 222).

3.2.1.3 O desenvolvimento da indústria do petróleo: do “petróleo é nosso” à internacionalização da Petrobras

3.2.1.3.1 Descobrindo o “petróleo nosso”

O golpe militar de 1964, saída autoritária imposta ao momento histórico produzido pelo conflito entre as oligarquias locais e as reformas de João Goulart (reformas de teor socialista), teve como um de seus eixos de ação a criação do tripé governo-capital nacional-capital estrangeiro²⁰⁸. As empresas públicas serviram geralmente de suporte para a acumulação privada e para isto deviam ser também empresas lucrativas (CAMPOS, 2005, p.225). Para Braga (1984, p. 200) o investimento empresarial do Estado no Brasil deve ser considerado, de maneira geral, como condição mesma de “viabilidade” e “potenciação” do crescimento industrial, de maneira geral, e particularmente como parte de uma “articulação dinâmica” com a acumulação privada de capital no país.

Deve lembrar-se aqui o que já foi colocado no Capítulo 2 desta tese: o golpe militar não significou uma ruptura com o processo de acumulação privada, pelo contrário foi uma reação às mudanças em curso. Garantiu a continuidade de um modelo de desenvolvimento capitalista incentivado pela ação política do Estado e pelo uso dos fundos públicos para finalmente colaborar com o processo de reprodução e circulação do capital. Mas, de acordo à advertência de cunho metodológico apontada por González Casanova (ver Capítulo 1), não pode ser desvinculada a relação constitutiva da exploração dos fenômenos sociais mais gerais, inclusive a ideologia e a concepção de mundo que possui o grupo hegemônico.

O governo militar, seguindo os preceitos de visão geopolítica característica da formação dos quadros militares, considerou o setor da indústria do petróleo estratégico para o desenvolvimento industrial. Houve abertura ao setor privado na área de petroquímica e na exploração do xisto betuminoso, mas a expansão da empresa de economia mista no setor de exploração foi maior que as intervenções do capital privado. Foi notável, por exemplo, a expansão da capacidade de refino durante a gestão do general Geisel (1970-1974). Deve destacar-se que o refino é considerado um dos segmentos mais rentáveis da cadeia de valor do petróleo²⁰⁹.

²⁰⁸ Para Serra (1984, p.70), as relações entre o capital nacional e o estrangeiro já estavam presentes no modelo de desenvolvimento durante a gestão de JK. Na verdade, o que se tem durante o governo militar é a consolidação e aprofundamento daquele modelo, pois os governos de inícios da década de 1960, particularmente o de J. Goulart, não foram favoráveis a esse modelo.

²⁰⁹ A expansão da Petrobrás não somente se deu na área de exploração e produção senão na área da distribuição de derivados e na petroquímica. Em menos de duas décadas (desde inícios de 1960 até fins de 1970) deixou para

Em 1972, produziu-se uma guinada na política da empresa, orientando suas ações para o campo internacional, criando-se assim a Braspetro, uma subsidiária²¹⁰ para a exploração do petróleo no exterior. Mas o fato que deu um novo rumo à exploração do petróleo no país ocorreu em 1973, com a descoberta da bacia de Campos, na plataforma continental do Rio de Janeiro. Para Dias e Quaglino (1993, p.127), em menos de uma década, com as descobertas dos campos de Namorado, Badejo, Bonito, Enchova e Pampo, a história do petróleo – e pouco depois do gás natural - no Brasil mudaria completamente de cara: a plataforma continental passou a ser considerada o grande reservatório para o abastecimento do petróleo no Brasil. Novas descobertas também foram registradas no nordeste brasileiro (Rio Grande do Norte e Ceará) e no rio Juruá, Amazonas. Estas descobertas tiveram grande repercussão no país devido ao fato de terem se registrado numa época de crise mundial do petróleo, quando a dependência de petróleo do Brasil e, por tanto o impacto das alças do petróleo era sentido sensivelmente na balança comercial, chegou a ser de 85% no final da década de 1970.

Não deve ser omitido que as crises da década de 1970 tiveram conseqüências muito graves na balança de pagamentos do Brasil. Se teve a necessidade de tomar várias medidas de política energética integrando os diversos setores do espectro de energia, incluindo na análise as fontes alternativas de energia. No que tange diretamente ao setor da indústria do petróleo e dos combustíveis, além do já mencionado crescimento das atividades de exploração (que se dirigiram rapidamente para a conquista da plataforma continental), se tiveram as seguintes: a) se possibilitou a assinatura de contratos de risco com a Petrobrás desde 1975; e b) a busca de fontes alternativas de energia, em particular, o lançamento do Programa Nacional do Álcool – Proálcool, em 14 de novembro de 1975, retomando 44 anos depois as medidas de impulso ao biocombustível que foram tomadas pelo presidente Vargas em 1931.

Cabe lembrar que, na década de 1970, a extrema dependência do desenvolvimento da economia brasileira com relação ao petróleo era apontada como um dos pontos de desequilíbrio no processo de crescimento do país²¹¹. Segundo Serra (1984, p. 67) a economia

trás as competidoras multinacionais (*Esso*, *Texaco* e *Shell*) e passou a ser a principal varejista do mercado de combustíveis líquidos.

²¹⁰ Foram várias as subsidiárias criadas desde 1967, entre elas (para citar algumas das primeiras): a *Petroquisa* (em 1967), para atuar no ramo da petroquímica; a Petrobrás Distribuidora (em 1971); a *Bráspetro* (em 1972), para atuar na exploração no exterior; a *Interbrás* (em 1976), para promover as exportações brasileiras; a *Petrofértil* (em 1976) para atuar na área de produção de insumos para a agricultura; e a *Petromisa* (1977), para atuar na pesquisa de potássio e enxofre (Cf. CAMPOS, 2005, p.226).

²¹¹ Os dados do Balanço Energético do Brasil, elaborado pelo Ministério de Minas e Energia e a Empresa de Pesquisa Energética (ver em: www.mme.gov.br), incluem o indicador de Dependência externa de energia em % (Dependência Energética (em %) = ((Demanda de Energia – Produção de Energia Primária) / Demanda de

brasileira durante o pós-guerra associou-se ao consumo de petróleo: a indústria automobilística, a construção civil, a petroquímica (desde os anos 60) e a própria indústria petrolífera. Os benefícios econômicos desta indústria impactaram inclusive na estrutura empresarial do Brasil nessa época: entre as dez maiores empresas (em vendas) do país, aproximadamente oito estavam direta ou indiretamente vinculadas ao setor petrolífero.

A Petrobras teve uma expansão importante no que se refere a dispêndios em investimentos aproximando-se à Eletrobrás em nível de investimentos no início da década de 1980 (ver Tabela 2.15, Capítulo 2): praticamente duplicou o nível de investimentos desde 1976 a 1981 (de 82,8 bilhões Cr\$ a 150,8 bilhões Cr\$, em valores constantes de 1980). A expansão da Petrobras, que resultou num notável crescimento da produção de petróleo, foi possivelmente decisiva para preservar a empresa dos embates da década de 1980 que afetou duramente às empresas públicas no Brasil e, de maneira geral, na América Latina. Conforme lembra Campos (2005, p. 234), as empresas públicas, em geral, foram afetadas de duas maneiras: de um lado, foram utilizadas, na medida do possível, por uma política de contenção da alça de preços (arrocho das tarifas e preços); de outro lado, foram afetadas pelo estrangulamento do financiamento das linhas brandas de financiamento público.

As empresas públicas, com grandes volumes de investimentos realizados (ver Tabela 2.15, Capítulo 2), principalmente nos setores de energia, viram-se (particularmente no setor eletricidade) na necessidade de recorrer ao endividamento externo durante a década de 1970, com taxas flutuantes e com a conseqüente alta exposição à economia mundial. As crises dos preços do petróleo daquela década colaboraram no processo inflacionário das maiores economias mundiais e de elevação das taxas de juros internacionais, com impacto no endividamento brasileiro. O incremento da dívida externa em moeda “forte” e a maxidesvalorização do cruzeiro promovida pela política do ministro Delfim Neto, em 1979, tiveram impacto direto na saúde financeira das empresas estatais (BAHRY e PORCILLE, 2004, p. 12 et seq.). Para o pensamento hegemônico, de acordo ao que foi apresentado no Capítulo 1, a intervenção estatal na economia foi a grande culpada. Na verdade, tratava-se da

Energia) x 100) para o carvão mineral, petróleo e eletricidade (também o valor da Dependência total, tomando valores totais da matriz energética). Entre 1970 e 1980, período da crise do petróleo, é notável o crescimento da Dependência Externa do petróleo, que chegou a 85% no final desse período. Isto se deve principalmente ao crescimento do consumo de combustíveis durante este período. Conforme pode ser calculado dos valores sobre o consumo final de diversos combustíveis no BEN, o crescimento do consumo final do *diesel oil* e da gasolina, entre 1970 e 1975, foi de 13,3% a.a. e de 8,6% a.a. respectivamente.

A Dependência externa do petróleo teve um declínio importante com o Proálcool, entre 1980 e 1985, quando o consumo do etanol cresceu com taxas anuais de 22%. Posteriormente, a redução da Dependência Externa do petróleo deveu-se ao incremento da produção de petróleo que se acelerou manifestamente na segunda metade da década de 1990.

crise do padrão do financiamento público da acumulação privada. Novas formas deviam ser aplicadas para elevar as taxas de lucro do capital.

A década de 1980 é geralmente denominada a “década perdida”, perdida sim para os países em desenvolvimento, não para aqueles que impulsionaram a elevação das taxas de juros internacionais, o que significou uma importante transferência de renda para os países mais ricos. Nas palavras de Hage (2006, p. 89):

“O fluxo de dinheiro barato ao Hemisfério Sul teria de ser resgatado para fazer com que a norma do sistema econômico internacional fosse cada vez mais capitaneado pelo complexo Nova Iorque–Londres, Wall Street–City, que desenharia a forma pela qual os Estados teriam de negociar sob o novo esquema de hegemonia. Hegemonia que não desalojou outros grandes centros mundiais da participação no novo arranjo, ao atribuir a Frankfurt, a Tóquio e a Hong Kong papel de vassalagem – já São Paulo e Buenos Aires seriam “vedetes” coadjuvantes na nova realidade.”

Ainda no difícil cenário econômico criado na década de 1980, mediante – em boa medida – as pressões dos trabalhadores da Petrobras conseguiu manter-se, ainda que com modificações, a política de participação estatal na indústria do petróleo. Assim, a Constituição Nacional de 1988 não somente confirmou a monopólio da União na indústria do petróleo, indo além do que estabeleceu a anterior Lei Maior²¹², senão também manteve a Petrobrás como órgão executor do monopólio da União e o CNP como órgão fiscalizador (o CNP foi finalmente absorvido pelo Departamento Nacional de Combustíveis do Ministério das Minas e Energia, em 1990).

A confirmação do papel central da Petrobrás pela Constituição Nacional não significou o desaparecimento de forças que pressionaram – e pressionam – por uma maior participação de capital privado na indústria do petróleo. Não obstante, foi difícil justificar dificuldades de gestão (o discurso da “ineficiência” estatal) no caso de uma empresa que teve o êxito no incremento da produção nacional de petróleo, com o nível de investimentos crescentes e de lucros. Além do mais, é líder mundial em tecnologia de exploração em águas profundas. A estratégia para a Petrobras foram outras, tais como: sua internacionalização, venda de ações em bolsa de valores e envolvimento em projetos de gasodutos e geração termelétrica seguindo o modelo da *Enron*, conforme será apresentado mais adiante.

O processo de pressão sobre as empresas públicas brasileiras (e de deliberado estrangulamento de sua situação financeira) teve várias vertentes de ação e de ataque direto a

²¹² A Constituição Nacional de 1967, com a Emenda Constitucional n.º 1/69, citava o monopólio da pesquisa e lavra petrolíferas. As demais atividades em regime de monopólio tinham hierarquia infraconstitucional: seja por meio da Lei 2004/54 ou dos Decretos 53337/63 e 54982/64, referentes à importação (CAMPOS, 2005, p. 236).

elas, com base em idéias e mitos propalados pela mídia nacional²¹³, inclusive desde o próprio governo federal. Em 1979, ainda durante o governo militar, foi criada a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), organismo do governo federal, com o intuito de fiscalizar as empresas estatais, pois elas seriam grandes “culpáveis” do processo “inflacionário”. O artigo publicado, a inícios da década de 1980, por José Carlos de Souza Braga “desmitifica” essa asserção. Com efeito, tomando o conjunto das empresas estatais, se bem é verdade que a poupança própria líquida das empresas estatais (excluindo os bancos) cobria somente entre 20 a 34% dos investimentos entre 1979 e 1981 (os aportes do Tesouro nacional foram da ordem de 36 a 56%), as transferências do Tesouro Nacional para as estatais, considerando uma boa *performance* delas, não podiam gerar inflação; e sim geração de empregos, demandas de máquinas e equipamentos e de matérias primas e bens de consumo ao setor privado, o que ampliaria a renda e o produto nacionais (BRAGA, 1984, p. 202).

3.2.1.3.2 *Uma resenha prévia sobre o Gás Natural*

Neste momento, para compreender melhor a vinculação entre o gás natural, a Petrobras e o desenvolvimento da termelétricidade no modelo neoliberal desenhado pelo pensamento hegemônico, para a superação da “década perdida”, considera-se relevante realizar uma breve resenha sobre a história do gás natural no Brasil.

Essa história tem como antecedentes o uso do gás canalizado, ou gás de síntese obtido do carvão nas mais importantes cidades do período imperial, quando capitais privados nacionais e estrangeiros produziam o gás de carvão e o comercializaram nas cidades de Rio de

²¹³ São muitos e numerosos os casos de intervenção da mídia em defesa dos interesses privados e multinacionais. Esta é uma prática muito comum e vigente em alguns dos meios de comunicação. Como exemplo recente (2007), merece ser mencionada o artigo *Vem ai a Alcoolbrás?* (**Revista Época**, Nº 485, 3 de set. de 2007, p. 52-53), matéria na qual os jornalistas Alexa Salomão e Murilo Ramos criticam abertamente qualquer tipo de intervenção do Estado no setor dos biocombustíveis, em particular o etanol. Passa-se a idéia de que a extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) foi favorável para o crescimento da indústria do etanol, negando a importância histórica que teve (e continua tendo) o Estado para incentivar a indústria dos biocombustíveis, inclusive privilegiando sistemática e principalmente (inclusive no programa do biodiesel lançado em 2004/2005) os grandes capitais (ver matéria *O Colossal Brasil*. **Carta Capital**, São Paulo, ano XIII, nº 458, Retrato do Brasil nº 1, 27 de ago. de 2007).

A atitude de grande parte da mídia nacional não deveria surpreender neste sentido. O apóio da mídia ao enfoque liberal esteve presente já na década de 1950. Catulo Branco cita que em 1957, muitos dos principais jornais brasileiros (*Correio da Manhã*, *O Estado de São Paulo*, *O Globo* e *A Gazeta*, para citar alguns) recebiam grandes quantidades de dinheiro das empresas transnacionais – no caso, a ESSO - que representavam (em média e por exemplar) várias vezes o valor que os leitores pagavam nas bancas (também por exemplar do jornal). Em compensação, os jornais eram, em meados da década de 1950, estranhamente “coincidentes” em pontos tais como: a) críticas à intervenção estatal nos setores básicos da economia; b) defesa da “livre iniciativa”; c) colocação dos problemas nacionais condicionados à “austeridade” e “moralidade” procurando desviar o complicado tema do imperialismo; e d) prevenção sobre os “perigos” da “infiltração comunista” e, principalmente, dos “comuno-nacionalistas” (BRANCO, 1975, p. 86-87).

Janeiro e São Paulo. A Companhia de Iluminação e Gás do Rio de Janeiro – criada em 1854 – e a *São Paulo Gas Company* – criada em 1872 – foram as responsáveis por este segmento da indústria, que se vinculou com o setor petrolífero somente na década de 1960, quando tanto a empresa carioca (transformada na empresa de capital belga *Société Anonyme du Gaz*) como a empresa paulistana (transformada em Companhia de Gás de São Paulo, estatizada em 1959 por meio de uma compra da canadense *Ligth*) passaram a usar gás das naftas. Na verdade, o consumo de gás canalizado passou rapidamente, durante o século XX, a ter uma importância secundária, pelo avanço dos serviços de eletricidade para a iluminação e dos derivados de petróleo.

No que tange diretamente ao gás natural, a história teve duas fases bem marcadas, tendo como critério de periodização a importância do combustível por regiões do Brasil. Uma primeira fase, que se estendeu desde o final da década de 1930 até a década de 1980, coincidente com a descoberta e desenvolvimento do setor hidrocarbonetos no Nordeste brasileiro. E uma segunda fase, que se estende desde a década de 1980 até a atualidade, que corresponde a uma gradual e crescente “nacionalização” do gás, no sentido de estender geograficamente seu consumo. Esta periodização se realiza para simplificar a apresentação. É na segunda fase que se realizará a análise central deste estudo, desenvolvida ao longo do presente Capítulo.

O início da primeira fase se relaciona com as primeiras descobertas de gás natural associado ao petróleo nos poços do Estado da Bahia, em 1939 (SILVA, 2005, p. 60). O principal uso foi primeiramente a re-injeção nos próprios campos de hidrocarbonetos para aumentar a recuperação secundária de óleo. A infraestrutura para a utilização dessa fonte de energia foi lentamente desenvolvida. Segundo Silva (2005, p. 60) o mais antigo gasoduto de importância comercial foi o de Taquipe-Candeias, no estado da Bahia²¹⁴. A produção somente tomou certo impulso em meados da década de 1970, quando o desenvolvimento dos campos em Alagoas e Sergipe, somados aos campos já existentes na Bahia, viabilizaram o abastecimento de gás natural das primeiras plantas petroquímicas a se instalarem no Nordeste, particularmente em torno do Pólo de Camaçari. A partir de meados da década de 1980, a produção de gás natural no Rio Grande do Norte, permitiu a criação de um segundo pólo de utilização do gás.

²¹⁴ Conforme os estudos da agência especializada do governo (ANP, 2001:24), nos demais estados nordestinos, durante a década de 1960, a produção era incipiente.

Até a década de 1980, a produção nas demais regiões do Brasil²¹⁵ não era significativa, o que dava um caráter altamente regionalizado do consumo do gás natural, sendo identificado como um combustível restrito ao Nordeste brasileiro. Porém, uma segunda fase da história do gás natural no Brasil – de grande significado para a matriz energética nacional e o planejamento energético do país – iniciou-se na década de 1980, quando a produção da Bacia de Campos progrediu aceleradamente e, em curto período de tempo, ultrapassou a produção do Recôncavo Baiano, o que ocorreu em 1985 (cf. a Tabela 3.2). Cabe destacar também que a produção da bacia do Amazonas também cresceu notavelmente nos primeiros anos da presente década, situando-se no segundo lugar como Estado produtor de gás natural.

No primeiro quinquênio da década de 1980, o incremento da produção de gás natural no Estado do Rio de Janeiro (vide Tabela 3.2), em virtude das descobertas de grandes reservas na bacia de Campos, próximo aos maiores centros industriais brasileiros e junto aos grandes consumidores, se produziu uma inflexão histórica na produção de gás no Brasil. Este fato foi um dos elementos decisivos para que o governo brasileiro introduzisse uma profunda mudança no planejamento energético: o crescimento da participação do gás natural na matriz energética do país.

Pode parecer curioso que o gás natural não surgisse de maneira decisiva como uma alternativa durante as crises energéticas da década de 1970. Nesta década, como resposta aos choques de petróleo, prevaleceram no Brasil diretrizes de política energética que privilegiaram os recursos domésticos, tais como: a) o crescimento da exploração e produção de petróleo doméstico; b) o aproveitamento dos recursos hidroenergéticos para geração de eletricidade e a construção de extensas linhas de transmissão; c) o programa nuclear; e d) o programa do álcool.

A explicação do por que se deixou de lado uma política nacional mais agressiva, a nível nacional, para o gás natural até final da década de 1980 talvez se deva ao fato de que esta fonte de energia somente foi alvo de reflexão mais aprofundada – e, portanto, de maior interesse das empresas - quando se iniciou a produção na Bacia de Campos, no Rio de Janeiro. O interesse dos grandes capitais foi crescente quando se esteve *ad portas* de uma transformação institucional relevante, já no marco do modelo neoliberal, vinculando a questão do gás natural com a geração elétrica e as grandes reservas na Bolívia, conforme será desenvolvido mais adiante.

²¹⁵ Em 1980, segundo dados do Balanço Energético Nacional, o gás natural representava somente o 1,9% da oferta de energia primária (o petróleo correspondia a 48% e a lenha a 27%); 27,5% não era aproveitado e 22% era re-injetado nos campos.

Tabela 3.2. Produção de gás natural por Estado e Região do Brasil (em mil m³/dia), em anos selecionados

ANO	NORDESTE					SUDESTE			BACIAS ISOLADAS	
	BA	SE	AL	RN	CE	ES	RJ	SP	AM	PR
1955	170									
1960	1461									
1964	1453	1								
1966	2158	1	6							
1975	3569	92	727			63				
1976	3144	195	1030	28		84				
1977	3082	114	1612	93		26	28			
1980	3020	155	1759	427	63	118	483			
1985	4300	961	2179	1128	630	506	5293		1	
1991	4016	1301	2186	1737	209	730	7554		343	4
1992	4332	1425	2181	1892	239	668	7577	11	675	53
1993	4462	1463	2123	1973	253	644	7786	529	877	41
1994	4378	1452	1969	2077	238	656	7927	1361	846	211
1995	4505	1634	1897	2315	231	610	8670	1258	706	271
1996	4768	1752	1995	2608	249	719	9773	1759	1006	412
1997	5027	2029	1900	2545	287	724	10620	1890	1451	440
1998	5321	2211	3322	1195	388	797	12450		1693	1784
2000	5208	2399	2028	3475	275	871	15717	901	5495	129
2001	5388	2224	2090	3281	255	1066	16352	942	6650	105
2002	5525	2195	2142	3727	302	1155	18867	1080	7516	26
2003	5934	2007	2515	3476	274	1396	18247	1054	8199	155
2004	6199	1861	3261	3752	346	1401	18624	1063	9947	179
2005	5436	1692	3202	3607	304	1422	21828	1040	9773	186
2006	5189	1669	2800	3234	272	2492	22514	978	9250	106
2007	7250	1499	2482	2955	213	2644	21986	888	9715	94

Fonte: Elaboração própria com dados da Agência Nacional do Petróleo (www.anp.gov.br)²¹⁶

Se bem as políticas energéticas foram, na prática, as mencionadas. As autoridades brasileiras, ainda durante o governo militar, não deixaram de lado a hipótese de importar hidrocarbonetos dos demais países sul-americanos. Por exemplo, o general Golbery do Couto e Silva defendia essa tese em virtude de uma visão geopolítica da região e da denominada “segurança nacional”²¹⁷ (vide Capítulo I deste trabalho). Em princípio, foi dentro desse enfoque geopolítico que se aprofundaram contatos com a Bolívia, em torno da questão do gás natural.

No tocante ao consumo final, o gás natural somente representava 0,8% em 1980. Dez anos depois, em 1990, o gás natural já representava o 4,35% da oferta de energia primária e o 2,4% do consumo final. Os 3.094 ktep de consumo final em 1990 significaram uma taxa de crescimento anual de 13,4% a.a., a segunda taxa mais elevada de crescimento anual entre todas as fontes de energia no país, somente superada pelo etanol, nesse período. Um

²¹⁶ Acesso em: 27 de novembro de 2008.

²¹⁷ Na verdade, a “segurança nacional” era um conceito muito mais abrangente (tratava-se tanto de segurança interna e externa) defendido por estrategistas do governo militar brasileiro, como o Golbery do Couto e Silva. Incluía o que se refere a consecução da “prosperidade nacional” como um dos objetivos nacionais. Em 1978 foi aprovada uma Lei de Segurança Nacional (Lei 6620 de 17 de dezembro de 1978) onde estava prevista a repressão das que denominaram-se guerra psicológica adversa e guerra revolucionária ou subversiva. Para maiores informações pode consultar-se a obra de Hélio Bicudo (BICUDO, 1984).

crescimento notável de consumo de gás natural se deu também no setor de transformação de energia: de 222 ktep que foram utilizados em usinas térmicas, em 1980, o número saltou a 779 ktep, em 1990. O combustível fóssil do bem ingressava no cenário da indústria elétrica no Brasil. Mas grandes mudanças institucionais (principalmente no setor elétrico brasileiro) e acordos internacionais (com a Bolívia) deviam ser realizados para facilitar o crescimento de um novo segmento de “negócio”.

3.2.1.3.3 Compartilhando o “petróleo nosso”: as reformas liberais e seu impacto na indústria do petróleo

No item 1.4 do Capítulo 1 foi descrito o novo paradigma das políticas econômicas impostas para os países da América Latina para incentivar a acumulação privada em escala “global”. Nesse sentido, deve destacar-se a participação dos organismos financeiros internacionais, em particular o Banco Mundial, como veículos e agentes do modelo neoliberal das décadas de 1980 e 1990. O trabalho de convencimento e orientação que exerceram nos governos países latino-americanos para a aplicação das receitas do Consenso de Washington foi reiterativa e em vários setores, com especial atenção nas telecomunicações e no setor energético (ver, por exemplo: BANCO MUNDIAL, 1993).

No Brasil, um marco histórico notável foi o lançamento do Programa Nacional de Desestatização (PND) do governo Collor de Mello (Lei 8031/1990), que teve impacto imediato no setor petrolífero dominado pela Petrobras. Com efeito, as primeiras empresas que foram privatizadas no bojo desse plano foram as de siderurgia, fertilizantes e petroquímicas (entre as empresas privatizadas nessa época contava-se com algumas subsidiárias da Petrobrás nos setores de fertilizantes e petroquímicas, bem como no setor comercial, a Interbrás). Porém, foi com a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que as privatizações foram levadas adiante com mais ímpeto, começando pela criação do Conselho Nacional de Desestatização em 1995. A proposta se orientava, no setor energético, às reformas no setor elétrico, permitindo o ingresso dos produtores independentes – entre outras medidas – e à expansão da Petrobras em novos negócios, os de geração termelétrica, para finalmente apoiar a acumulação privada.

Segundo Campos (2005, p. 248), com base em dados do BNDES, os setores de energia e telecomunicações foram os de maior peso nas privatizações: de 105,56 bilhões US\$ (valor total das privatizações federais e estaduais entre 1991 e 2002) o setor energia (eletricidade e petróleo) representou 37% e o setor telecomunicações, 32%. Não obstante, no setor energia, a maior parte correspondeu às privatizações das empresas elétricas. A estratégia

com a Petrobras foi diferente: seria um exemplo de empresa líder em alianças com o setor privado, à custa da empresa estatal e para benefício do setor privado.

Dentro desse contexto, no ano 2000, se realizou uma das maiores operações no marco das privatizações do governo FHC: foram vendidas as ações que excediam o controle acionário detido pela União na Petrobras. A operação alcançou o valor de 4 bilhões US\$ e foram aceitos recursos do FGTS, como financiamento pioneiro²¹⁸. Na realidade, o Programa de governo de FHC de 1994 (intitulado: “Mãos a Obra, Brasil”) já mencionava a proposta de uma Emenda Constitucional para flexibilizar o monopólio da União sobre o petróleo e permitir a participação de agentes econômicos privados, em *joint ventures* com a Petrobras, com a justificativa de que os recursos financeiros eram escassos (na verdade, escassos para as empresas estatais). A Emenda Constitucional nº 9 de 1995 é o resultado dessa proposta do então candidato à presidência da República e por meio dela se deu fim ao monopólio da União na exploração, produção e refino de petróleo. Outras Emendas Constitucionais aprovadas no mesmo ano (1995), como as nº 5 e 6 também estiveram vinculadas com a abertura do setor ao capital internacional, incluindo-se também a distribuição de gás canalizado (neste caso, as concessões seriam de jurisdição estadual).

A Emenda Constitucional nº 9 abriu passo para a Lei nº 9478/1997 (denominada também Lei do Petróleo) que criou a Agência Nacional do Petróleo (ANP), com funções de regulador e fiscalizador, bem como com as faculdades de levar adiante as concessões de exploração; e o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), com funções de formular a política energética, com base em critérios de segurança de suprimento e de aproveitamento racional dos recursos.

É importante destacar que a Lei do Petróleo de 1997 confirmou a propriedade da União sobre as reservas de hidrocarbonetos. A propriedade do concessionário somente é reconhecida quando o petróleo ou o gás natural é extraído e passa pelo ponto de medição (CAMPOS; 2005, p. 258). A Lei do Petróleo permite que terceiros possam realizar atividades de transporte, refino, importação e exportação de petróleo por meio de uma autorização da ANP. Agora, as atividades do upstream, também abertas à participação privada, somente podem ser realizadas por meio de processos licitatórios. A implementação do livre acesso a dutos foi deixada à ANP (transformada posteriormente a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis). Desde a primeira rodada de licitações, a maior parte dos

²¹⁸ Cf. informação do BNDES, disponível em: <http://www.bndes.gov.br/privatizacao/resultados/historico/history.asp>. Acesso em: 1 de setembro de 2007.

contratos de concessão são realizados por meio de contratos com a Petrobras e a única empresa internacional de peso com grande número de contratos é a Shell.

A Lei 9478 também reconheceu os direitos da Petrobras sobre os campos em produção e definiu um prazo de três meses para apresentar planos de desenvolvimentos de campos de exploração de petróleo e gás natural. A nova Lei também estabeleceu a necessidade da Petrobrás criar uma subsidiária para operar os dutos e as instalações de transporte de petróleo e gás.

Não será desenvolvido com detalhe aqui o processo de transformação da Petrobras, por escapar do escopo deste estudo. Porém, ao longo da análise do projeto *Gasbol*, neste Capítulo, serão apresentados os aspectos mais relevantes relacionados com o projeto. Porém, não pode ser deixado de mencionar-se que as reformas institucionais abriram o caminho para a realização do projeto de gasoduto, com base na expansão empresarial da Petrobras, utilizando seus recursos para apoiar um modelo de negócio energético desenvolvido principalmente nos Estados Unidos da América, em cujo desenho a *Enron* teve uma participação notável, conforme será apresentado mais adiante.

3.2.3. A indústria dos hidrocarbonetos na Bolívia

No modelo de negócio energético comentado no final do anterior item, a Bolívia tinha um papel muito importante: possuía grandes reservas de gás natural, um mercado interno de gás natural muito pequeno (e com escasso potencial de crescimento) e, ademais, em 1992 havia concluído o contrato de exportação de gás natural boliviano para a Argentina. Como pano de fundo tinha-se uma história de vaivens da participação dos grandes capitais do setor petrolífero na Bolívia e alguns antecedentes de relações bilaterais com o Brasil. A continuação dar-se-á uma resenha sobre a história dos hidrocarbonetos naquele país andino.

As formações geológicas favoráveis para a formação de hidrocarbonetos no Chaco sul-americano, principalmente nas regiões oriental e meridional da Bolívia, foram um atrativo para os grandes capitais internacionais que se instalaram, na década de 1920, nesse país de longa tradição de exploração mineira (a prata, durante a época colonial e posteriormente o estanho). A empresa que chegou a ter praticamente o monopólio mundial da indústria do petróleo, a *Standard Oil*, foi a que inaugurou a história do desenvolvimento dos hidrocarbonetos na Bolívia.

A década de 1930 foi altamente relevante para a história dos hidrocarbonetos na Bolívia. Nessa época deflagrou-se, entre a Bolívia e o Paraguai, a Guerra do Chaco (1932-1935), com base nas teses e comprovações em campo de que nessa região existiam grandes reservas de petróleo. Pouco tempo depois de concluída a Guerra, o governo boliviano de Daniel Toro decidiu nacionalizar e confiscar os ativos da *Standard Oil* na Bolívia (1937), depois de ter criado, em 1936, a empresa estatal *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB). Carlos Miranda (2006, p. 99) esclarece que a decisão sobre os ativos da empresa norte-americana deveu-se a irregularidades que havia cometido a empresa a favor de suas operações na Argentina, no marco da legislação que estava vigente no país²¹⁹.

A atuação da empresa boliviana foi nos primeiros anos pouco significativa, o que foi depois aproveitado pelos defensores do liberalismo e do ingresso dos capitais internacionais para justificar a mudança do marco institucional duas décadas depois. Assim, na década de 1950 se aprovou o Código Davenport²²⁰ que regulamentou o setor petrolífero com um enfoque marcadamente liberal (pelos incentivos para a participação de empresas privadas internacionais), dando preferência às empresas dos Estados Unidos da América. Foi neste marco que a *Gulf Oil Company* iniciou suas atividades na Bolívia, em 1956, e teve grande importância na história do gás natural nesse país, pois foi essa empresa a que fez as primeiras descobertas significativas de petróleo e gás natural, razão pelo qual construiu um oleoduto para escoar a produção para aos Estados Unidos da América, por meio do oleoduto construído desde Sica-Sica, na Bolívia, ao porto de Arica, no Chile (MIRANDA, 2006, p. 100).

Por sua vez, a ocorrência das descobertas de gás natural, vinculada ao fato de que o consumo de este combustível estava se expandindo rapidamente na Argentina (na região de Buenos Aires), foram a base para que a empresa estrangeira firmasse, em 1968, um contrato de longo prazo (20 anos) de exportação de gás natural para a Argentina. Segundo o comentário de Mauricio Medinaceli (ex-ministro de hidrocarbonetos boliviano, entrevistado pelo autor da tese em dezembro de 2008), este contrato com a Argentina, que foi considerado lesivo ao Estado (o preço acordado era de 0,02 US\$ por cada 1000 pés cúbicos de gás natural), e as correntes nacionalistas internas que consideravam que a empresa norte-

²¹⁹ Miranda (2006) expõe que foi este o motivo pelo qual a empresa estrangeira solicitou muito depois uma indenização alegando uma nacionalização arbitrária que acabou num acordo, em 1942, segundo o qual o governo boliviano pagou em torno de 1,8 milhões US\$ em conceito de estudos geológicos.

²²⁰ Segundo comenta Mauricio Medinaceli (ex-ministro de hidrocarbonatos da Bolívia), entrevistado pelo autor deste trabalho em 10 de dezembro de 2008, a legislação foi denominada Davenport pelo nome do líder de uma missão americana que foi chamada pelo governo boliviano para assessoria. Esta missão não somente elaborou uma nova legislação para aos hidrocarbonetos senão também propôs a diversificação produtiva do país, iniciando-se assim a produção agrícola no oriente boliviano.

americana tinha um grande poder de influência nos governos (MIRANDA, 2006) levaram à nacionalização dos hidrocarbonetos e à expulsão da empresa de território boliviano, em 1969. Estes fatos originaram um novo processo de indenização que concluiu em menos de três anos sob a ameaça de embargo econômico de parte dos Estados Unidos da América²²¹.

O projeto de exportação de gás natural para a Argentina por meio de um gasoduto boliviano e de um gasoduto argentino que transportava o gás até Buenos Aires começou a operar em 1972 e esteve vigente até 1992, no marco do contrato original (depois do contrato, o abastecimento para a Argentina teve algumas renovações até 1999, ano de ingresso do *Gasbol*²²²). Do lado boliviano, a empresa operadora foi a YPFB, que havia ficado com o benefício oriundo da confiscação de ativos da *Gulf Oil Co.* Cabe ressaltar que a YPFB obteve financiamento do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento para construir o gasoduto (MARIACA, 2002).

Durante a década de 1970 e a metade da década de 1980 a história boliviana caracterizou-se por uma conturbada luta pela estabilidade social, econômica e política. A questão dos hidrocarbonetos nessa época, a exceção do que foi comentado (isto é, a exportação do gás natural à Argentina e as negociações com o Brasil, durante a década de 1970), não representou grandes avanços.

Em 1985, durante a presidência de Víctor Paz Stensoro, foi promulgado o Decreto Supremo (DS) n° 21.060, que estabeleceu o Programa de Ajuste Estrutural que teve como objetivo atacar o processo hiper-inflacionário dos anos anteriores e estabelecer as receitas neoliberais nas políticas estruturais da Bolívia (ARZE VARGAS, 2004; MERCADO et al., 2005).

Entre as reformas introduzidas pelo DS 21.060 se têm as seguintes medidas: a proibição de endividamento das empresas públicas (estas deviam ser expressamente autorizadas pelo governo para contrair novas dívidas); o controle fiscal rigoroso; a liberalização do comércio exterior e da taxa de juros; e o arrocho salarial no funcionalismo público e a liberação da fixação de salários no setor privado. O Programa previa um fundo de assistência a setores sociais (na verdade com pouca repercussão na prática) e grande parte dos fundos para equilibrar as contas do setor público proveio dos hidrocarbonetos: a YPFB passou a transferir 65% de seus ingressos brutos ao Tesouro Nacional (MERCADO et al., 2005).

²²¹ A legislação vigente nos EUA previa o bloqueio econômico para o país que confiscasse ativos de empresas norte-americanas.

²²² Conforme o relato realizado em entrevista pessoal ao autor desta tese, em fevereiro de 2008, por dois altos executivos da YPFB.

Segundo Mauricio Medinaceli, estas foram medidas introduzidas no marco das medidas propostas por Jeffrey Sachs, assessor contratado pelo governo boliviano. Sachs havia identificado que para reduzir o déficit fiscal a única empresa estatal de altos rendimentos era a YPFB, razão pela qual foi o objeto da descapitalização, fase preparatória para a privatização que viria logo em seguida.

O ponto de inflexão que constituiu o programa do presidente Paz Stensoro teria repercussões profundas na história econômica e política do país. Nas palavras de Arze Vargas: *“Estas transformaciones impusieron enormes costos sociales, aunque no permitieron superar los problemas fundamentales de la economía nacional.”* (ARZE VARGAS, 2004, p.84). As altas taxas de desemprego que resultaram do programa de ajuste no setor público e a liberalização comercial (que também foi um grande golpe na já frágil indústria boliviana) foram um dos altos custos do Programa neoliberal na Bolívia²²³ (ARZE VARGAS, 2004, p. 85).

A nova política econômica implementada a partir de meados da década de 1980 mudou a face da economia boliviana e a sua estrutura produtiva. O país do estanho ficou definitivamente para trás e em seu lugar os hidrocarbonetos assumiram o lugar central, sendo que estes se tornaram responsáveis por 86,2% das exportações do país (ROCHA, 2007). Gradativamente ocorre um processo de esvaziamento do papel planejador e empresário da YPFB, com eliminação de volumes de investimentos na YPFB e aplicação de impostos severos sobre a produção da empresa.

Este programa de ajuste estrutural alterou profundamente o padrão de participação estatal na economia boliviana, buscando estabelecer condições adequadas para uma economia de livre mercado com menor participação estatal. Para tanto, o papel da poderosa empresa nacional YPFB e a legislação específica precisaria ser desconstruída, pois ambas representavam, em algum grau, obstáculos formais ao propósito de avanço neoliberal.

Conforme afirma Mariaca (2002), o Decreto Supremo (DS) de Paz Stensoro teve repercussões negativas tanto para a população como para a YPFB: os combustíveis foram reajustados em 85% e a YPFB foi obrigada a parar seus planos de investimento.

No início da década de 1990 houve uma tentativa de recuperação da YPFB por parte do governo de Jaime Paz Zamora. Assim, uma Lei de hidrocarbonetos, a Lei nº 1194, foi aprovada em 1990. Este diploma legal dava importantes prerrogativas à YPFB, pois esta

²²³ A população mais afetada pelas reformas foi a população rural, pelo ingresso de produtos importados que substituíram a produção nacional. Para piorar a situação do meio rural se tiveram as pressões dos EUA sobre os cultivos da coca. Segundo Arze Vargas (2004), as perdas no Chapare (uma das regiões mais pobres da Bolívia) foram da ordem de 600 milhões de US\$ e em torno de 60 mil postos de trabalho foram afetados.

empresa podia realizar todas as atividades da cadeia de valor por si ou por meio de contratos com empresas privadas. O marco constitucional dessa Lei era a Constituição Política do Estado Boliviano de 1967 (que foi emendada em 1994). Assim, os recursos hidrocarbonetos não somente eram de propriedade do Estado senão também a industrialização e aproveitamento desses recursos deviam realizar-se segundo a política nacional de desenvolvimento integral. Cabia ao Estado a faculdade de estabelecer a normativa e a política neste setor. A YPFB era concebida como o principal braço executor dessa política (ARZE VARGAS, 2004). A aplicação das políticas neoliberais ainda não havia atingido com profundidade o setor hidrocarbonetos, mas já se havia iniciado.

Contudo, as principais reformas no setor de hidrocarbonetos se deram na “segunda geração das reformas”, durante o governo de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997). Este governo foi responsável por outorgar a propriedade dos recursos hidrocarbonetos para as empresas transnacionais. Em 1996 foi aprovada uma nova Lei de hidrocarbonetos (Lei 1689) que permitiu a abertura da indústria dos hidrocarbonetos para capitais internacionais e deu um novo duro golpe à empresa estatal de hidrocarbonetos. Nesta Lei se prevê que a YPFB deverá “necessariamente” realizar contratos com empresas ou pessoas físicas nacionais ou estrangeiras para explorar os hidrocarbonetos (Artigo 1º). Mas a cláusula verdadeiramente mais “entreguista se dá no artigo 24º, segundo o qual essas empresas ou pessoas físicas que celebram contratos com a YPFB passam a ter o direito de realizar a prospecção, exploração, extração, transporte e comercialização da produção obtida. Além do mais, o artigo 5º declara livres a importação, exportação e comercialização interna de hidrocarbonetos. As provisões constitucionais sobre a propriedade dos hidrocarbonetos passaram a ter, com esta Lei de Sánchez de Lozada, um sentido meramente literário.

Mariaca (2002) e Villegas (2005) apontam que outro problema introduzido pela Lei de 1996 foi a redução drástica das participações governamentais na produção dos recursos. As regalias passaram de 50% (que ficaram somente válidas para as jazidas antigas, a menor parte dos poços produtivos) a 18% da produção. Além do mais, a reforma tributária (Lei 843) e as modificações na Lei 1689 (Lei 1731 de 1996) estabeleceram um arcabouço legal que permitiu aparentemente manter o nível das arrecadações impositivas, mas com a diferença de que uma grande parte dos impostos não foi paga pelas empresas e sim pelos consumidores finais (a geração do tão estendido Imposto ao Valor Adicionado em muitos países da América Latina, que onera o custo de produtos e serviços para o consumidor final esteve entre as medidas de política econômica durante as reformas neoliberais).

Através do exposto na Lei de 1996, se reconhece o direito das concessionárias à comercialização interna e externa dos hidrocarbonetos produzidos por ela sem limitação (Artigos 5 e 24), direito que foi regulamentado pelo Decreto Supremo de 4 de agosto de 1996, que reconhece a propriedade dos hidrocarbonetos extraídos na boca do poço. Aqui já ocorre uma modificação importante em relação à legislação anterior que estabelecia o domínio do Estado sobre os hidrocarbonetos de maneira clara e direta. O que a legislação anterior explicitava é qual parcela dos hidrocarbonetos extraídos na boca do poço eram retribuídos à concessionária em função do volume de investimentos, gastos e custos por ela canalizados no processo de extração.

A nova legislação estabeleceu uma baixa taxa tributária (18%) a favor do Estado Boliviano, o que não se coaduna com os tributos históricos anteriormente aplicados na legislação de 1990 (a taxa vigente anterior era de 50% do valor do gás natural na boca de poço). Um comparativo com tributos internacionais aplicados à indústria petrolífera revelará que esta taxa é uma das mais baixas, tendo em conta que a Bolívia já era um país produtor²²⁴ (MARIACA, 2002, p. 8).

Foi estabelecida uma classificação das jazidas em novas e antigas, o que, num primeiro momento, implicou em taxações tributárias distintas. A classificação estabelecia a divisão em 50% de jazidas existentes e 50 % de novas (Artigo 52, nas disposições transitórias). Porém, alguns dias após a promulgação do decreto supremo de agosto de 1996, as jazidas novas foram estabelecidas em 65%, sob as quais incidiria os já comentados 18% de tributos. Pode-se dizer que houve favorecimento para os novos *players* da indústria do petróleo e gás na Bolívia. As reservas prováveis também passaram a ser caracterizadas como jazidas novas. Esta posição tomada pelo governo de Sánchez de Lozada, como outras medidas, constitui um exemplo da característica do Estado de uma sociedade capitalista apontada por Offe e Ronge (1984), segundo a qual o Estado toma a acumulação privada como ponto de referência de suas ações (cf. o desenvolvido no item 1.2.3.1, “As relações entre o Estado e o Capital”, do Capítulo 1 desta tese).

O mecanismo de *Surtax*, previsto na normativa e que estabelecia uma taxa de 50% sobre jazidas produtoras gigantes e com altas taxas de lucro, nunca foi efetivamente aplicado. A própria definição do que seja uma jazida gigante não foi conclusiva. De qualquer maneira,

²²⁴ Podem-se ter taxas desta ordem (ou mais baixas) em países que ainda não são produtores e desejam incentivar as atividades do *upstream*.

segundo Eduardo Mendizábal²²⁵, este mecanismo deveria ser aplicado a campos de grandes reservas comprovadas como, San Alberto, San Antonio, Margarita, Itaú e Madrejones.

Quanto aos mecanismos de controle e fiscalização sobre a exploração e comercialização das jazidas de hidrocarbonetos a lei de 1996 não definia diretrizes claras nem atribuições. Na prática, os contratos de risco posteriormente firmados tiveram pouco ou nenhum controle e fiscalização. Isto foi confirmado pessoalmente pelo empresário boliviano Miguel Ferrufino²²⁶. Conseqüentemente, as metas de investimento e os números operacionais de lucros e investimentos foram acompanhados da dúvida de fiscalização.

O panorama de impostos associados à cadeia de refino, comercialização, consumo e distribuição envolve impostos como o IVA (Imposto de valor agregado), Imposto de Transações (IT) e um dos mais importantes impostos sobre a cadeia produtiva o IEHC, ou Imposto Específico sobre os Hidrocarbonetos, que dependendo do produto varia de 20 a 28% do preço final, um pesado encargo para o consumidor final.

Neste contexto de mudanças de legislação levadas adiante pela corrente neoliberal se inseriu a assinatura do contrato com Petrobrás para a exportação de gás natural, após duas décadas de negociações bilaterais em torno deste tema. Assim, o contrato definitivo de exportação de gás assinado com a empresa brasileira data de setembro de 1996 (VILLEGAS, 2004). Mais adiante será apresentada uma resenha sobre os antecedentes dessas relações bilaterais.

Por sua vez, Arze Vargas (2004) afirma que o contrato definitivo firmado por YPF e Petrobras em 1996 pode ter sido uma justificção para os fortes incentivos para atrair empresas estrangeiras, que era um dos objetivos primordiais da Lei de 1996. Mas inclusive esse mesmo contrato, no marco legal vigente na Bolívia, beneficia fortemente às empresas, pois a cláusula *take-or-pay* afeta pagamentos obrigatórios às empresas, não ao Estado. Este somente tinha direitos sobre a quantidade efetivamente produzida.

²²⁵ Jornalista boliviano entrevistado pelo autor desta tese em Santa Cruz de la Sierra, em agosto de 2005 e fevereiro de 2008.

²²⁶ Miguel Ferrufino, sócio e diretor de uma empresa prestadora de serviços de engenharia para as empresas petrolíferas na Bolívia, foi entrevistado pelo autor desta tese em Santa Cruz de la Sierra, em agosto de 2005.

3.3 A motivação para a realização do gasoduto internacional

3.3.1 O interesse das grandes empresas internacionais no gás natural, na Bolívia e no mercado para o gás no Brasil

As reformas neoliberais realizadas nos países da América Latina, durante as décadas de 1980 e 1990, em particular as mencionadas no setor hidrocarbonetos da Bolívia e do Brasil criaram as condições básicas para o ingresso dos grandes capitais internacionais. A abertura da indústria dos serviços públicos, em suas diversas modalidades, foi o passo inicial para receber investimentos que buscaram continuar com a acumulação do capital com taxas de lucro elevadas e seguras. As privatizações também responderam a essa lógica, tendo em vista que as transferências de ativos foram realizadas com o Estado assumindo os passivos e as empresas compradoras recebendo os benefícios.

No sentido exposto, um empresário norte-americano, Ken Lay, afirmava sua preferência pelos mercados desregulados (desregulado no sentido de aberto ao investimento). Dizia que era melhor trabalhar em mercados abertos (desregulados) que em mercados regulados pelos governos, posto que aqueles apresentavam melhores oportunidades para ganhar dinheiro, bastante dinheiro (McLEAN e ELKIND, 2004, p. 3). Não era por acaso que o autor desse pensamento – não exclusivo dele - fosse um dos principais empresários da Enron nas últimas duas décadas, uma companhia que começou a crescer aproveitando-se das “oportunidades de negócios” criadas pelas reformas neoliberais no setor elétrico dos EUA.

Ken Lay havia trabalhado no Pentágono e no Departamento do Interior do governo dos EUA, num escritório vinculado à política energética. Começou sua carreira no mundo dos negócios energéticos na empresa *Florida Gas* em meados da década de 1970. Lay teve uma carreira ascendente em algumas empresas da área de energia numa época de expansão dos serviços nos EUA, até chegar a entrar em contato, em meados da década de 1980 e por meio de fusões empresariais com a empresa *Enron Oil*, que se dedicava principalmente a comércio de combustíveis. O grande impulso desta empresa veio por meio do convencimento de que o elemento importante para *Wall Street* (o mercado de capitais) era mostrar que uma empresa poderia auferir lucros, rendimentos (Cf. McLEAN e ELKIND, 2004, p. 18). Pouco importava, enquanto pudessem ser mascarados, que tipo de operações eram desenvolvidas para captar o dinheiro e multiplicá-lo.

Nesse mesmo enfoque de “oportunidades”, a *Enron* orientou – desde inícios da década de 1990 - parte de suas operações internacionais na América Latina. McLean e Elkind (2004, p. 74) comentam que a empresa pensava que os países em desenvolvimento precisavam de

energia para crescer e que uma grande parte dos 560 mil MW de expansão da oferta elétrica mundial que se esperava ter na década de 1990 seria desenvolvida na América Latina. O Brasil (pelo mercado elétrico) e a Bolívia (pelas reservas de gás) ficaram na mira dos negócios da *Enron*.

Quando, em 1996, o presidente Gonzalo de Sánchez Lozada promulgou a nova Lei de hidrocarbonetos, e considerando que o setor elétrico brasileiro já se encontrava em processo de re-estruturação, a executiva encarregada das operações internacionais da *Enron*, Rebecca Mark, viu grandes oportunidades, mas olhando o mercado brasileiro. *Enron* tinha experiência na América do Sul: em 1992 havia comprado 17,5% das ações do gasoduto argentino *Transportadora de Gas del Sur* (TGS), uma das partes mutiladas da anterior empresa estatal *Gas del Estado* e estava ingressando na Colômbia para a construção de um gasoduto. Segundo comentam McLean e Elkind (2004, p. 75), Rebecca Mark havia dito, em 1993, a um consultor brasileiro: “*I want to conquer Brazil*”. Para estes autores, a *Enron* havia orquestrado, em meados da década de 1990, a construção do gasoduto Bolívia Brasil e Mark se havia ganhado a fama de “resolver os problemas insolúveis”.

Na verdade seria muito difícil encontrar a ordem de causalidade entre o gasoduto e os planos da *Enron*. O que é evidente é a relação entre o modelo de “negócio” inovador que *Enron* desenvolveu nos EUA (o uso do gás natural para a geração elétrica por meio de sociedades de propósito específico e da modalidade de financiamento do *project finance*) e espalhou em escala global e a realização do gasoduto. Ainda que este gasoduto tenha sido concebido muitas décadas atrás, o que se aponta aqui é que as condições foram finalmente dadas na década de 1990, para o qual as reformas institucionais desempenharam um papel fundamental, assim como os agentes dessa mudança, tanto no Brasil como na Bolívia.

Segundo dois altos executivos da YPFB na década de 1990²²⁷, a *Enron* tinha contato e apoio direto do presidente da Bolívia, “Goni”, enquanto que no Brasil, o apoio estava centrado em David Zylberstein²²⁸, outrora professor universitário e genro de Fernando Henrique Cardoso. Os contatos da empresa estavam imbuídos do pensamento hegemônico em relação com a “necessidade” de levar adiante as reformas institucionais. Então, conclui-se que o caminho da *Enron* esteve facilitado nestes dois países.

²²⁷ Estes dois altos executivos da YPFB, durante a década de 1990, foram pessoalmente entrevistados pelo autor desta tese, em Santa Cruz de la Sierra, em fevereiro de 2008. Eles pediram expressamente para não serem identificados, pelo teor da informação que estavam compartilhando.

²²⁸ D. Zylberstein ocupou vários cargos importantes no governo do Estado de São Paulo (foi Secretário de Energia) e no governo federal (chegou a ser Diretor da Agência Nacional do Petróleo – ANP).

As intenções da *Enron* e o desejo de conquista de Rebecca Mark tiveram as portas abertas pelas reformas institucionais, os acordos que serão descritos mais adiante (neste Capítulo) e três elementos que não podem ser esquecidos, a saber:

- a) o desenho do esquema empresarial proposto pela consultora contratada pela Petrobras para propor uma estrutura financeira para viabilizar o projeto do gasoduto Bolívia Brasil, a *CS First Boston* (empresa contratada pela Petrobras para desenhar a engenharia financeira do projeto de gasoduto), que era o desenho de um mega *project finance*;
- b) a vinculação entre o gasoduto e a geração termelétrica que desembocaria mais tarde no Programa Prioritário de Termelétricidade do Brasil e todos os negócios vinculados a ele, nos desdobramentos da chamada crise de energia de 2001; e
- c) as pressões dos organismos multilaterais de crédito para o ingresso das empresas privadas nos empreendimentos de energia (assim como em outras da área de telecomunicações em outros países da América Latina²²⁹).

3.3.2 O impulso da geração termelétrica no Brasil

O interesse das grandes empresas internacionais não teria sido levado adiante, realizado historicamente, se não existisse um marco favorável para o cumprimento de seus objetivos ou para a justificação dos projetos que são ensejados pelas empresas. No caso do Brasil, a conquista que mencionava Rebecca Mark se refere à criação de um mercado para o gás atrelando a expansão da geração termelétrica ao projeto do *Gasbol*. Deve-se lembrar aqui que a *Enron*, empresa nominada por vários consecutivos na década de 1990 a empresa líder em inovação nos EUA, tinha como parte de seu patrimônio histórico o fato de ter sido inovadora em impulsionar a geração termelétrica com base em gás natural (Cf. . MCLEAN e ELKIND, 2004). Rebecca Mark estava ciente de que isto significaria uma grande mudança no sistema elétrico brasileiro: “*Estávamos envolvidos numa coisa que tinha muito a ver com mudança de mentalidade*”, disse ela numa entrevista realizada para a revista Exame, no ano 1998²³⁰. De fato, tratava-se de mudar uma tradição histórica consolidada por meio de um conveniente desenvolvimento endógeno de usinas hidrelétricas.

²²⁹ Vale destacar que na década de 1990, o autor desta tese se desempenhava como técnico em uma dependência do governo do Paraguai, onde se tornou evidente, em vários escritos, a pressão de organismos internacionais de financiamento para a abertura do setor de telecomunicações.

²³⁰ Artigo de Nely Caixeta, publicado em Exame, 9 de setembro de 1998, p. 114 a 120.

Tabela 3.3 – Oferta e demanda de gás natural no Brasil (1991-2006), em milhões de metros cúbicos

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Produção	6.597	6.976	7.355	7.756	7.955	9.156	9.825	10.788	11.898	13.283	13.998	15.525	15.792	16.971	17.699	17.706
Importação	0	0	0	0	0	0	0	0	400	2.211	4.608	5.369	5.055	8.086	8.998	9.789
Var. Est. Perdas e Ajustes *	-2.383	-2.483	-2.535	-2.633	-2.633	-3.212	-3.592	-4.084	-4.566	-5.403	-5.777	-5.839	-4.906	-5.619	-5.719	-5.161
Consumo Total	4.214	4.493	4.820	5.123	5.322	5.944	6.233	6.704	7.732	10.091	12.829	15.055	15.941	19.438	20.978	22.334
Transformação	756	798	804	860	887	850	825	965	1.417	2.126	3.579	3.783	3.753	5.773	5.934	5.957
Produção de Derivados de Petróleo	673	642	645	681	674	584	561	616	785	1.150	1.250	772	848	1.169	1.429	1.798
Geração Elétrica	83	156	159	179	213	266	264	349	632	976	2.329	3.011	2.905	4.603	4.505	4.158
Consumo Final	3.458	3.695	4.016	4.263	4.435	5.094	5.408	5.739	6.315	7.965	9.250	11.272	12.188	13.665	15.044	16.378
Consumo Final Não-Energético	1.061	1.040	1.037	1.119	956	878	768	845	807	831	798	821	791	838	849	1.161
Consumo Final Energético	2.397	2.655	2.979	3.144	3.479	4.216	4.640	4.894	5.508	7.134	8.452	10.451	11.397	12.827	14.195	15.217
Setor Energético	768	840	974	1.025	989	1.199	1.226	1.471	1.696	2.278	2.419	2.722	2.938	3.168	3.500	3.712
Residencial	6	6	20	30	52	72	81	87	79	114	140	154	196	206	217	236
Comercial / Público	4	3	13	18	36	49	92	71	57	86	180	250	275	299	321	364
Transportes	2	0	25	46	49	36	47	132	159	313	572	980	1.328	1.580	1.945	2.307
Rodoviário	2	0	25	46	49	36	47	132	159	313	572	980	1.328	1.580	1.945	2.307
Industrial	1.617	1.806	1.947	2.025	2.353	2.860	3.194	3.133	3.517	4.343	5.141	6.343	6.658	7.572	8.209	8.595
Cimento	40	40	6	6	27	31	37	53	58	56	27	32	16	23	19	20
Ferro-Gusa e Aço	410	440	435	505	682	841	804	687	731	832	835	1.023	1.035	1.064	1.265	1.255
Ferroligas	8	15	29	30	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	2
Mineração e Pelotização	96	74	83	87	91	125	175	121	161	161	322	207	217	260	306	296
Não-Ferrosos e Outros Metálicos	33	35	49	40	19	29	41	28	61	168	185	317	372	514	557	600
Química	390	458	481	512	580	686	1.085	1.168	1.220	1.423	1.555	1.853	1.876	2.344	2.454	2.541
Alimentos e Bebidas	141	190	196	180	186	288	168	227	255	257	306	462	491	558	581	635
Têxtil	69	80	86	91	107	213	81	89	107	195	211	270	300	339	372	379
Papel e Celulose	73	90	101	104	142	162	162	165	249	310	448	452	484	521	590	636
Cerâmica	67	100	112	118	129	102	116	152	177	296	489	803	896	872	944	1.024
Outros	290	284	369	352	390	363	525	443	498	645	763	924	970	1.076	1.119	1.208

* Inclusive não-aproveitada e reinjeção.

Fonte: Brasil, Ministério de Minas e Energia e Empresa de Pesquisa Energética (2007, p. 52)

Em meados de 1990, quando estavam sendo realizados os estudos de mercado²³¹, o gás natural não era um combustível com grande participação no consumo de energia no Brasil (sim no Nordeste brasileiro): em 1991, segundo o Balanço Energético Nacional (Brasil,

²³¹ Entre as entidades que participaram nos estudos encontram-se as seguintes: *Technoplan*, *Jaako Poyry*, *Novacorp* e *Petrobras*. No Rio de Janeiro houve uma importante participação das universidades.

MME-EPE, 2007), a oferta interna bruta de gás natural alcançava somente 3% do total do país e o consumo era de apenas 11,5 milhões de metros cúbicos por dia - MCPD (ver Tabela 3.3); praticamente 70% desse consumo correspondiam a duas companhias de distribuição (Comgás de São Paulo e CEG do Rio de Janeiro) e à Petrobras. Nessa época, o gás natural supria praticamente todos os setores de consumo (residencial, comercial e industrial). O seu consumo na geração elétrica era irrisório: conforme os dados apresentados na Tabela 3.3, somente 227 mil MCPD eram utilizados para produzir eletricidade, principalmente pela Petrobras.

Os estudos indicavam que o gás natural, a pesar de ter preços relativamente competitivos em relação com outros combustíveis teve, até meados da década de 1990, uma escassa penetração no mercado potencial de São Paulo. O problema não eram os preços relativos das outras fontes de energia, sim a desconfiança sobre o suprimento (CS FIRST BOSTON, 1996, p. 33).

As primeiras previsões realizadas pelo governo brasileiro, a inícios de 1990, estimavam incrementos de consumo mais elevados àqueles que efetivamente estavam dando-se na segunda metade da década de 1990, quando o gasoduto já estava em construção. Se bem as taxas de incremento inter-anual eram relativamente elevadas (7,5% entre 1997 e 1998 e 15,3% entre 1998 e 1999), o nível de consumo estava em 1999 em 21,2 milhões de m³/dia, quando a produção nacional era de 32,6 milhões de m³/dia (claro que um grande volume, 12,5 milhões de m³/dia, era registrado pelo Balanço Energético Nacional como energia não aproveitada e re-injetada nos campos petrolíferos). O Brasil começou a importar o gás boliviano em condições de consumo muito restrito. Foi quando a crise de oferta de eletricidade anunciada entrou a colaborar para tentar incrementar esse consumo de gás natural e resultou em grandes perdas para a Petrobras, seja por ter incrementado os compromissos do *take or pay* (ToP) do *Gasbol* ou pelos contratos resultantes do Programa Prioritário de Termoeletricidade, que foram convenientes para as empresas que participaram das benesses da crise, a exceção, claro, da Petrobras.

A solução do modelo utilizado pela *Enron* (o combustível do bem de Al Gore usado para gerar eletricidade) casou com as propostas que se estavam gestando no interior do governo brasileiro, pouco antes de FHC assumir a presidência da República, entre elas a importação de gás natural boliviano. Com efeito, numa mensagem oficial conjunta²³² do ano 1993 os ministros da área econômica do governo brasileiro fizeram referência ao Decreto 681

²³² Mensagem Ministerial Conjunta nº 32/MME/ SEPLAN/MF/MICT, 12 de março de 1993.

de 11 de novembro de 1992, pelo qual se confirmou o Acordo de Alcance Parcial (no marco da Associação Latino-Americana de Integração – ALADI) assinado com a Bolívia e ressaltaram a importância desse documento internacional.

Os ministros mencionaram, como justificativas da importância desse Acordo, aspectos tais como: promoção da integração latino-americana, apresentada como uma justificativa geral, e algumas justificativas específicas de política energética. Entre estas últimas cabe destacar as seguintes: a) diversificação das fontes de energia centradas historicamente no petróleo e na hidroeletricidade; b) menor dependência do petróleo importado de regiões em crises periódicas internacionais; c) elevação dos níveis de eficiência energética no consumo de combustíveis e na geração termelétrica; d) redução dos riscos de falhas na oferta de energia elétrica, através da ampliação da base térmica do sistema elétrico a menores custos e em prazos reduzidos; e e) estímulo aos projetos de auto-produção de energia elétrica e de cogeração, propiciando a alocação de maiores recursos financeiros do setor privado para a oferta de energia.

Na declaração conjunta, os ministros também destacaram as vantagens do Acordo no que se refere à política industrial e de comércio exterior (menciona-se a questão da integração regional, em particular com América Latina e com a Bolívia); à política ambiental; às políticas econômicas e sociais e planejamento de longo prazo. Um aspecto que deve ser ressaltado da declaração ou mensagem ministerial conjunta é o reconhecimento oficial sobre o fato da prioridade que os organismos internacionais de financiamento estavam dando ao gás natural, o que está de acordo com o que foi mencionado no início desta tese sobre a “energia do bem” promovida por Al Gore.

Da mesma maneira, nessa declaração oficial, mencionava-se sobre a grande atratividade para o setor privado que tinha a geração elétrica por meio da auto-produção, cogeração e geração térmica mais eficiente, que obviamente estavam relacionados com o gás natural e o projeto Bolívia - Brasil. O documento conjunto também menciona o interesse dos organismos internacionais (do setor financeiro, em princípio) no desenvolvimento de projetos termelétricos, com base no discurso da eficiência produtiva, aspectos ambientais e atratividade para o setor privado.

Por outra parte, no que se refere à Petrobras, as cláusulas *take-or-pay* (ToP) dos acordos com a Bolívia foram sempre alvo da maior preocupação por parte da empresa, principalmente pela dificuldade de transferir esses custos para as distribuidoras, que têm um mercado regulado e sensível aos preços. De fato, Petrobras teve dificuldades para negociar os contratos *take-or-pay* com as companhias estaduais de gás. O problema era a transferência

dos riscos para as companhias de distribuição. Em consultas realizadas a Hugo Vitts de *Transredes*, em 2005²³³, as companhias de distribuição no Brasil alegavam dois problemas totalmente esperados e razoáveis, desde o ponto de vista comercial: a) motivo operacional, pois o perfil de consumo semanal dos consumidores industriais exige flexibilidade do sistema; e b) o receio de comprometerem-se nos primeiros anos com porcentagens elevadas, sem conseguir desenvolver o mercado.

Em 1993 estava claro, para o governo federal, que a utilização do gás natural em geração termelétrica em São Paulo e no Rio de Janeiro. Esta modalidade era considerada essencial para a direção da empresa: em primeiro lugar, porque permitia “ancorar” o projeto nos primeiros anos de fornecimento do gás, diminuindo os riscos quanto a um possível baixo ritmo de desenvolvimento do mercado; em segundo lugar, porque criava garantias adicionais para financiadores, principalmente se for possível a investidores privados estrangeiros investirem em novas plantas de ciclo combinado com turbinas a gás.

A geração termelétrica foi incluída posteriormente nos contratos do projeto Gasbol de maneira explícita, quando a *Enron* já estava envolvida nos projetos²³⁴. No contrato GSA de 1996, o parágrafo 3.6 faz menção a que o consumo de gás no Brasil inclui a geração termelétrica e que se solicitará a coordenação da Eletrobrás para o desenvolvimento de alguns projetos termelétricos.

3.3.2.1 A termelétricidade no marco das reformas neoliberais do setor elétrico brasileiro

Conforme foi apresentado no Capítulo 2, as reformas do setor elétrico durante a década de 1990 consolidaram a virada de uma política de desenvolvimento do setor energético, que havia sido instaurada durante os dois mandatos de Getúlio Vargas e, posteriormente, com a criação da Eletrobrás, no início da década de 1960. Merece ser novamente destacado que o modelo de desenvolvimento do setor elétrico brasileiro com a participação da União em áreas estratégicas como planejamento, expansão da geração, transmissão e operação do sistema teve como principal justificativa a conveniência de aproveitar e gerenciar – no âmbito federal – os abundantes recursos hidroenergéticos que possui o Brasil e que estão distribuídos em grande parte de seu território, ainda que não de

²³³ Hugo Vitts, vice-presidente da empresa Transredes até inícios do ano 2008, foi entrevistado pessoalmente em Santa Cruz de la Sierra pelo autor desta tese, em duas ocasiões: em agosto de 2005 e em fevereiro de 2008.

²³⁴ Segundo depoimento de dois ex altos executivos da YPF entrevistados em Santa Cruz de la Sierra, pelo autor desta tese, em fevereiro de 2008.

maneira totalmente uniforme (grande concentração nas bacias dos rios Paraná e Amazonas). Esta distribuição dos recursos e também dos centros de consumo possibilita, toda vez que exista transmissão disponível, o fluxo de energia dos reservatórios de energia para o consumo por meio de um sistema interligado.

Este sistema de administração federal esteve vigente durante pelo menos cinco décadas, até que os governos federais da década de 1990 (também alguns governos de nível estadual, como foi o caso de São Paulo), liderados pelos presidentes Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, decidiram seguir as correntes liberais que vinham se gestando no mundo desde a década de 1970.

O processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro teve (e ainda tem) como pano de fundo o arcabouço institucional estabelecido pela Constituição Federal de 1988, com a qual se extinguíram os recursos do IUEE e a possibilidade de definir empréstimos compulsórios. Na década de 1990 foram várias as leis que deram novo rumo ao setor. Entre elas cabe mencionar, por exemplo, a Lei 8631 do ano 1993, que eliminou o regime tarifário pelo custo de serviço e o Decreto 1009 que definiu a quebra da verticalização contábil das empresas integradas. Em 1995 foram promulgadas as Leis de Concessões (Lei 8987) e a Lei 9074 que, respectivamente, criaram as normas para outorga de concessões de serviços públicos e a figura do Produtor Independente de Energia (PIE). O funcionamento dos PIE foi posteriormente regulamentado pelo Decreto 2003/1996. A Lei 9074 também liberalizou o acesso às redes de transmissão e distribuição para produtores e consumidores livres. Por sua vez, o Mercado Atacadista de Energia (MAE) e o Operador Nacional do Sistema (ONS) foram criados por meio da Lei 9648 de maio de 1998²³⁵.

O desenvolvimento do marco institucional do setor elétrico, durante a década de 1990, que criou o MAE e caracterizou e permitiu a participação dos produtores independentes e

²³⁵ O MAE foi criado com o intuito de contar com um ambiente de transações de compra e venda de energia de cada sistema interligado (S/SE/CO e N/NE). Os agentes atuantes nesse MAE eram os produtores, empresas distribuidoras e grandes consumidores. Segundo a legislação, todos os geradores com capacidade instalada igual ou maior que 50 MW, varejistas com faturamento anual igual ou maior a 100 GWh passaram a integrar-se o serem representados compulsoriamente no MAE. Os grandes consumidores com demanda acima de 10 MW (os consumidores livres) poderiam participar do MAE, se assim o desejarem. Os principais objetivos do MAE foram estabelecidos como sendo os seguintes: estabelecer um preço que reflita, a qualquer instante, o custo marginal da energia no sistema; estabelecer um preço que possa ser usado para balizar os contratos bilaterais de longo prazo; prover um mercado onde geradores e distribuidores possam comercializar sua energia não contratada; e criar um ambiente multilateral, onde distribuidores possam comprar energia de qualquer produtor e os geradores possam vender a qualquer comprador. Pela sua parte, o ONS foi instaurado como responsável pela rede de transmissão, mas não proprietário desses ativos. O Operador Nacional é entidade sem fins lucrativos e possui as seguintes funções: elaborar o planejamento operacional da geração e transmissão em horizontes de tempo até cinco anos; programar a operação e despacho da geração; fazer a cobrança dos encargos pelo uso das redes de transmissão e remunerar os prestadores de serviços de transmissão; efetuar o planejamento da expansão da transmissão em horizontes de até cinco anos; assegurar novos investimentos em transmissão e executar funções de contabilização e liquidação de energia em nome do MAE.

consumidores livres, se deu praticamente no mesmo período de tempo que se negociavam os contratos do gás natural e de transporte. Com isto, antes do início da operação do gasoduto, ocorrida em 1999, o marco legal e regulatório essencial para o funcionamento do modelo neoliberal do setor elétrico brasileiro estava configurado. Por conseguinte, é razoável inferir a existência de uma estreita vinculação entre os compromissos de compra de gás natural e do gasoduto e a expansão da geração elétrica com usinas termelétricas no marco do modelo desenhado na década de 1990.

A inferência é confirmada, de maneira documental, com a mensagem ministerial de 1993 comentada no item anterior deste trabalho. Mas a comprovação incontestável dessa vinculação veio com o lançamento oficial do Programa Prioritário de Termelétricidade, em fevereiro de 2000, quando o gasoduto estava em operação e sabia-se que o volume efetivamente transportado era inferior ao esperado e comprometido. A trilogia gás natural boliviano – *Gasbol* – geração termelétrica estava confirmada *ad portas* da crise energética do ano 2001. Porém, para instaurar esta trilogia na matriz energética brasileira foi necessário realizar a ruptura institucional, esvaziando à Eletrobrás das funções de planejamento, operação e promotor do desenvolvimento de sistemas interligados com base na geração hidrelétrica e criando uma nova estrutura legal e regulatória que permitisse o que se denominou o modelo de mercado.

Nesse novo modelo de mercado, tanto a redução da expansão da oferta hidrelétrica como o esvaziamento funcional da Eletrobrás foram parte de um plano que permitiu o desenvolvimento de bons negócios para as grandes empresas internacionais e nacionais. Com efeito, em compensação estavam criadas as condições para incentivar a expansão da geração por meio da termelétricidade. Entre tais condições citamos as seguintes: restrições no financiamento (as usinas termelétricas exigem menores custos de capital); legislação favorável ao ingresso de produtores independentes de energia que tem o direito de utilizar os sistemas de transmissão e distribuição; recuperação tarifária o que dava maior segurança aos investidores e aos organismos de financiamento; e, como foi mencionado no item anterior, a disponibilidade (e o compromisso de utilizar) o gás natural boliviano, com base nos acordos internacionais e o contrato assinado entre a Petrobras e a YPFB.

Como a Eletrobrás tinha historicamente um suporte na expansão da geração hidrelétrica, tradição que se consolidou com projetos como o da Itaipu Binacional, e foi uma empresa particularmente atingida com as reformas da década de 1990, se fez necessário envolver a outra empresa no desenvolvimento da geração termelétrica, que ademais tivesse relação com os outros dois aspectos da mencionada trilogia do gás natural, no caso: a

Petrobras. Para Pinho (2004, pp. 95-96), outros elementos também contribuíram para que a Petrobras ingressasse no setor de eletricidade, a saber: a) o incremento de tarifas de eletricidade poderia ter feito crescer o interesse da Petrobras na auto-suficiência de geração elétrica; e b) o aumento da produção de gás natural nacional, que levou à instalação das primeiras turbinas de co-geração nas refinarias, permitindo assim que a empresa incrementasse seus níveis de eficiência e que pudesse inclusive comercializar energia elétrica.

Mas o que terminou sendo um elemento decisivo para acelerar e justificar o processo de geração termelétrica no Brasil foi a crise de oferta de energia elétrica de início dos anos 2000, consequência do modelo institucional escolhido (ver SAUER et al., 2003). Para Sauer (CARTA CAPITAL, 2007, p. 11), as reformas neoliberais da década de 1990 se inspiraram nos sistemas monetários nacionais desenvolvidos em décadas anteriores: neles, se negocia o preço do dinheiro de maneira instantânea, *on line*. Para a função do Estado neoliberal de sustentar a moeda como valor de intercâmbio num sistema eletrônico, “virtual”, é relativamente fácil, mas não existe uma maneira de ter energia em caráter “virtual”, pois ela precisa ter existência “real” para ser transformada, consumida para gerar os serviços necessários para a vida moderna e o moderno sistema produtivo²³⁶. Esta seria uma das grandes contradições conceituais do modelo neoliberal, conforme é colocado por Ildo Sauer. Ademais, as teses neoliberais que suportavam o modelo se embasam que o preço forneceria os sinais suficientes para gerar expansão. De certa maneira sim, pois os elevados preços durante o “apagão” de 2001 atraíram especuladores que pensaram ganhar com os preços *spot* elevados, descansando em uma distribuição de riscos prejudicial para a Petrobras, conforme será apresentado mais adiante.

A crise de energia elétrica já era anunciada por vários profissionais do setor desde fins da década de 1990. Por exemplo, conforme pode ser visto na Tabela 3.4, os riscos anuais de déficit dos subsistemas Sul e Sudeste/Centro Oeste eram anunciados no Programa Decenal de Geração 1999/2008 da Eletrobrás. Entre os anos 1999 e 2001 registram-se valores de riscos anuais superiores a 5% (limite de risco considerado aceitável para o sistema). A partir de 2002 os valores passam a ser aceitáveis²³⁷.

²³⁶ E o mesmo problema surgiria no sistema financeiro se todos fossem requerer converter todo o dinheiro “virtual” que o sistema financeiro declara ter em dinheiro “real”. Sem dúvida, isto tiraria a fachada que possui a acumulação do capital em termos de capital fictício.

²³⁷ No subsistema Sul a crise não se verificou, mas seus reservatórios de água são bem inferiores aos do subsistema Sudeste/CO onde a situação foi bem crítica considerando o nível de demanda.

Tabela 3.4 – Riscos anuais de déficit dos subsistemas elétricos no Brasil (em %)

Subsistema	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sul	5,8	9,9	4	2,1	0,9	1,1	1,2	0,7	0,8	0,9
Sudeste/CO	5,4	9,8	6,4	3	1,5	1,6	1,8	1,5	1,1	1,6
Norte	1,4	4,7	4	3	2	2,1	2,3	2,1	2,1	2,6
NE	2,4	5,1	4,7	2,9	2	2	2,6	3,2	2,9	4,1

Fonte: Eletrobrás, Programa Decenal de Geração 1999/2008 Apud Pinho (2004, p. 44)

O fato de contar-se com um contrato de compra-venda de gás natural da Bolívia, com cláusula de *take-or-pay* (ToP), o lento crescimento da demanda de gás natural – que evidentemente não acompanhava os compromissos dessa cláusula – e a crise de oferta que se via em fins da década de 1990 foram elementos determinantes para “encontrar”, na geração termelétrica com base no gás natural, uma saída que aparentemente poderia ajudar a resolver vários problemas ao mesmo tempo. Na verdade, a questão não foi a de encontrar senão a de seguir um modelo já desenvolvido em outros lugares (na Argentina e no Chile, para citar exemplos próximos), incentivado e divulgado por empresas como a *Enron*.

Porém, cabe destacar que as características próprias do sistema elétrico brasileiro (sistema predominantemente hidrelétrico com operação interligada) não foram avaliadas adequadamente à luz das reformas neoliberais. Isto introduziu problemas *ab initio* de incompatibilidade entre cláusulas ToP e o funcionamento de uma usina termelétrica em regime de complementação térmica do sistema. Isto é, os acordos referentes ao gás natural eram rígidos e as usinas termelétricas devem operar complementando o sistema hidrelétrico (isto é, com flexibilidade), o que constitui uma contradição desde o ponto de vista técnico.

Cabe lembrar que a expansão da oferta de geração por meio de geração termelétrica a gás natural tinha sido escolhida como a mais conveniente por outros países da região, bem diferentes ao Brasil enquanto ao aproveitamento de recursos hídricos. A Argentina e o Chile (com gás natural argentino), por exemplo, tiveram seus parques geradores de base térmica acrescidos de maneira acelerada nessa época. Se bem a motivação econômica foi a mesma nesses casos; houve algumas diferenças no que se refere à operação e à maneira como se deu a expansão da oferta. No caso da Argentina, a expansão da geração termelétrica seguiu uma tradição histórica fundamentada na posse de seus recursos hidrocarbonetos e em avanços tecnológicos que elevaram os índices de eficiências das termelétricas a gás natural. No caso do Chile, foi uma saída para a expansão da oferta, pois esse país não possui recursos

energéticos em abundância e a produção de eletricidade recebe uma forte pressão do crescimento econômico.

O Brasil ingressou no grupo dos países que tiveram reformas neoliberais de seus setores elétricos e que expandiram a oferta de eletricidade por meio da geração termelétrica: dois elementos de um mesmo pacote que ficou completo com o gás natural boliviano e a correspondente instalação de transporte. Entre as justificativas correntes para a geração termelétrica tinham-se as seguintes: **(i)** as usinas termelétricas a gás natural são adequadas à iniciativa privada, uma vez que são menos intensivas em capital, não envolvem questões complexas (tais como desapropriações e mobilização de população, controle de cheias, operação em cascata e abastecimento de água e saneamento); **(ii)** o custo dos equipamentos é relativamente baixo (em oposição às hidrelétricas, nas quais as obras civis e de desapropriação requerem grandes recursos financeiros) **(iii)** o custo de geração (custo de capital mais custos operacionais) pode ser tornado compatível com o custo marginal de expansão do sistema interligado, que representa o custo unitário médio de expansão da oferta experimentado pelo Setor Elétrico; **(iv)** as usinas termelétricas, construídas para operar interligadas ao sistema Sudeste/Sul, proporcionariam aumento de energia garantida do sistema, com consumo de combustível complementado pelo aproveitamento da energia secundária disponível nas hidrelétricas existentes, sendo plausível considerar que sistemas hidrelétricos disponham de uma base térmica com capacidade de 20 a 25% do total hidráulico instalado, para minimizar as chances de racionamentos muito profundos; **(v)** a tecnologia de construção e de operação de termelétricas a carvão, óleo combustível e/ou a gás natural, é conhecida e disponível para o País²³⁸.

Com base no discurso apresentado acima, o governo federal brasileiro deu um apoio decisivo ao desenvolvimento da expansão da termeletricidade no marco do modelo de expansão com investimentos do setor privado. Esta observação sobre a participação privada era constantemente citada pelo ministro das Minas e Energia do Brasil (1 de janeiro de 1999 a 23 de fevereiro de 2001), Rodolpho Tourinho²³⁹, à imprensa nacional em meados de 1999²⁴⁰. Nas suas declarações, o ministro Tourinho afirmava que as duas estatais (Eletrobrás e

²³⁸ Opinião técnica expressada pelo Prof. Dr. Dorel Ramos (Escola Politécnica – Universidade de São Paulo).

²³⁹ Ministro das Minas e Energia na primeira fase do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, por indicação do político baiano Antonio Carlos Magalhães.

²⁴⁰ Vide, por exemplo, os seguintes artigos: a) *Tourinho: Contratos prevêem construção de 10 termelétricas. Gazeta Mercantil*. Rio de Janeiro, 25 de maio de 1999. Disponível em: www.gazetamercantil.com.br. Acesso em: 4 de janeiro de 2009; e *País tem de investir R\$ 8 bilhões em energia, diz Tourinho. O Estado de São Paulo*. São Paulo, 23 de julho de 1999.

Petrobras) poderão participar das usinas termelétricas, mas com participação minoritária de 10 a 40%. Este processo de expansão do sistema de geração elétrica foi apresentado à opinião pública como uma vitória do modelo neoliberal com uma idéia subjacente (a salvação da expansão elétrica estaria em mãos do setor privado) que depois seria totalmente desmentida pelos fatos.

Assim, em 1999 o governo federal, por meio do corpo técnico do Ministério de Minas e Energia e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS), trabalhou na proposta de um Programa Prioritário de Termelétricidade (PPT), que foi lançado oficialmente através do Decreto nº 3371 do dia 24 de fevereiro de 2000. Para completar o programa, a ANEEL estabeleceu a Resolução nº 256 de 2 de julho de 2001, por meio da qual fixava os Valores Normativos - VN (preços máximos a serem aplicados em contratos bilaterais) para usinas termelétricas a gás natural. Segundo esta Resolução o VN de uma usina maior que 350 MW seria de 91,06 R\$/MWh, ou de uma usina menor ou igual a 350 MW seria de 106,40 R\$/MWh. O que se buscava era incentivar a instalação destas usinas, não pelos sinais de “preços do mercado”, senão por preços determinados por uma agência tecnicamente “independente”²⁴¹ do governo brasileiro.

Durante o ano 2001, face ao fato de não ter a esperada resposta do modelo novo ao apelo de emergência da crise com contratos de longo prazo e contundente participação do capital privado, o governo federal declarou o racionamento de energia e criou, em maio de 2001, a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (GCE). Conforme comentam Pires et al. (2002), a GCE considerou como pilares das ações para a saída da crise algumas diretrizes entre as que cabe destacar as seguintes: a) o desenvolvimento de um programa estratégico de aumento da oferta de energia elétrica; e b) o desenvolvimento de um programa emergencial de aumento da oferta de energia.

O programa estratégico de aumento da oferta de energia elétrica consistiu em uma proposta de aperfeiçoamento dos mecanismos de acompanhamento e gerenciamento das obras de geração. Esse programa foi conduzido no âmbito do Ministério de Minas e Energia e foi parte integrante dos trabalhos da GCE durante sua gestão. Em termos de valores de investimentos, o programa estratégico previa a aplicação de cerca de R\$ 42 bilhões, sendo que a maior parte desses recursos – R\$ 33 bilhões – se esperava fosse suprida pela iniciativa privada (PIRES et al, 2002, p. 18).

²⁴¹ A independência técnica das agências reguladoras era parte do receituário das reformas neoliberais, que justificou a criação destes órgãos independentes da égide dos ministérios.

Conforme pode ser observado na Tabela 3.5, o Ministério de Minas e Energia estimava um crescimento acelerado da capacidade de UTEs do PPT, principalmente em 2002 e 2003 (mais de 3300 MW em cada ano, totalizando uma instalação de 8,7 GW até o ano 2004). O outro segmento no qual se esperavam fortes investimentos era o da expansão das linhas de transmissão (outro segmento postergado na época das reformas) e das usinas hidrelétricas, em particular as pequenas usinas hidrelétricas.

Tabela 3.5
Estimativa de Ampliação de Geração e Transmissão de Energia para o Período 2002/04

<i>Tipo de Empreendimento</i>	<i>Operação 2001/02</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>TOTAL</i>
<i>Ampliação da Oferta (2002/04) (Em MW)</i>					
Hidrelétricas com PCH	3.205	1.882	2.432	2.582	10.101
PPT com Co-Geração	905	3.375	3.358	1.087	8.725
Termelétricas - CBEE	763	1.390	-	-	2.153
Importação	1.220	1.188	-	-	2.408
Total da Oferta	6.093	7.835	5.790	3.669	23.387
<i>Ampliação da Transmissão (2002/04) (Em Km e MVA)</i>					
Linhas de Transmissão (km)	505	1.037	4.383	3.348	9.273
Subestações (MVA)	-	3.347	4.450	1.050	8.847

Obs.:

PCH - pequena central hidrelétrica.

PPT - Programa Prioritário de Termelétricas.

CBEE - Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial.

Fonte: Pires et al, 2002.

Além do programa estratégico, a Câmara de GCE optou também por realizar a contratação de produtores independentes de energia. Para esse propósito, o governo criou uma empresa 100% estatal, que atenderia às necessidades de geração de curto prazo no Brasil. Tinha o intuito de assegurar o caráter transitório e pontual dessa iniciativa, por isso, a Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial (CBEE) incluiu, em seu estatuto, uma data específica para sua liquidação: 30 de junho de 2006. Os contratos de energia desta empresa com os produtores independentes durariam somente até 31 de dezembro de 2005.

A CBEE procedeu a uma concorrência internacional, com anúncios em diversos jornais do Brasil e do mundo, oferecendo contratos de capacidade e de energia para produtores independentes que pudessem instalar seus equipamentos no Brasil em caráter de emergência. A soma das potências propostas alcançou 4.049 MW. Atendendo à sugestão do Operador Nacional do Sistema quanto à potência a ser instalada, a CBEE contratou 2.155 MW de potência para instalação nas Regiões Nordeste e Sudeste/Centro-Oeste, durante o ano 2002. Aos efeitos de que os custos da oferta emergencial fossem alocados entre os consumidores, a Lei 10.438, de 26 de abril de 2002, estabeleceu as regras de repasse dos

custos da CBEE, criando o Encargo de Energia Emergencial, que foi pago pelos consumidores do sistema interligado.

Não se realizará uma análise detalhada do andamento da termelétrica no Brasil. A complexidade do assunto vai além do escopo do que se deseja mostrar aqui. Mas o que fica evidenciado com o que foi exposto acima é que, de um lado, as falhas do modelo mercantil do setor elétrico levaram à “solução mágica” da termelétrica, em princípio, com o aporte do setor privado. De outro lado, a mesma onda de reformas, esta vez expandindo a compreensão em nível internacional, apresentava este modelo de expansão elétrica como a solução, inclusive ambientalmente correta. O gás estava na Bolívia e o gasoduto estava operando com capacidade ociosa. A conquista do Brasil por parte da *Enron* (usando esta empresa como exemplo), que era o anseio de Rebecca Mark, alta executiva dessa empresa, estava para se tornar realidade. Faltava, porém, identificar quem arcaria com os custos do modelo, ou os riscos. Para isto, tinha-se a necessidade uma estrutura contratual muito bem definida e de acordos internacionais entre a Bolívia e o Brasil.

3.4. A estruturação do marco jurídico que permitiu o desenvolvimento de negócios

Para o ingresso das grandes empresas internacionais num projeto de grande envergadura os preceitos hegemônicos do Consenso de Washington indicavam a necessidade de um arcabouço jurídico que proporcionasse estabilidade ou segurança ao negócio. Isto representa, mais uma vez, uma aplicação do referencial analítico apresentado por Offe e Ronge (ver Cap. 1), referente a que as ações do Estado numa sociedade capitalista têm como referência a acumulação privada. Dito em outras palavras: o arcabouço legal ou regulatório deve servir de suporte seguro e sustentável no tempo para garantir que as empresas possam auferir os ganhos que foram estimados nos estudos de viabilidade. No caso de projetos de integração energética, é considerado indispensável, para este enfoque mercantil, contar com esse suporte jurídico estável; mais ainda se tratando de um projeto que envolve dois países.

No caso específico do desenvolvimento do projeto de gasoduto entre a Bolívia e o Brasil, o marco jurídico e regulatório foi dado por uma série de contratos e acordos estabelecidos em dois níveis. No nível mais abrangente, se tentou criar um marco jurídico entre os dois países, com base nas negociações históricas, que gerassem um marco de crescente compromisso dos Estados (ou das empresas estatais envolvidas). No nível mais específico do projeto, se buscou distribuir riscos e responsabilidades das empresas envolvidas no projeto, seguindo o mencionado conceito de engenharia financeira do *project finance*.

Os acordos que envolveram os Estados foram respaldados na tradição histórica de relacionamento entre os dois países. Assim, a guisa de apresentação de antecedentes, dar-se-á a continuação uma resenha histórica dos acordos bilaterais. Posteriormente será apresentado o grupo de acordos básicos que deram origem ao projeto de gasoduto. Finalmente, dar-se-á uma visão dos contratos relacionados diretamente com o projeto, no marco do *project finance* desenhado.

3.4.1. Antecedentes/bases das negociações entre o Brasil e a Bolívia: diferentes momentos

A história das negociações bilaterais não está isolada de um contexto de desenvolvimento sul-americano dependente, no caso, os trustes da indústria do petróleo. No dizer de Vilarino (2006, p. 27):

“Os acordos entre Brasil e Bolívia inscrevem-se, assim, nesse contexto de desenvolvimento capitalista forçado, onde o Estado tomou a frente do processo, mas não autonomamente, antes, inserido de forma dependente e conjugado com os interesses do grande capital sob a égide dos EUA. Suas ações foram sempre limitadas pelos marcos do capitalismo dependente e periférico, e, sob os eufemismos ideológicos de “modernização”, “industrialização” e “desenvolvimento”, esconderam-se a dominação de classe e a exploração capitalista sobre os trabalhadores.”

Se bem as relações entre ambos os Estados datam do século XIX e passaram pela difícil questão do Acre (no início do século XX), a questão principal do objeto deste estudo centra a discussão no assunto do interesse sobre os hidrocarbonetos, razão pela qual esta breve resenha deve iniciar-se com a década de 1930. Cabe lembrar que foi nesta década que os trabalhos de exploração do CNP se mostraram promissores na região Nordeste do Brasil, enquanto a região Sudeste, de maior desenvolvimento industrial e população (e, portanto, com maior demanda de energia), parecia não possuir o acesso aos hidrocarbonetos de maneira relativamente fácil, apesar de se ter desenvolvido exploração em várias áreas da bacia do Paraná. Por isto, a aproximação do Brasil à Bolívia²⁴² durante a guerra do Chaco (1932-1935)²⁴³, e a consequente assinatura do Acordo em 1938 (mesmo ano em que os países

²⁴² “Em busca de tomar partido na guerra, sem demonstrar apoio oficial, a Argentina prestou favores ao Paraguai, em virtude de relações comerciais que interessavam a Buenos Aires. Por outro lado, o Brasil fez algo semelhante para a Bolívia, inaugurando um conjunto de interesses que animaria o empenho brasileiro no vizinho andino.” (HAGE, 2006, p. 111). Pode também ser consultado Bieber (2000, p. 223) sobre a questão da política externa do Brasil com a Bolívia.

²⁴³ Existem diversas explicações sobre esta Guerra, as teses mais aceitas correntemente a relacionam diretamente com a idéia de que o Chaco sul-americano tinha grandes reservas de petróleo e que também era um território estratégico para garantir a logística de transporte dos hidrocarbonetos. Não obstante, existem divergências entre os historiadores ao se defrontar com a problemática de definir qual foi o grau de participação (ou de responsabilidade) das grandes multinacionais envolvidas. Isto será, sem dúvida, sempre difícil de definir

beligerantes da Guerra do Chaco assinaram o Tratado de Paz e dois anos depois de que o governo boliviano criasse a empresa estatal *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos*), são no mínimo compatíveis e compreensíveis no marco da visão política de Getúlio Vargas, pouco antes de confirmar o descobrimento da jazida de petróleo em território nacional (no ano de 1939)²⁴⁴. A Bolívia era uma opção para o abastecimento interno, principalmente das regiões Centro-Oeste e Sudeste do Brasil.

Os acontecimentos históricos no Chaco sul-americano, a nacionalização dos hidrocarbonetos e a fundação de uma empresa estatal na Bolívia (1936) formaram um cenário favorável que facilitaram o governo brasileiro negociar diretamente com o governo da Bolívia um acordo. A intervenção pessoal do presidente Getúlio Vargas para a finalização da luta

considerando os meios sub-reptícios que as grandes empresas utilizam às vezes (em outros casos são bem mais evidentes) para incentivar ou “convencer” os governos sobre os caminhos mais “convenientes” que deve tomar a política interna ou externa de um país.

Entre os historiadores que duvidam de uma grande influência das grandes empresas encontra-se o brasileiro Moniz Bandeira. Para ele, a questão do Chaco, se bem teve a influência do petróleo, o eixo principal pode não ter sido a disputa entre a *Standard Oil* e a *Royal-Dutch Shell*. Na verdade, a *Standard Oil*, assim como numerosas empresas da indústria bélica e bancos europeus e americanos, fizeram vultosos negócios com ambas as partes do conflito. O vínculo da *Shell* talvez se deva ao fato de existirem grandes interesses do Reino Unido na Argentina, país que se mostrou mais próximo do Paraguai no conflito. Ademais, Bandeira aponta que um dos principais elementos do conflito era que o governo da Bolívia, em particular o presidente Salamanca, estava convencido de que as reservas de petróleo da Bolívia seriam extremamente grandes e que para exportar o produto, e tirar o país do subdesenvolvimento (já que as jazidas de prata estavam praticamente esgotadas), era necessário assegurar uma saída para o Oceano Atlântico, pela Bacia do Prata. Por sua vez, o governo paraguaio também atesourava o mesmo anseio (ou esperança) sobre o petróleo. A mobilização militar dos paraguaios, em certo momento, foi dirigida a conquistar as áreas da *Standard Oil*, mas esta idéia teve que ser abortada (BANDEIRA, 1998, p.181).

Bandeira embasa parte de sua tese em que quando da negociação do Tratado de Paz se passaram três longos anos (até depois da nacionalização do petróleo na Bolívia) nos quais os interesses sobre o petróleo do Chaco estiveram no eixo principal das relações entre Argentina, Bolívia, Brasil e Paraguai. Para o Paraguai existia o intuito de reter para si a região do rio Parapeti, até onde as tropas paraguaias chegaram. Acreditava-se que ali estariam as grandes reservas de petróleo. Mas a chegada do Brasil no meio das negociações e a assinatura do Tratado de 1938 com a proposta de uma ferrovia para o leste e uma guinada na política exterior da Argentina que considerou fundamental garantir uma influência na Bolívia (a atuação do Chanceler argentino foi decisiva na assinatura do Tratado de Paz) deram um teor diferente às negociações entre a Bolívia e o Paraguai: os limites negociados garantiram o Parapeti para a Bolívia.

Devido ao fato da Argentina ter apoiado abertamente ao Paraguai no conflito, o governo brasileiro não via com bons olhos a continuação da guerra do Chaco, que tinha o perigo de anexar o oriente da Bolívia ao território paraguaio. Em 1935, quando da reunião de conciliação, com a presença de mediadores da Argentina, Brasil, Chile, EUA, Peru e Uruguai, o próprio Presidente Vargas foi até Buenos Aires com o intuito principal – segundo Bandeira (1998, p. 186) – de interferir energicamente para a terminação da luta armada. Além do mais, as relações com a Bolívia foi uma carreira para a Argentina e o Brasil para obterem um vínculo com as áreas das riquezas em hidrocarbonetos. Ambos países assinaram acordos para a construção de ferrovias (Yacuiba-Santa Cruz de la Sierra e Santa Crua de la Sierra-Corumbá), o que sim foi considerada uma das vitórias do conflito (Cf. Bandeira, 1998, p. 188), só que da Argentina e do Brasil, não dos países outrora beligerantes que finalmente assinaram o Tratado de Paz, Amizade e Limites em 21 de julho de 1938.

²⁴⁴ Na verdade a posição brasileira em relação com o Chaco boreal durante a Guerra do Chaco não foi diferente a que tomou em meados do século XIX, quando no meio das negociações entre o Império e a República do Paraguai para assinar um Tratado de limites, Francisco Solano López, em 1862, pediu ao Brasil o reconhecimento do domínio sobre o Chaco, o que foi negado pelo Brasil (VILARINO, 2006, p. 41).

armada pode ser vista como um interesse em parar com uma guerra que já havia custado muitas vidas em ambas as partes, mas pode ser vista também como um apoio à causa boliviana²⁴⁵. Assim, a aproximação entre o Brasil e a Bolívia desembocou na assinatura do “Tratado Sobre Saída e Aproveitamento do Petróleo Boliviano” (1938)²⁴⁶, que estabelecia, entre outras provisões:

“Os Governos do Brasil e da Bolívia concordam em efetuar os estudos topográficos e geológicos e em realizar as sondagens necessárias, destinadas a determinar o verdadeiro valor industrial das jazidas petrolíferas da zona sub andina boliviana, que se estende do rio Parapetí para o Norte” (Artigo 1).

O espírito desse Tratado era o de estreitar relações entre os países em relação à exploração desses recursos. Menciona-se no texto que o governo da Bolívia comprometia-se a que a exploração do petróleo na zona sub-andina se fizesse por intermédio de sociedades mistas brasileiro-bolivianas, organizadas de acordo com as leis vigentes em cada país. Estas sociedades tinham a obrigação de destinar o petróleo produzido, satisfeitas as exigências do consumo interno da Bolívia, ao abastecimento do mercado brasileiro. Somente o remanescente de hidrocarbonetos (petróleo, no documento original), após satisfazer os mercados do Brasil e da Bolívia, podia ser exportado através do território brasileiro ou por outra via, devendo dar-se preferência, em igualdade de condições econômicas, à via Santa Cruz-Corumbá. Os mesmos privilégios, que foram outorgados pelo Tratado às sociedades brasileiro-bolivianas, no referente aos estudos e exploração dos hidrocarbonetos, foram estendidos também à possibilidade de realizar o transporte do petróleo por dutos, para o qual o governo da Bolívia estava obrigado a conceder o privilégio de construção e exploração das instalações necessárias.

As provisões do Tratado de 1938, em relação com os hidrocarbonetos, não prosperaram, a exceção da criação de uma comissão mista técnica que teve exclusivamente tarefas de estudos e cálculos²⁴⁷ (CONDURU, 2001, p. 24).

²⁴⁵ O exército paraguaio tinha feito recuar o exército boliviano centenas de quilômetros ao norte do Chaco boreal, chegando até o rio Parapetí, uma região que pertence hoje a Bolívia. Por esta “perda” do território conquistado pelo exército um ex-combatente paraguaio na Guerra do Chaco, o Coronel Médico Enrique Dávalos, menciona o seguinte: “*ganamos la guerra con las armas y la perdimos con la pluma*”. E esta frase é dita por vários ex-combatentes e historiadores paraguaios, evocando a negociação do Tratado de Paz, considerada entreguista para uma boa parte da população paraguaia.

²⁴⁶ Decreto 3131 de 5 de outubro de 1938, que promulga o Tratado sobre saída e aproveitamento do petróleo boliviano, entre o Brasil e a Bolívia, firmado no Rio de Janeiro a 25 de fevereiro de 1938.

²⁴⁷ Para Hage (2006, p. 115), desde o Tratado de 1938 até o advento dos Acordos de Roboré (1958) houve pouco avanço nas relações entre os dois países signatários, arrolando quatro motivos principais: a) havia no documento imprecisões muito grandes no que se tangia ao conhecimento geológico e demarcação da região (a região seria delimitada somente em 1952, por meio de uma Nota Reversal, chegando a 35 mil km²247), o que contribuiu

O estreitamento das relações entre a Bolívia e a Argentina na década de 1940 (relações que envolveram a construção de uma estrada de ferro) e uma mudança de legislação na Bolívia muito favorável à participação de empresas estrangeiras, particularmente as norte-americanas (o Código do Petróleo ou de Davenport, mencionado antes ²⁴⁸), levantaram a alerta no Itamaraty – a que viu perder a supremacia sobre a exploração dos recursos de petróleo da Bolívia – e levaram a uma rodada de negociações bilaterais na década de 1950, que desembocaram finalmente na Nota Reversal sobre o petróleo, parte dos Acordos de Roboré (foram assinados na cidade boliviana de Roboré, em 1958).

A história das negociações com a Bolívia, motivada por essa procura de recursos de um país (Brasil) que envidava esforços para crescer e desenvolver a produção industrial moderna (relação de interesse recíproco dos países envolvidos, pois a Bolívia possuía uma demanda interna pequena frente à ordem de grandeza de seus recursos), reflete uma série de aspectos que se vinculam com as políticas em cada país, a propriedade dos recursos e dos meios de produção, bem como as relações entre os governos no ambiente das pressões dos grandes capitais internacionais. Mais ainda, os assuntos das relações internacionais, como aconteceu – e acontece nas relações com a Bolívia e com outros países, tendo como marco de referência o Brasil –, ingressaram diretamente na arena das discussões centrais da política exterior do Brasil. Um exemplo disto foram os Acordos de Roboré, no tocante aos hidrocarbonetos, que colocaram em tela posições diferentes entre grupos que defendiam a intervenção exclusiva do Estado na exploração desses recursos, seja no Brasil ou nos países com os quais se estabelecesse um acordo, e os que defendiam a participação do capital privado (nacional ou internacional). Tinha-se assim um leque amplo de combinações e de posições intermédias, mas o que poderia chamar a atenção nesses instrumentos diplomáticos de Roboré é o fato de ter sido consagrada, num documento elaborado pelo Itamaraty, a obrigatoriedade de que somente capitais privados brasileiros pudessem intervir na exploração de petróleo na Bolívia. A Petrobrás havia sido marginalizada do escopo e dos benefícios oriundos desses acordos.

para a paralisia dos trabalhos; b) o impacto criado pela Segunda Guerra Mundial, que não deixou muito espaço para outros assuntos; c) porque o governo de Eurico Dutra, de 1945 a 1950, não intensificou os planos de ação logrados por Vargas; e d) o impacto da revolução nacionalista boliviana, em 1952, feita pelo comando do MNR, com o intuito de fazer com que a república transformasse suas instituições nacionais, tentando acabar com práticas de características servis contra a camada social nativa e camponesa. Os motivos evocados por Hage podem explicar parte do letargo em que entraram as relações entre o Brasil e a Bolívia nas décadas de 1940 e 1950, mas a explicação deveria aplicar-se mais à política brasileira que à boliviana, por quanto os andinos avançaram nas relações com a Argentina.

²⁴⁸ Denominou-se assim devido a que o escritório Schuster & Davenport de Nova Iorque foi o encarregado de elaborar o projeto de Código (VILARINO; 2006:240).

Dentro dessa linha de pensamento, pode inferir-se que o distanciamento relativo do Brasil em relação com a Bolívia depois de 1938 (até 1958), pode ter sido resultado de um foco da política brasileira no tocante ao petróleo, que se vincula diretamente com a exploração dos hidrocarbonetos no país e com o envolvimento de capitais nacionais e do Estado brasileiro. A criação da Petrobras deu um rumo que parecia ser decisivo na política nacional sobre o petróleo. Os Acordos de Roboré trouxeram novamente no âmbito das discussões a questão da participação do Estado na indústria do petróleo, desta vez fora do país.

As provisões dos Acordos de Roboré foram defendidas pelo Itamaraty no bojo das discussões parlamentares em relação com a ratificação desses acordos. Os altos funcionários do Ministério das Relações Exteriores em mais de uma ocasião declararam que os Acordos davam uma orientação à política externa do Brasil no continente e que, portanto, não cumprilos indicaria debilidades na ação política do Brasil (CONDURU, 2001, p. 56).

Alguns autores (entre eles, VILARINO, 2006) ressaltam a ingerência que tiveram as empresas transnacionais, principalmente sobre o governo boliviano, para mudar os termos do Tratado de 1938, favorável ao Brasil e restritivo em relação com a participação de outros capitais. Vilarino (2006, p. 241) menciona que as empresas norte-americanas estavam particularmente interessadas em que as áreas para as empresas brasileiras fossem reduzidas. Do outro lado, existiram também pressões por meio de grupos brasileiros (como o grupo Moreira Salles citado por Vilarino) para que as empresas transnacionais ingressassem também na Bolívia da mão desses grupos brasileiros. A idéia era tentar provar que os capitais brasileiros podiam ter êxito no exterior, na exploração petrolífera. Mas existia a grande barreira: a Petrobras. Para Vilarino (2006, p. 203), uma empresa (ou consórcio) em particular destacou-se por sua intenção de associar-se com empresas brasileiras e introduzir-se na Bolívia, por meio de associações com empresas brasileiras: a *Pan-American Oil & Land Royalty Co.*, que, segundo depoimentos no Congresso brasileiro, “assediou” as candidatas brasileiras e contou com o apoio de Roberto Campos e de diretores do BNDE²⁴⁹.

A intervenção dos Estados Unidos da América para tentar dirigir a política e o rumo da indústria petrolífera na Bolívia também se manifestou de uma maneira bastante conhecida pelo Brasil: negação de empréstimos para que a YPFB explorasse os campos na fronteira com

²⁴⁹ O BNDE foi encarregado de selecionar as empresas brasileiras que fariam a exploração em território boliviano. Segundo Vilarino (2006, p. 205): “Quando as empresas brasileiras se candidataram, via BNDE, à exploração do petróleo boliviano, seis foram as postulantes: União Brasil- Bolívia de Petróleo S.A.; Oscar Hermínio Ferreira Filho; Petróleo da Bolívia S.A. (Petrobol); Petróleo Andino S.A. (Petrolansa); Federação dos Sindicatos das Empresas de Seguro e Capitalização e Petróleo Brasil-Bolívia S.A. (Brabol). O BNDE classificou prioritariamente a União Brasil-Bolívia de Petróleo S.A., a Petrolansa e a Brabol. Como suplentes, ficaram a Petrobol e a Oscar Hermínio Ferreira Filho, do Grupo Galdeano.”

a Argentina (campo de Madrejones), onde se tinham encontrado jazidas promissoras de hidrocarbonetos, mas do lado argentino. A YFPB tentou uma parceria com a estatal argentina, *Yacimientos Petrolíferos Fiscales* (YPF), mas também não teve sucesso (YPF sustentava que a jazida de hidrocarbonetos mais importante estava em território argentino). Finalmente, YFPB tentou uma parceria com uma empresa norte-americana, a *Gulf Oil Co*, mas a oferta desta empresa não foi aceita por ser leonina (VILARINO, 2006, p. 245)²⁵⁰. Essa empresa dos EUA ingressou pouco depois, com os benefícios do Código de Davenport.

O impasse que se instalou no meio político brasileiro em torno da discussão sobre a conveniência dos Acordos de Roboré (em particular, as Notas sobre a exploração do petróleo) para o país constituiu um desgaste na figura do Brasil na política externa regional, principalmente perante o maior afetado: a Bolívia. Isto contribuiu para que as relações entre La Paz e Buenos Aires ficassem mais estreitas nestes anos que depois desembocariam nas negociações da compra-venda de gás natural boliviano para a Argentina e na construção da infraestrutura necessária, conforme o que foi comentado no ponto 3.2 desta tese. Os Acordos foram aprovados somente em 1969, havendo se criado uma situação relativamente mais fria com a Bolívia (CONDURU, 2001).

Por sua parte, durante o governo militar no Brasil, conforme já foi mencionado (Capítulo 2 e no presente Capítulo), a política externa do Brasil, em função de uma estratégia geopolítica, deu certa atenção a dois países pequenos e limítrofes: o Paraguai e a Bolívia. Um dos principais eixos da negociação entre o Brasil e esses países foi o Aproveitamento dos recursos naturais e energéticos desses países. Com o Paraguai, em virtude da política energética predominante (aproveitamento de recursos hidroenergéticos), se estabeleceu o Tratado de Itaipu. Com a Bolívia assinou-se, em 1974, um Acordo de cooperação e complementação industrial. Nesse mesmo ano, conforme relata Mariaca (2002), a Petrobras e a YFPB assinaram o primeiro contrato para exportação de gás natural boliviano (se tratava de um monto da ordem de 7 milhões de metros cúbicos por dia - MCPD).

Contudo, em parte pelas razões de estratégia do Brasil face às crises energéticas de 1970²⁵¹, as negociações com a Bolívia, em relação com o gás natural, ficaram praticamente estagnadas (salvo a realização de alguns estudos conjuntos e de uma Declaração Conjunta de Presidentes de 1988) até a década de 1990.

²⁵⁰ Os resultados da atuação da *Gulf Oil Company* estão relatados no ponto 3.2 desta tese.

²⁵¹ As decisões políticas se encaminharam a incentivar a expansão da oferta de eletricidade, incentivar a exploração de hidrocarbonetos em campos promissores – como o da bacia de Campos –, a produção de etanol para combustível e o lançamento de programas de eficiência energética.

Assim, durante a década de 1990 a longa tradição de acordos e instrumentos internacionais assinados entre os dois países tomaram o rumo de um compromisso decidido pelos governos, imbuídos da já comentada doutrina neoliberal. Não deve ser surpresa então que as grandes empresas transnacionais do setor energia tiveram um apoio decisivo dos governos para tentar auferir ganhos com um novo projeto na indústria dos hidrocarbonetos, visando a exploração das grandes jazidas de gás natural da Bolívia e o promissor mercado de gás natural do Brasil.

3.4.2 O marco geral dos acordos internacionais do gasoduto

O acordo internacional que pode ser considerada a *pedra de toque* da última fase de negociações - entre o Brasil e a Bolívia - que desembocaram na construção do gasoduto internacional se realizou a inícios da década de 1990. Em 1991, foi assinada em La Paz uma Carta de intenções entre a Petrobras, a YPFB e o Ministério de Energia e Hidrocarbonetos da Bolívia, que selou a intenção da Petrobras de importar 8 milhões de MCPD (com a previsão de incrementar esse montante a 16 milhões de MCPD). Nesse acordo internacional, a Petrobras expressou a intenção de colaborar no financiamento do gasoduto (MARIACA, 2002).

Pouco tempo depois, em agosto de 1992, foram assinados dois instrumentos: a) um instrumento de caráter intergovernamental, que foi o Acordo de Alcance Parcial sobre a Promoção de Comércio (sobre a compra e venda de Gás Natural), no âmbito da Associação Latino-americana de Integração (ALADI); e b) um instrumento com o envolvimento das empresas setoriais e estatais de ambos os países, o Contrato Preliminar de Compra e Venda de Gás, entre a PETROBRÁS e a YPFB.

Os dois instrumentos assinados em agosto de 1992 foram formalizados, tendo assim um caráter de acordo entre os dois governos, por meio de Notas Reversais (ou troca de Notas) de 17 de agosto de 1992. É interessante destacar que na troca de Notas se fez explícita menção ao papel que ambos os governos tinham na questão do gás natural, como principais agentes do processo de integração que se estava configurando, *in verbis*:

“A decisão de nossos Governos de estimular a complementação no setor energético não só beneficiará o nosso desenvolvimento, como também contribuirá decididamente para a integração latino-americana. Por isso, projetos com as características daqueles que o Brasil e a Bolívia vão executar são prioritários para a região do Cone Sul.”

Deve notar-se que, à diferença das negociações em torno do projeto Itaipu Binacional, neste caso, foram as empresas as que realizaram os acordos, com o acompanhamento dos

governos por meio dos Ministérios das Relações Exteriores. Seguindo com as negociações de caráter empresarial, em 17 de fevereiro de 1993 foi assinado, em Cochabamba, o Contrato de Compra-Venda de Gás Natural entre a Petrobras e a YPF, contrato conhecido como *Gas Supply Agreement* (GSA). Este contrato foi formalizado por Nota Reversal entre os governos. Esta Nota, publicada no Diário Oficial da União, em 10 de março de 1993, estabelecia, entre outras provisões, que:

- a) a compra de gás boliviano pelo Brasil se realizará durante o período de 20 (vinte) anos, com fornecimentos diários que irão de 8 milhões/m³ a 16 milhões/m³;
- b) o gasoduto que transportará o gás se estenderá desde Rio Grande, na Bolívia, até Curitiba, no Brasil, numa extensão total de 2.187 km;
- c) serão firmados acordos e contratos específicos para a participação da PETROBRÁS, por seu intermédio ou de suas subsidiárias, nas atividades de exploração, produção, comercialização e transporte de hidrocarbonetos na Bolívia, bem como na distribuição de petróleo e gás natural no mercado interno boliviano, de conformidade com a legislação vigente boliviana;
- d) com o objetivo de que sejam gerados benefícios eqüitativos para as partes, ambos os governos devem procurar que o preço do gás reflita seu valor econômico de livre competitividade nos mercados dos usuários finais do Brasil, em relação a outros energéticos e condições de eficiência econômica nas fases de comercialização, transporte e distribuição;
- e) no intuito de viabilizar a implementação do contrato, os governos do Brasil e da Bolívia se comprometem a tomar as providências necessárias e agilizar as tramitações no sentido de obterem a isenção de tributos sobre os bens e os serviços envolvidos na construção e operação do gasoduto em sua integridade;
- f) os governos do Brasil e da Bolívia tomarão as medidas necessárias com vistas à constituição, no mais breve prazo, da empresa que será responsável pela construção e operação do gasoduto;
- g) os governos do Brasil e da Bolívia envidarão os esforços necessários à obtenção de financiamento internacional para a implementação do projeto, notadamente no que respeita às tramitações junto à comunidade financeira nacional e internacional.

Em 1994 e em 1995 foram assinados respectivamente os Termos Aditivos n° 1 e 2 do Contrato de compra e venda do gás natural. Nestes Aditivos se estabeleceram as quantidades e

prazos de gás natural a ser importado pela Petrobras. Os volumes totais aumentavam cada ano, partindo de 8 milhões de MCPD, podendo chegar até 30 milhões MCPD (MARIACA, 2002). Finalmente, chegou ao contrato definitivo entre a Petrobras e a YPFB no dia 17 de agosto de 1996, que passou a incorporar os termos estabelecidos pelos Aditivos. As mudanças já estavam em linha com o modelo de geração termelétrica que havia sido proposto como solução de viabilidade para o gasoduto, inspirada no modelo de negócios de empresas como a *Enron*.

Até meados da década de 1990, as negociações se desenvolveram em torno de dois aspectos principais: a garantia do recurso (a oferta) e a definição da demanda potencial no Brasil. Foram vários os estudos de demanda realizados no Brasil e que foram levados em conta para chegar ao acordo crucial para o projeto, que era o GSA. Em particular, a partir do GSA de 1993 foram várias as medidas tomadas pela Petrobrás para viabilizar o projeto, entre elas a contratação de uma empresa consultora que colaborasse no desenho da estrutura de organização e financiamento do projeto, produto denominado em certas ocasiões de “engenharia financeira”.

Deve ser destacado que desde a assinatura do GSA a Petrobras passou a ser o executor principal do projeto e o agente negociador central no processo. Sem dúvida contou com o apoio do governo federal em todo momento. Nota-se, desde a assinatura dos acordos do início dos anos 90, um grande empenho do governo brasileiro para dar cumprimento aos acordos assinados com a Bolívia. A Nota Reversal de 1992, mencionada mais acima, é prova da decisão política do governo federal (embarcado em processos de integração regional como o MERCOSUL cumprindo os preceitos da Constituição Federal de 1988, no que tange à integração latino-americana).

A Petrobras assumiu o compromisso de levar adiante o projeto. Mas, conforme será apresentado no seguinte item, procurou minimizar os riscos com base numa complexa engenharia contratual. Parte dos riscos estava relacionada com o fato de estarem em curso mudanças institucionais relevantes no setor hidrocarbonetos, principalmente na Bolívia. Além do mais, as tradições históricas de ambos os países, no que se refere ao desenvolvimento da indústria do petróleo, foram diferentes.

Uma marcada diferença entre a Bolívia e o Brasil, no que tange à história das atividades dessa indústria (em particular, a exploração dos hidrocarbonetos), reside no contraste entre uma situação - na Bolívia -, onde se registraram períodos instáveis, com diversos graus de participação estatal na indústria, e uma situação de estabilidade institucional no Brasil, desde a criação da Petrobras, embora as pressões dos grandes capitais internacionais

estivessem presentes em ambos os países. Não obstante, essa mesma história mostra que houve coincidências nos países, tanto na interferência constante dos grandes capitais transnacionais em estreita vinculação com os governos dos países mais industrializados (em particular, os EUA) como na importância que o assunto teve na arena política, principalmente nas décadas de 1930 a 1950, congregando diversas posições entre os nacionalistas e os denominados “entreguistas” (com todo o espectro de enfoques sobre o tema).

Durante a década de 1990, ensejadas pelas reformas de “Goni” apresentadas no item sobre a indústria dos hidrocarbonetos na Bolívia, foram várias as empresas internacionais que ingressaram na Bolívia para a exploração de hidrocarbonetos, entre elas: *Repsol-YPFB*, *Perez Companc*, *Total*, *British Gas* e a *Petrobras*. A *Petrobras* é uma das principais empresas internacionais que operam na Bolívia. Os últimos acontecimentos que se deram no ano 2006 (o processo de nacionalização dos hidrocarbonetos) não mudaram a importância da empresa nesse país, mas certamente estabeleceram novas condições nas negociações entre os países.

3.4.2.1. As bases da estrutura contratual do projeto *Gasbol*

O contrato que constitui a coluna vertebral de uma complexa estrutura contratual é o GSA, pois é a manifestação do compromisso da operação comercial que fundamenta e garante a transação comercial, dentro dos padrões de um *project finance*. Segundo Hugo Vitti, ex vice-presidente de *Transredes*²⁵², que colaborou com vários dos conceitos sobre os contratos que estão explicitados neste trabalho, afirma que o projeto gasoduto foi viabilizado mediante diversos contratos relacionados entre si, nos quais os compromissos financeiros (e os riscos de ordem comercial e financeira) assumidos pela Petrobras foram fundamentais para a realização do projeto. A estrutura contratual – dizia Vitti – se vincula com a estrutura societária, com os compromissos assumidos pelos participantes no projeto e estabelece um sistema de salvaguarda recíproca de riscos. Com efeito, os contratos assinados no âmbito do projeto Gasbol foram de grande complexidade, seja no que tange à estruturação societária das empresas transportadoras de gás - uma pessoa jurídica independente em cada país – ou no que se refere à criação das condições necessárias para viabilizar o financiamento, a construção e a operação do gasoduto.

O elemento principal dos contratos, expressado no GSA, é que o gás natural boliviano é comprado diretamente pela Petrobras da YPFB na fronteira entre os países. A YPFB

²⁵² Hugo Vitti foi entrevistado pelo autor desta tese em duas ocasiões em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, quando ainda exercia a vice-presidência da *Transredes*. A primeira foi em agosto de 2005 e a segunda em fevereiro de 2008, pouco antes de deixar o cargo.

contrata então a transportadora GTB, no território boliviano, mas o pagamento é realizado pela empresa brasileira, em nome da YPFB. No lado brasileiro, a Petrobras contrata a TBG pelo serviço de transporte até os pontos de entrada nas redes estaduais, denominados *city gates*. A Petrobras também é responsável pela comercialização do gás junto às empresas distribuidoras estaduais (BNDES, 2000).

Ademais do GSA, levaram-se adiante ações que cuidaram de outros aspectos do projeto, relacionados com o financiamento, modalidades e condições do serviço de transporte e a estrutura societária. O GSA manifesta o compromisso sobre o gás natural, combustível a ser transportado pelo gasoduto, o outro aspecto se refere à viabilização da infraestrutura que permite o transporte do combustível.

A Petrobras, que era o agente executor do projeto de parte do governo brasileiro e principal promotor, foi também o principal responsável de elaborar e propor o edifício contratual, contando, em todo momento, com o apoio do governo federal. Para o desenho de uma estratégia financeira, devido à falta de experiência da Petrobras num projeto desta índole e da sua envergadura, decidiu contratar um assessor financeiro com experiência suficiente na montagem deste tipo de projetos, com o enfoque que foi predominante no desenvolvimento de muitos projetos de infraestrutura nas décadas de 1980 e 1990, conforme já foi mencionado: a modalidade do *project finance*.

De acordo ao que já foi desenvolvido, essa modalidade de financiamento se embasa na capacidade financeira do projeto financiado²⁵³; procura alocar riscos aceitáveis entre as partes que intervêm num projeto e – sobretudo – garantir o retorno dos recursos investidos²⁵⁴. A modalidade de *project finance*, que chegou ao Brasil²⁵⁵ como um dos elementos do pacote de medidas neoliberais, implica uma série de compromissos entre os agentes que intervêm no negócio que são plasmados em acordos ou contratos. A função do assessor financeiro foi a de orientar no percurso necessário de acordos e contratos para viabilizar o financiamento. Como

²⁵³ A capacidade financeira própria do projeto pode entender-se como: recursos de capital, fluxo de caixa, contratos, ativos, etc.

²⁵⁴ O *project finance* se caracteriza pela concessão de empréstimos a uma entidade juridicamente segregada das empresas promotoras ou acionistas. Os empréstimos nesse caso podem ser com garantias solidárias limitadas (*limited resource*) ou sem garantias (*non-recourse*). O que também o diferencia do empréstimo corporativo, no qual se têm as garantias solidárias dos acionistas de um empreendimento (*full recourse*).

²⁵⁵ Esta modalidade de financiamento foi bastante difundida em países de tradição jurídica anglo-saxônica, onde os contratos assinados entre partes (sejam de natureza privada ou pública) possuem grande importância, pois são fontes de direito. Já no caso dos países de tradição romano-germânica -como o Brasil- a legislação está fundamentada no princípio de que o interesse público está por encima do interesse privado e os contratos estão sujeitos à legislação interna. Isto pode acarretar certos problemas no momento de resolver as disputas contratuais (BORGES e FARIA, 2002, p. 246). Por isto, geralmente se escolhem nestes contratos a solução de controvérsias por meio de arbitragem internacional.

os montantes estimados para este projeto eram de grande envergadura (da ordem de 2 bilhões US\$) estava fora de cogitação um financiamento corporativo.

O assessor financeiro contratado pela Petrobras, em 1994, foi o CS *First Boston Corporation* (CSFB)²⁵⁶ por um máximo (na modalidade predominantemente de *success fee*²⁵⁷) de 14,5 milhões US\$²⁵⁸, por serviços especializados com vistas à alavancagem de recursos destinados à implementação do projeto de gás natural Brasil-Bolívia. Neste contrato, como escopo do serviço, falava-se dos seguintes pontos: a) avaliar o projeto na sua totalidade, com vistas a estabelecer a real possibilidade de sua implementação; b) propor maneiras de minorar os riscos associados ao projeto por meio do desenvolvimento de um *security package*²⁵⁹; c) assistir a Petrobras nas suas negociações com terceiros; d) estruturar um plano financeiro global, identificando possíveis investidores e/ou financiadores; e) promover o projeto e oportunidades de negócios relacionados com o suprimento e com a demanda entre possíveis investidores e/ou financiadores; e f) executar o plano financeiro até as negociações finais e a assinatura dos respectivos acordos.

O CS First Boston propôs a criação de duas companhias operadoras: uma no Brasil, na qual a Petrobras seria principal acionista e outra na Bolívia, na qual a Petrobras participaria minoritariamente. Estes lineamentos foram seguidos na conformação das empresas do gasoduto. Não se seguiu a modalidade de uma empresa binacional como no caso da Itaipu Binacional, pois um gasoduto tem características que permitem realizar a operação por trechos, sem que isto possa gerar grandes conflitos. Ademais, o gás natural é exclusivamente boliviano, não um recurso compartilhado como um rio internacional (caso da Itaipu Binacional).

Por outra parte, o CSFBC propôs que a modalidade mais adequada para o levantamento dos recursos financeiros para uma obra da magnitude do gasoduto é o *Limited Recourse Project Financing*, pelo qual uma parcela bem mais expressiva dos recursos seria

²⁵⁶ Cabe ressaltar que foram escolhidos seis bancos inicialmente: J.P. Morgan, Morgan Stanley, Morgan Grenfell, First Boston Corporation, Chase Manhattan e Banque Paribas. Foi escolhido o CSFB; o executivo da Petrobras responsável por esta operação era Luiz Carlos de Lemos Costamilan.

²⁵⁷ *Success fee* é uma modalidade de remuneração parcial ou total de um serviço que se vincula ao cumprimento dos objetivos de um determinado projeto.

²⁵⁸ O Tribunal de Contas da União enviou em data 4 de março de 1994 um ofício ao Presidente da Petrobras solicitando explicações sobre o método de contratação do CS *First Boston Corporation*. O TCU solicitava no ofício os elementos que embasaram a inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços de consultoria financeira. Não se tem registros disponíveis de uma resposta.

²⁵⁹ Termo usual utilizado para nomear uma série de medidas de cunho financeiro assegurados por exemplo por meio de relações contratuais.

levantada sob a forma de *project finance*. Neste sentido, cabe lembrar que existiam, em princípio, restrições para que a Petrobras outorgasse as garantias requeridas para um projeto da ordem de grandeza dos investimentos do gasoduto²⁶⁰. Segundo os ex altos executivos da YPFB entrevistados em Santa Cruz de la Sierra, em fevereiro de 2008, se comentava que não houve consenso sobre as propostas de engenharia financeira apresentadas pelo assessor financeiro no nível de decisão da Petrobras²⁶¹.

Do depoimento de Hugo Vitts, da *Transredes*, desprende-se que mediante o estudo da *CS First Boston* e uma campanha levada adiante internacionalmente para constituir as sociedades de propósito específico proprietárias dos gasodutos em cada país se obtiveram, em 1995, as seguintes empresas promotoras e potenciais acionistas do projeto GasBol: Petrobras, *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB); BHP Petroleum²⁶² (BHP, da Austrália), *Tenneco Energy International* (*Tenneco*)²⁶³, *British Gas Americas Inc.* (British Gás-BG)²⁶⁴; e Enron (Bolívia) C.V. Os ativos destas empresas, da ordem de US\$ 131 bilhões em 1995, bem como o faturamento anual combinado dos promotores do projeto (de US\$ 72 bilhões, tomando os dados de fins de 1995) eram considerados parte de uma das fortalezas do projeto no momento de obter os financiamentos. Mas, na verdade, segundo as publicações realizadas pelo assessor financeiro, o ponto principal ou fortaleza do projeto residia no fato de que as duas empresas controladas pelos Estados envolvidos, a YPFB e a Petrobras compartilhavam o risco do projeto *Gasbol*: com efeito, a YPFB assumiu o risco de suprimento do gás natural e a Petrobras o risco de mercado e também o risco financeiro.

3.4.2.2. A estrutura societária das empresas transportadoras de gás natural

²⁶⁰ A Resolução Nº 96, de 15.12.86, do Senado Federal, estabelece que o montante global anual das operações de crédito interno e externo a serem efetuadas pela administração direta e indireta, não poderá ultrapassar o equivalente a 10% do valor do ativo permanente e a 10% do patrimônio líquido da entidade. Não se tem dados de que esta Resolução tenha sido revogada. E como será visto mais adiante a Petrobras assumiu garantias financeiras, mas respaldada pelo Tesouro brasileiro.

²⁶¹ É conhecido que o diretor José Machado Sobrinho votou contra a engenharia financeira proposta pela CSFBC.

²⁶² A partir de 2001 a *BHP* fusionou-se com a *Billiton* (empresa do setor mineiro) e passou a denominar-se *BHP Billiton*.

²⁶³ Em 1996 anunciou-se a fusão de *Tenneco Energy* com *El Paso Energy*.

²⁶⁴ *BHP*, *Tenneco* e *British Gas* eram conhecidas como o grupo *BTB*.

Conforme se mencionou no item anterior, em 1995, tinham-se dois elementos essenciais para um projeto desta natureza: o GSA, que atua como o compromisso principal e razão de ser do gasoduto; e o grupo de empresas acionistas em cada país. Assim, no ano 1996, ano que se consolidou o GSA, a estrutura inicial das empresas transportadoras de gás, conforme a orientação do assessor financeiro do projeto (*CS FIRST BOSTON*), era a que se mostra na Tabela 3.6.

A lógica da estrutura proposta pelo assessor financeiro, mas com constante acompanhamento da *Enron*²⁶⁵, além de ter duas empresas sediadas nos dois países, era a de envolver, com maior peso, as empresas estatais promotoras do projeto (Petrobras e YPFB) em ambas as empresas transportadoras e que cada empresa estatal tivesse participação na empresa transportadora no outro país. Assim, previa-se que a Petrobras tivesse a maior participação relativa em todo o projeto (42,6%); em segundo lugar, tinha-se a YPFB (com 19,8%), que deveria contar com um aliado estratégico (na época a *Enron*). Esperava-se também a participação de outras empresas brasileiras na composição de acionistas da empresa brasileira de transporte. Esta situação não se concretizou; as empresas multinacionais foram as que incrementaram sua participação no lado brasileiro.

Tabela 3.6 – Desenho inicial da estrutura societária das empresas transportadoras de gás e participação das empresas promotoras

Empresa promotora	Transportadora no Brasil (participação na associação)	Transportadora na Bolívia (participação na associação)	Peso total da participação nos dois países^{a)}
Petrobras	51%	9%	42,6%
Outros investidores brasileiros	4%	0%	3,2%
BTB total	25%	6,0%	21,2%
• BHP	8,3%	2,0%	7,0%
• Tenneco	8,3%	2,0%	7,0%
• British Gas	8,3%	2,0%	7,0%
YPFB/Enron <i>joint venture</i>	20%	85%	33%
• YPFB	12%	51%	19,8%
• Enron	8,0%	34%	13,2%
Total	100%	100%	100%

Nota: a) assumindo que a transportadora no Brasil representa 80% do total de ativos imobilizados e a empresa na Bolívia, 20%.

Fonte: CS First Boston (1996, p. 16).

²⁶⁵ Segundo entrevista realizada pelo autor da tese, em Santa Cruz de la Sierra, em fevereiro de 2008, com dois ex altos executivos da YPFB, que solicitaram não serem identificados.

Outro aspecto da estrutura societária proposta refere-se – conforme pode ser visto na Tabela 3.6 – à vinculação entre as duas empresas transportadoras por meio da participação das principais empresas promotoras do projeto (Petrobras e YPFB). Buscava-se dar assim certo caráter de binacionalidade ao projeto e ao mesmo tempo certa segurança a estas empresas, considerando a participação cruzada de uma empresa na transportadora controlada pela outra. No caso da companhia ou empresa brasileira de transporte (CoBrasTran), a participação da Petrobrás era majoritária; YPFB ficava como segundo acionista da CoBrasTran, com 12%. No caso da empresa boliviana de transporte (CoBolTran), a participação da YPFB era de 51% (% de participação igual à da Petrobras na empresa brasileira); e a Petrobras ficava com 9% da CoBolTran. No conjunto total do projeto, devido ao maior peso relativo da CoBrasTran (80% da soma das duas), a participação da Petrobras ficava sensivelmente maior que a empresa boliviana.

A distribuição de tarefas e atividades desenhada para as empresas refletia a estruturação societária. Conforme pode ser observado no Quadro 3.1, a Petrobras concentrava a maior quantidade das tarefas e responsabilidades. É importante notar que a construção da totalidade do gasoduto (tanto do lado boliviano como do brasileiro) estaria a cargo da Petrobras, assim como a operação do gasoduto no território brasileiro. A YPFB ficou com as atividades principais de suprimento do gás e de desenvolvimento no *upstream*.

Quadro 3.1 – Distribuição das tarefas/responsabilidades entre as empresas promotoras do projeto

	BTB	ENRON	PETROBRAS	YPFB
Fase pré-operacional				
Estudos de reserva	●	□	□	□
Desenvolvimento no <i>upstream</i>				●
Pesquisa & Desenvolvimento de mercado	●		□	
Estudo de engenharia do gasoduto	□	□	□	□
Estudos ambientais do gasoduto	□	□	●	●
Construção <i>turnkey</i> do gasoduto – Bolívia			●	
Supervisão da construção – Bolívia		●		□
Construção do gasoduto – Brasil	□		●	
Gerenciamento da construção – Brasil	●	□	□	□
Fase operacional				
Suprimento do gás natural				●
Operação do gasoduto – Bolívia		●		□
Operação do gasoduto – Brasil	□	□	●	□
Carregador – Bolívia ²⁶⁶				●

²⁶⁶ A Petrobras é a responsável de pagar as tarifas de transporte às duas companhias (TBG e GTB) a exceção dos casos em que o gás não é disponibilizado pela YPFB. Neste caso, a responsabilidade pelo pagamento das tarifas, no valor que corresponde à falta de compromisso, é assumida pela YPFB.

Carregador – Brasil

- Participante numa tarefa ou atividade
- Líder de uma tarefa ou atividade

Fonte: CS First Boston (1996, p. 15)

Cabe notar, com base nessa informação apresentada no Quadro 3.1, que, de um lado, os sócios da companhia brasileira de transporte tomaram as maiores responsabilidades do projeto, enquanto que na Bolívia, a *Enron* (pouco depois se incorporou a Shell, conforme será relatado mais adiante) estava disposta a assumir duas responsabilidades centrais: a supervisão da construção do gasoduto e a sua operação.

O acordo de acionistas para estabelecer formalmente a CoBrasTran foi assinado em 19 de dezembro de 1997, dando origem à Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG, com sede no Rio de Janeiro). Foram partes desse Acordo de acionistas a Petrobras Fertilizantes S.A (Petrofértil) e a BBPP do Brasil Ltda (consórcio conformado, em partes iguais, pelas seguintes empresas: *BHP*, *Tenneco* e *BG*). A estrutura societária era semelhante à desenhada pelos assessores financeiros do projeto. A Petrobras, por meio da Petrofértil, ficou com 51% das ações; e a BBPP do Brasil Ltda, com 29%. Os sócios da Bolívia (YPFB e seus sócios estratégicos) ficaram com 20%.

A diferença mais notável entre o desenho original e o que foi efetivamente realizado refere-se aos outros sócios brasileiros, para os quais estava destinada uma parcela de 4%. As empresas transnacionais que acompanharam à Petrobras no empreendimento (associadas na BBPP do Brasil) incrementaram a participação prevista, substituindo o que corresponderia à parte dos sócios brasileiros (a exceção da Petrobras).

Por outra parte, a CoBolTran também foi criada em dezembro de 1997, na Bolívia, dando origem a *Gas Transboliviano* S.A. - GBT. A estrutura societária respondeu em forma, mas com uma profunda modificação institucional (a participação das grandes empresas internacionais passou a ser determinante em detrimento da YPFB, o que será explicado mais adiante), à proposta dos assessores financeiros, a saber: o consórcio *Transredes*²⁶⁷ ficou com 51%; *Shell* e *Enron*, com 17% cada uma; *Petrofértil*, com 9%; *BHP*, com 2%; *British Gas*, com 2%; e *Tenneco* (mais tarde, *El Paso*), com 2%.

²⁶⁷ *Transredes (Transporte de Hidrocarburos Sociedad Anônima)* é uma empresa constituída na Bolívia, em 27 de maio de 1997, no marco do processo de capitalização da empresa estatal de petróleo da Bolívia (YPFB). A nova sociedade anônima se fez cargo da operação e manutenção da rede de transporte de hidrocarbonetos no país. Ficou conformado da seguinte maneira: 50% correspondente a *TR Holdings Ltda*, 33,7% correspondente ao povo boliviano representado pelas Administradoras dos Fundos de Pensão (AFPs) Futuro da Bolívia e *BBVA Previsión*; e o 16,43% a outros investidores e trabalhadores da YPFB (*Transredes*, Memória Anual 2006, p. 91).

Cabe lembrar que a principal acionista da GTB, Transredes, teve origem em outra empresa criada na Bolívia em 1996: *Transportadora Boliviana de Hidrocarburos Sociedad Anónima de Economía Mista*. A constituição formal de Transredes se deu em 1997, depois de um processo de licitação pública internacional para capitalização da empresa Transportadora Boliviana de Hidrocarburos S.A. de Economía Mista. Nesse processo de licitação, a *Enron Transportadora de Bolívia S.A.* e a *Shell Overseas Holdings Ltda.* apresentaram a oferta vencedora. As subsidiárias da *Enron* e da *Shell* formaram posteriormente o consórcio *TR Holdings Ltda.* (PCR, 2007, p. 8).

Deve-se destacar aqui a ideia original, em 1995, era que a YPFB buscasse um sócio estratégico de peso, para contrabalançar o poder de empresa que tinha a Petrobras, o que coincidiu com a transformação (ou destruição) institucional da empresa estatal boliviana. Neste sentido, segundo comentaram dois ex altos executivos da YPFB entrevistados pelo autor da tese, em fevereiro de 2008, na cidade de Santa Cruz de la Sierra (Bolívia), o processo de capitalização da YPFB havia despertado grande interesse em várias empresas transnacionais (NOVA de Canadá, que este presente no projeto *GasAndes* e também da *Shell*). Existiam pressões em contra de um “monopólio” da *Enron* nos “negócios” vinculados ao gás natural. Foram essas pressões (não especificadas pelos entrevistados) que tiveram uma resposta no nível político do governo boliviano e a *Shell* foi a empresa que ingressou, conjuntamente com a Enron, na companhia boliviana dona do gasoduto.

O gasoduto iniciou a construção em 1997 na modalidade *turnkey* ou “chave-em-mão” a cargo da Petrobras, conforme estava previsto (vide Quadro 3.1). Em julho de 1999, a TBG iniciou suas operações comerciais na secção entre Corumbá (MS) e Guararema (SP), que corresponde ao trecho norte do gasoduto. Em março de 2000, um novo trecho (trecho sul) entrou em operação entre Campinas (SP) e Canoas (RS). Nesse ano, a TBG entrou em operação plena, transportando gás natural do Centro-Oeste ao Sul do Brasil, por meio de um gasoduto com uma extensão total de 2.593 km.

O Estatuto Social da TBG, em seu Art. 3, define um objeto social da empresa mais abrangente que a construção e operação do gasoduto Bolívia-Brasil e o transporte de gás boliviano (previa-se já o possível transporte de gás da Argentina ou do Peru, a pesar de que a Petrobras estimava, em meados de 1990, que a Bolívia teria um potencial de reservas ainda não confirmadas que poderiam alcançar 480 bilhões de metros cúbicos de gás natural²⁶⁸,

²⁶⁸ As reservas confirmadas nessa época não ultrapassavam os 100 bilhões de metros cúbicos de gás natural.

conforme os documentos da CS First Boston, 1996 e 1997). Assim, o objetivo da TBG foi expresso da seguinte maneira no Estatuto Social:

“(...) promover projetos de engenharia, a construção e operação do gasoduto, na forma da lei, destinado a transportar gás proveniente da Bolívia e outros países vizinhos, ou produzido em território brasileiro, e desenvolver atividades correlatas e afins no Brasil ou no exterior, que possam contribuir direta ou indiretamente com o objeto social, incluindo atividades associadas a tal objeto social ou relacionadas a telecomunicação por fibra ótica.”

Por sua parte, a GTB, com 557 km de extensão e 32 polegadas de diâmetro, realizado totalmente em solo boliviano, também iniciou a operação em julho de 1999. Suas instalações incluem a estação de medição de Rio Grande, a 50 km ao Sudeste de Santa Cruz de la Sierra. O gasoduto atravessa um parque nacional no Grande Chaco, para terminar na fronteira com o Brasil, no lugar denominado Mutum. Existe também uma interconexão no km 242 (localidade de Chiquitos), onde se transfere gás ao Gás Oriente Boliviano (GOB²⁶⁹). Segundo a página web oficial da GTB, a companhia passou a contar, desde o 1 de março de 2003, com uma capacidade de transporte de 30,08 milhões de metros cúbicos de gás por dia. Para isto, conta com uma capacidade de compressão de 153.000 HP.

A estrutura societária de ambas as empresas formadas para o transporte do gás (TBG e GTB) sofreu modificações no transcurso do tempo. Estas foram mais profundas na Bolívia que no Brasil, por conta das reformas institucionais que se deram naquele país a partir de maio de 2006, mas também por outros elementos que se relacionam com a lógica de acumulação do capital e a formação de grandes oligopólios em escala mundial (através de fusões de empresas, transferências de ativos, etc.). Assim, os três principais tipos de elementos que se refletiram na estrutura societária das empresas transportadoras foram os seguintes: a) as fusões entre as grandes empresas transnacionais que foram realizadas no final da década de 1990 e no início do século XXI; b) a queda da *Enron* e os efeitos na administração dos seus ativos na América do Sul; e c) as mudanças do marco institucional do setor hidrocarbonetos na Bolívia (principalmente, desde a nacionalização dos hidrocarbonetos, em maio de 2006). Destarte, a estrutura societária no último trimestre do ano 2007 é a mostrada nas Tabelas 3.7 e 3.8.

De maneira geral, a estrutura societária da TBG, enquanto distribuição de participação entre a Petrobras e as empresas transnacionais, é a mesma que se tinha em 1997, quando foi assinado o Acordo de Acionistas. Nesta oportunidade, a *Petrofértil*, substituída em 1998 pela

²⁶⁹ *GasOriente Boliviano* (GOB) é uma empresa com sede em Bolívia que é dona e opera um trecho (do lado boliviano) do gasoduto que transporta gás até Cuiabá, Brasil. Na fronteira com o Brasil, o GOB se conecta com o gasoduto *GasOccidente*.

Gaspetro, tinha 51% das ações, enquanto a *BTB* possuía 29%, *Transredes*, 12%; *Enron* (substituída posteriormente pela *AEI America do Sul Holding Ltda*) e *Shell* tinham 4% cada uma, de maneira separada.

Tabela 3.7 – Estrutura societária da TBG em 2007

Petrobras Gas S/A - Gaspetro ²⁷⁰	51%	
BBPP Holdings Ltda	29%	
British Gas Group		9,66%
EPIC ²⁷¹ (Grupo El Paso)		9,66%
Total ²⁷²		9,66%
Transredes do Brasil Holding Ltda ²⁷³	12%	
YPFB e bonos Transredes ²⁷⁴		6%
TR Holdings – Shell		3%
TR Holdings - AEI América do Sul Holding Ltda		3%
AEI América do Sul Holding Ltda ²⁷⁵	4%	
Bear Gas Participações Ltda – Grupo Shell	4%	
Total da participação das empresas	100%	

Fonte: TBG (site www consultado em 12 de setembro de 2007)

A leitura dos dados apresentados nas Tabelas 3.7 e 3.8 indica que a principal mudança se deu no interior dos consórcios internacionais, ademais dos aspectos resultantes da falência da *Enron* e das transformações institucionais na Bolívia, durante o governo de Evo Morales.

No que tange à GTB, a composição acionária do principal acionista e operador do gasoduto, *Transredes*, registrou modificações importantes com a mudança institucional no setor de hidrocarbonetos na Bolívia, desde 2006. Com efeito, no 1 de maio de 2006, o governo boliviano dispôs, pelo Art. 6º do Decreto Supremo de Nacionalização dos Hidrocarbonetos (D.S. 28701), a transferência de propriedade para a YPFB, a título gratuito, das ações dos cidadãos bolivianos que formavam parte do Fundo de Capitalização Coletiva (FCC) nas empresas capitalizadas *Chaco S.A*; *Andina S.A.* e *Transredes S.A.* Assim, dando cumprimento ao Decreto Supremo 28701, a *Entidad de Depósito de Valores* (EDV) da

²⁷⁰ A *Gaspetro*, subsidiária da Petrobras, substituiu a *Petrofertil*. A *Gaspetro* foi criada em maio de 1998 e o controle acionário é de praticamente **100%** da Petrobras; realiza estudos de viabilidade técnica e econômica de empreendimentos, a exemplo dos Gasodutos Bolívia-Brasil e Uruguiana-Porto Alegre.

²⁷¹ Empresa com sede na Austrália, que esteve vinculada a *Tenneco*.

²⁷² A *Total*, de origem francesa, adquiriu as ações da *BHP*.

²⁷³ A *Transredes* da Bolívia é proprietária de 99% da *Transredes do Brasil Holding Ltda*.

²⁷⁴ Os Fundos de Pensão transferiram parte das ações à empresa estatal *YPFB*, depois do processo de nacionalização dos hidrocarbonetos de 2006.

²⁷⁵ A *Ashmore Energy International* (AEI) é sucessora da *Prisma Energy International Inc.*, empresa que ficou com os ativos da *Enron* após a queda na bolsa de valores do Grupo *Enron*.

Bolívia realizou a transferência de propriedade das ações do FCC e foram registrados no nome da YPFB (TRANSREDES, Memória Anual 2006, p. 91).

Outras mudanças da estrutura societária na empresa boliviana (mas também na brasileira) se relacionam com a queda da *Enron* (que será explicado no item de discussão sobre as consequências do projeto) e a saída da BHP do consórcio. Em consequência, a AEI ficou finalmente com as ações da Enron e a Petrobras, com as da BHP na GTB. Cabe ressaltar, todavia, que nos últimos meses do ano 2006, alguns fatos mudaram a posição da AEI e da Shell na estrutura societária da GTB.

Tabela 3.8 – Estrutura societária da GTB em 2007

Transredes	51%	
YPFB		17,1207%
LAIF XIV Ltd		4,9266%
Outros		3,4527%
TR Holdings Ltda.- Shell Gas		12,75%
TR Holdings Ltda - Ashmore Energy International (AEI)		12,75%
TR Holdings Ltda - Ashmore Energy International (AEI)	17%	
TR Holdings Ltda. - Shell Gás	17%	
Petrobras Gas S/A Gaspetro	11%	
El Paso Energy	2%	
BG Overseas Holding Limited	2%	
Total	100%	

Fonte: elaboração própria com base em dados da GTB

Em primeiro lugar, em novembro de 2006, o presidente da Bolívia, Evo Morales, manifestou publicamente que o governo de seu país estaria interessado em comprar as ações da Shell em *Transredes*. Mas, conforme informa PCR (PCR, 2007, p. 8), em 31 de maio de 2007 a empresa *Ashmore Energy International* (AEI) divulgou um acordo preliminar para a potencial compra, na Bolívia e no Brasil, dos ativos da Shell, nas empresas nas quais ambas as empresas transnacionais estão consorciadas. Onze meses depois, por meio do Decreto Supremo 29541 do dia 1 de maio de 2008, o governo boliviano estabeleceu a compra das ações na *Empresa Petrolera Chaco* e em *Transredes*, até chegar a 50% mais 1 das ações, aos efeitos de garantir o controle das sociedades. No caso particular de *Transredes*, como não se chegou a um acordo com a Shell e a AEI, o Decreto Supremo 29586 do dia 2 de junho de 2008, estabeleceu a nacionalização da totalidade da participação societária da *TR Holdings Ltda.* em *Transredes*. Esta medida resultou no controle da empresa, com quase 84% do total das ações em mãos da YPFB, o que afetou também diretamente à GTB e TBG no que correspondia à participação da TR Holdings Ltda.

3.4.2.3 A estrutura contratual que viabilizou o financiamento do Gasoduto Bolívia-Brasil

O financiamento de ambos os trechos do gasoduto foi levado adiante, em sua maior parte, com recursos garantidos pela Petrobras, com o respaldo do governo federal brasileiro. A Petrobrás, por sua vez, contratou empréstimos do BNDES, de agências multilaterais de financiamento e agências de incentivo à exportação de equipamentos e materiais, todos eles constituem o que se reconhece como “dinheiro barato” no cardápio de financiamento para grandes projetos. Esta modalidade se encontra no marco do padrão de financiamento público para promover a acumulação privada, que foi desenvolvida no Capítulo 1 desta tese.

As grandes empresas transnacionais que ingressaram no projeto tiveram o benefício adicional destes empréstimos, sem ter que esforçar-se para obtê-los. De fato, os ex altos executivos da *YPFB* que foram entrevistados pelo autor desta tese, em mais de uma vez disseram que as empresas internacionais pouco ou nada fizeram para obter o financiamento. Este foi disponibilizado de maneira fácil como financiamento público, através da Petrobras e com a garantia do governo brasileiro. As empresas internacionais, os grandes capitais, só tiveram de desfrutar das benesses.

A posição de aproveitamento do financiamento público por parte dos grandes empresas internacionais não é um fato isolado neste projeto, nem se da somente com entidades brasileiras; constitui uma contradição no sistema capitalista constatada pelos dados empíricos e pela bibliografia. Por exemplo, a *Enron*, uma das reconhecidas defensoras do livre-mercado durante a década de 1990 e empresa internacional – considerada “aliada estratégica” na empresa boliviana de transporte, obteve, entre 1989 e 2001 7,2 bilhões US\$ (montante da ordem do PIB de vários países pequenos da América Latina) de financiamento para o desenvolvimento – Banco Mundial, *Export-Import Bank*, entre outros – para financiar 38 projetos em 29 países diferentes, mediante a gestão de Rebecca Mark (McLEAN e ELKIND, 2004, p. 88). Jeff Skilling, um dos mais altos executivos da *Enron*, chegou até apontar a contradição desse tipo de financiamento numa empresa que era considerada o “*altar of the free market*”, conforme comentam McLean e Elkind (2004, p. 89).

3.4.2.4 Resenha sobre o financiamento da empresa *Gas Transboliviano S.A. (GTB)*

No que se refere à construção e ao financiamento do trecho boliviano, o projeto foi viabilizado e executado mediante dois contratos vinculados ao GSA e assinados em 1996 e

outros contratos adicionais de transporte. Os que se referem aos contratos vinculados ao GSA foram os seguintes: a) um Contrato *turnkey* ou “chave-em-mão” (valor de 350 milhões US\$), contrato que encarregou à Petrobras a construção do gasoduto do lado boliviano (no Apêndice 3.1 apresenta-se uma resenha sobre este Contrato); e b) um Contrato de Pagamento Antecipado ou *Advanced Payment Contract* de transporte por valor de 280 milhões US\$, que era um contrato por meio do qual a Petrobras garantia a maior parte do financiamento do mencionado Contrato *turnkey*. Em contrapartida, a Petrobras obteve um crédito nas faturas pela prestação dos serviços de transporte. O Contrato de Pagamento Antecipado também incluía o compromisso da Petrobras de procurar financiamentos mais favoráveis aos que estavam sendo negociados no momento (Cláusula 10)²⁷⁶.

Um terceiro contrato foi também fundamental para o financiamento da secção boliviana do gasoduto devido a que as empresas internacionais (*Enron* e *Shell*) não obtiveram financiamento externo²⁷⁷. Trata-se do contrato denominado TCO²⁷⁸ (*Transportation Contract Option*), com o qual se garantiu a soma necessária (da ordem de 80 a 81 milhões US\$), no lado boliviano, para o cumprimento do Contrato *turnkey*. Sem este financiamento, cuja obtenção se esperava ser de responsabilidade das grandes empresas aliadas do lado boliviano, afirma Vitti que o projeto não teria saído. Cabe, todavia, esclarecer que o TCO colaborou e foi crucial para o financiamento em ambos os trechos do gasoduto (na Bolívia e no Brasil). Mais adiante serão alguns detalhes sobre volumes de transporte e tarifas destes contratos.

O TCO já havia sido incorporado como parte do desenho de financiamento um ano antes de iniciar a construção do gasoduto, em 1996, pelo assessor financeiro do projeto contratado pela Petrobras, a *CS First Boston*. Com efeito, na Tabela 3.9 pode observar-se que a maior parte do financiamento, no lado boliviano, dependia de Agências de fomento à

²⁷⁶ Em caso de serem obtidos, esses novos financiamentos (ou os benefícios com relação às condições do APC) seriam repassados à *CoBolTran*. No caso de repasse do financiamento, a companhia de transporte boliviana receberia o total da tarifa e se faria cargo diretamente das amortizações e dos encargos financeiros. No que se refere às condições financeiras, a compensação (o reembolso do financiamento) sobre os montantes desembolsados pela Petrobras é equivalente a uma taxa anual de juros de 3,2% mais a taxa de juros do Tesouro dos EUA para o prazo de 10 anos. A compensação é paga mensalmente desde o início das operações comerciais do gasoduto e depois durante todo o período de amortização do total da dívida com a Petrobras, que será de 12 anos. A cláusula 7 do APC estabelece que a única compensação pelo pagamento antecipado reconhecida é a dedução da tarifa. A Petrobras renunciou a qualquer outro tipo de reclamação referente ao APC à *CoBolTran* ou a *YPFB*.

²⁷⁷ A omissão das empresas internacionais na obtenção de financiamento para a obra foi expressamente mencionada na entrevista com os dois ex altos executivos da *YPFB*, entrevistados, pelo autor da tese, em Santa Cruz de la Sierra, em fevereiro de 2008.

²⁷⁸ Muitas das informações sobre o TCO foram fornecidas por Hugo Vitti, vice-presidente de *Transredes* até inícios de 2008, quando foi entrevistado, pelo autor da presente tese, em agosto de 2005, na cidade Santa Cruz de la Sierra.

produção e exportação, da *Corporação Andina de Fomento* (CAF), da Corporação Financeira Internacional (IFC, pelas siglas em inglês) e o TCO com a Petrobras. As Agências de fomento e as entidades multilaterais financiariam a Petrobras para o pagamento do Contrato de Pagamento Antecipado. Um grande peso, segundo esse desenho inicial e no que corresponde às Agências de Crédito para a exportação ou para o desenvolvimento da indústria nacional, teria o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), incluindo a linha de empréstimos FINAME, que apóia principalmente a produção de máquinas e equipamentos no Brasil.

Tabela 3.9 – Estrutura de financiamento do lado boliviano proposta pela CSFB

Fonte de financiamento	Montante (US\$ milhões)	Usos
Agências de Crédito para Exportação (incluindo BNDES/FINAME)	140	Compra de tubos
Corporação Andina de Fomento e Corporação Financeira Internacional	129	Construção
TCO (BNDES)	80	Outros custos
Capital próprio	71	Outros custos
Total	420	

Fonte: CS First Boston (1996)

Conforme foi angariado das entrevistas²⁷⁹, uma grande parte do Contrato de Pagamento Antecipado de transporte (93%) foi obtida pela Petrobras das Agências de Crédito para Exportação, da CAF e da IFC, conforme foi desenhado pelo assessor financeiro. O TCO, no caso da secção boliviana do gasoduto, esperava-se obter por meio do BNDES. Não obstante, este financiamento foi obtido pela *Petrobras* por meio da CAF. O BNDES realizou o empréstimo para cobrir o TCO do lado brasileiro.

Lamentavelmente a GTB não disponibiliza bastante informação sobre os detalhes do financiamento para o público em geral, razão pela qual tentou-se suprir essa falta de informação com as entrevistas em Santa Cruz de la Sierra e com a consulta de documentos disponíveis sobre os contratos.

No que se refere à diferença entre o monto do Contrato de Pagamento Antecipado somado ao contrato TCO e o valor total do *turnkey* teve de ser coberto por parte do *equity* dos sócios e créditos subordinados (*Junior debts*) dos patrocinadores do projeto no lado boliviano (investimentos da ordem de 70 milhões US\$).

²⁷⁹ Entrevista a alto executivo de *Transredes* (H. Vitts) em agosto de 2005.

Cabe destacar que as deduções da tarifa de transporte que corresponderiam às amortizações da dívida da companhia boliviana com a Petrobras, em virtude do Contrato de Pagamento Antecipado, não podiam exceder o 80% da tarifa de transporte descontados os custos de operação de transporte. O período de repago seria de 12 anos desde o início de operação do gasoduto ou de aceitação da obra. A moeda da operação, tanto para os desembolsos como para os pagamentos das comissões, compensação e amortizações, seria o dólar dos EUA.

3.4.2.5 Resenha sobre o financiamento da empresa *Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil - TBG*

No trecho brasileiro, que é o maior em extensão e investimentos, a Petrobras também assumiu a liderança, tanto para a consecução de fundos como também para os contratos de transporte que viabilizaram o financiamento.

O relatório de *CS First Bank* (1996, p. 19) estimava que o financiamento da secção brasileira proviria de contratos de empréstimos na modalidade *senior debt*²⁸⁰ e de fundos dos promotores ou sócios do empreendimento. Os promotores do projeto participariam do financiamento seja por meio do *equity* ou por meio de créditos subordinados de acionistas²⁸¹. Os assessores financeiros da Petrobras para o projeto desenharam a estrutura de financiamento que se mostra na Tabela 3.10.

Como pode ser observado na Tabela 3.10, a maior parte dos recursos financeiros (54,3%) esperava-se que viessem de financiamento externo (fora do Brasil). O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento eram as principais fontes esperadas de financiamento, organismos multilaterais de financiamento que estiveram muito envolvidos para instaurar a abertura da cadeia de valor da indústria energética na América Latina, em particular, o Banco Mundial. Porém, na realidade, a relação se inverteu no sentido de que foram os organismos do Brasil (BNDES e a própria Petrobras) os que se encarregaram da maior parte do financiamento (56,15% do total), no trecho brasileiro (vide Tabela 3.11).

²⁸⁰ A dívida sênior, segundo o acordo de financiamento entre os acionistas, refere-se aos empréstimos obtidos pela Petrobras, nos quais aparece esta empresa (na verdade, *Petrofertil*) como mutuário sênior. Significa que o pagamento é prioritário sobre qualquer outra obrigação financeira de um projeto. Os créditos subordinados são empréstimos subordinados de acionistas, que respondem por parcelas do financiamento referentes à sua participação no capital da TBG.

²⁸¹ Os créditos subordinados são empréstimos subordinados de acionistas, que respondem por parcelas do financiamento referentes à sua participação no capital da TBG.

Os financiamentos foram contratados inicialmente pela Petrobras (transferidos posteriormente para a TBG²⁸²) junto a Agências de Crédito à Exportação, como o *Japan Bank for International Cooperation*, do Japão, o *Mediocredito*, da Itália e o BNDES/FINAME, do Brasil. Posteriormente, com a criação da TBG, estes financiamentos foram repassados e novos recursos foram contratados junto a instituições como o Banco Mundial (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Banco Europeu de Investimentos (BEI). Estes contratos contam com a garantia do governo brasileiro.

Tabela 3.10 – Estrutura inicial de financiamento do trecho brasileiro do gasoduto

Fonte de financiamento	Montante (US\$ milhões)	Usos
Recursos no Brasil		
BNDES/FINAME	160	Compra de tubos
TCO (BNDES)	300	Outros custos
Capital próprio	300	Outros custos
Sub-total	760	
Recursos no exterior		
Banco Mundial	260	Construção no RS
Banco Interamericano de Desenvolvimento	400	Construção em SP
Agências de Crédito para a Exportação	240	Compra dos tubos
Sub-total	900	
Total	1660	

Fonte: CS First Boston (1996)

Dos dados apresentados na Tabela 3.11 comparados com os da Tabela 3.10, pode-se notar um grande incremento do financiamento do BNDES: de 160 a 245 milhões US\$. Este banco que canaliza recursos públicos foi responsável da maior parte dos recursos financeiros para a construção do gasoduto, tendo em contra que além da linha de financiamento direto, o BNDES financiou o TCO para a Petrobras. Considerando essas duas maneiras de financiamento do gasoduto no Brasil, o BNDES contribuiu com 36% dos recursos financeiros totais do lado brasileiro. Pela sua vez, os organismos multilaterais (Banco Mundial, Banco Inter-americano de Desenvolvimento e a Corporação Andina de Fomento – inicialmente não prevista para financiar o projeto) contribuíram com 29,4% do financiamento, sendo que a contribuição do Banco Mundial e do BID foi bem inferior à prevista (ver no Apêndice 3.2 alguns detalhes sobre os empréstimos para o trecho brasileiro).

²⁸² O financiamento do projeto foi garantido por meio do contrato de caução de contas e receitas assinado por e entre a TBG, a Petrobras (em caráter de credora caucionária das contas correntes de titularidade da TBG e dos recursos nelas depositados), e o Banco do Brasil S.A., em qualidade de interveniente-anuente (TBG, 2005).

A construção do trecho brasileiro do gasoduto foi realizada com base numa administração própria dos proprietários da empresa. Isto significa que o consórcio proprietário, no caso liderado pela Petrobrás, contratou o EPC (*Engineering, Procurement and Construction*) com terceiros.

Tabela 3.11 – Estrutura final do financiamento do gasoduto – trecho brasileiro

Fonte de financiamento	Montante (US\$ milhões)	Distribuição (sobre o total)
Recursos no Brasil		
BNDES/FINAME	245	16,06%
TCO (BNDES)	302	19,79%
Capital próprio	310	20,31%
Sub-total	857	56,16%
Recursos no exterior		
Banco Mundial	130	8,52%
Banco Interamericano de Desenvolvimento	240	15,73%
Banco Europeu de Investimento	60	3,93%
Corporação Andina de Fomento	80	5,24%
Agências de Crédito para a Exportação	159	10,42%
Sub-total	669	43,84%
Total	1526	100,00%

Fonte: elaboração própria com dados da TBG, www.tbg.com.br (acesso em 12 de setembro de 2007)

3.4.3. Os Contratos de suprimento de gás e de transporte

Os contratos de compra-venda do gás natural e os de transporte constituem a parte central do esquema do projeto Gasbol nos moldes em que foi desenhado. Conforme foi descrito anteriormente, na modalidade de *project finance*, os contratos comerciais e o fluxo de caixa constituem parte central do conjunto de garantias para as entidades de financiamento. O gás natural é comprado pela Petrobras em boca de poço na Bolívia e é transportado desde Rio Grande, na Província de Santa Cruz de la Sierra, por meio de duas companhias: a companhia boliviana de transporte (a GTB) recebe o gás no ponto de recepção em Rio Grande e transporta o gás até a fronteira Bolívia-Brasil (no Mutum), onde o gás é transferido à companhia brasileira de transporte de gás (a TBG) que transporta o gás até os pontos de entrega (*city gate*) para o sistema de distribuição. As companhias de transporte não estão envolvidas na operação de compra e venda do gás natural. Elas somente recebem a remuneração (uma tarifa) pelo transporte que realizam, nas condições estabelecidas nos respectivos contratos.

O arranjo comercial em torno do projeto é bastante complexo, porque abrange a compra-venda do gás, o transporte e a revenda do gás natural no solo brasileiro. Assim, têm-se os seguintes contratos principais: a) o contrato pelo qual a YPFB vende gás à Petrobras; b) o acordo por meio do qual a YPFB, como carregador do gasoduto na Bolívia, contrata os serviços de transporte da companhia de transporte de gás da Bolívia; c) o acordo por meio do qual a Petrobras assume o compromisso de pagar à companhia boliviana de transporte, em nome da YPFB (como carregador do lado boliviano), a correspondente tarifa de transporte, pelo gás disponibilizado no marco do contrato de suprimento de gás; d) o acordo entre a Petrobras, em caráter de carregador do lado brasileiro, e a companhia brasileira de transporte, por meio do qual a Petrobras contrata o serviço de transporte; e e) vários acordos entre a Petrobras e as empresas distribuidoras de gás. Neste trabalho não serão apresentados estes últimos, porque não se teve acesso a este tipo de contratos. Não obstante, não se consideram essenciais para o escopo do presente trabalho.

Um aspecto que deve ser considerado como dificuldade adicional no momento de analisar esses contratos é que todos eles foram praticamente construídos de maneira interligada entre si e foram trabalhados em conjunto: suprimento e transporte. No decorrer do projeto houve muitas mudanças que certamente não poderão ser apontadas *in totum* neste trabalho, porém serão apontadas as mudanças mais significativas disponíveis na bibliografia ou na informação angariada nas entrevistas que tenham relação com os objetivos e o marco teórico desta tese.

3.4.3.1. O Contrato de Suprimento de Gás - *Gas Supply Agreement (GSA)*

No item 3.4.2 desta tese foram apresentados alguns elementos do Contrato de Suprimento de Gás que serão, em alguns casos recordados aqui, aos efeitos de dar um marco aos aspectos de volumes envolvidos que é o foco desta parte.

O contrato original de suprimento de gás natural, entre a YPFB e a Petrobras, foi assinado em Cochabamba (Bolívia), em 17 de fevereiro de 1993, 6 meses depois da assinatura do contrato preliminar de compra e venda de gás natural assinado pelas mesmas empresas, em Santa Cruz de la Sierra.

Segundo o GSA de 1993, YPFB se comprometeu a “vender e entregar” gás natural para a Petrobras; e a Petrobras se comprometeu a “comprar e receber” uma quantidade de gás

denominada “*Contractual Daily Quantity*” ou Quantidade Diária Contratual (QDC) igual a 8 milhões de MCPD no primeiro ano, incrementando-se até 16 milhões no oitavo ano, permanecendo nesse valor até o final do contrato (durante 20 anos), conforme a progressão de quantidades apontadas na Tabela 3.12.

O GSA de 1993 teve dois Termos Aditivos imediatos, assinados em 17 de agosto de 1994 e 23 de agosto de 1995. Nestes Aditivos se estabeleceram incrementos de volumes contratados e um ajuste do programa e prazos do contrato. Assim, o contrato definitivo de suprimento de gás (o GSA definitivo) foi assinado pela Petrobras e a YPFB no dia 16 de agosto de 1996. Por meio deste instrumento jurídico, se estabeleceu que o contrato de compra-venda de gás estaria vigente durante 20 anos a partir da data inicial de suprimento, que seria 16 de dezembro de 1999. Considera-se um período de um ano adicional para o recebimento de gás que havendo sido pago pela Petrobras não fosse retirado no prazo.

Tabela 3.12 – Quantidade diária contratada em milhões (MM) de metros cúbicos por dia (MCPD), conforme GSA (1993)

Ano	QDC (MM MCPD)
1	8,0
2	9,1
3	10,3
4	11,4
5	12,6
6	13,7
7	14,9
8-20	16

Fonte: GSA 1996 – Anexo 1

Um elemento importante considerado no contrato definitivo de 1996 foi a consideração das mudanças institucionais. Assim, no contrato GSA de 1996 previa-se a capitalização da YPFB e que novas entidades privadas entregassem o gás para a Petrobras. Determinou-se então que a YPFB atuaria como agregador do gás e carregador do gasoduto.

Tabela 3.13 - Relação das quantidades diárias do contrato de suprimento de gás (em milhões de MCPD)²⁸³

²⁸³ Estes valores têm caráter preliminar, pois não foram verificadas ainda fontes primárias de pesquisa.

Ano	QDC=QDG ₁	QDG ₂	QDG ₂ /QDG ₁ %	Diferença QDC-QDG ₂
1999	8,00	0,00	0,00	8,0
2000	9,10	5,46	0,60	3,6
2001	13,30	8,65	0,65	4,7
2002	24,60	17,22	0,70	7,4
2003	24,60	18,45	0,75	6,2
2004	30,08	24,06	0,80	6,0
2005	30,08	24,06	0,80	6,0
2006	30,08	24,06	0,80	6,0
2007	30,08	24,06	0,80	6,0
2008	30,08	24,06	0,80	6,0
2009	30,08	24,06	0,80	6,0
2010	30,08	24,06	0,80	6,0
2011	30,08	24,06	0,80	6,0
2012	30,08	24,06	0,80	6,0
2013	30,08	24,06	0,80	6,0
2014	30,08	24,06	0,80	6,0
2015	30,08	24,06	0,80	6,0
2016	30,08	24,06	0,80	6,0
2017	30,08	24,06	0,80	6,0
2018	30,08	24,06	0,80	6,0
2019	30,08	24,06	0,80	6,0

Notas: QDC é Quantidade Diária Contratada; QDG1 é a Quantidade Diária Garantida para a entrega de gás; e QDG2 é a Quantidade Diária Garantida comprometida pela Petrobras para a compra. Os detalhes destes termos encontram-se no Apêndice 3.3.

Fonte: elaboração própria, a partir de Mariaca (2003, p. 6) e BNDES (2006, p. 2)

O contrato assinado em 1996 previa também que a outorga de uma opção irrevogável de YPFB em favor da Petrobras de comprar até 30 milhões MCPD de gás natural (relacionados com os contratos de transporte TCO e TCX explicados no próximo item), tendo, a empresa brasileira, a preferência de compra sobre terceiros (a YPFB, como contrapartida, tinha a preferência para a venda à Petrobras). As restrições explícitas para o atendimento dessa quantidade foram diziam respeito à demanda doméstica da Bolívia e à disponibilidade do gás. Petrobras podia transferir os direitos de compra a terceiros e a YPFB tinha a preferência sobre terceiros para vender gás a Petrobras, até o montante máximo mencionado. Os valores finais do contrato original de 1993 e os relacionados com o TCO e TCX são os listados na Tabela 3.13, onde se apresentam os volumes relacionados com os contratos de suprimento.

O ponto de entrega do gás natural de um país para outro (de YPFB para Petrobras) realizar-se-ia, segundo os termos do GSA, na fronteira, entre as cidades de Puerto Suárez (Bolívia) e Corumbá (Brasil). Pouco antes da fronteira, em solo boliviano, seria instalado um medidor. O contrato de 1996 previa que o transporte fosse realizado por meio das companhias de transporte em ambos os países com tarifas que garantissem taxas de retorno do

investimento similares em ambos trechos. Petrobras pagaria ambos os contratos de transporte (o faria em nome da YPFB no lado boliviano), tendo como exceção a falha de entrega do gás.

Cabe notar, com base nos dados apresentados no Quadro 3.1, que de um lado, os sócios da companhia brasileira de transporte tomaram as maiores responsabilidades do projeto, enquanto que na Bolívia, a *Enron* (pouco depois se incorporou a *Shell*) estava disposta a assumir duas responsabilidades centrais: a supervisão da construção do gasoduto e a sua operação.

O espírito do GSA foi o de garantir tanto a disponibilidade de gás de parte da YPFB, como a compra e pagamento do gás comprometido de parte da Petrobras. O objetivo é reduzir os riscos inerentes à operação comercial, o que tem repercussões no gasoduto: um projeto de transporte somente faz sentido se existe gás para ser transportado. Em resumo, as disposições estabelecem punições contratuais para a YPFB em caso de existir um requerimento da Petrobras e a YPFB disponibilizar menores quantidades que as acordadas no GSA de 1993 (8 a 16 milhões MCPD entre o primeiro e o oitavo ano do contrato; e 16 milhões MCPD desde o oitavo até o vigésimo ano). As punições no caso da Petrobras se ativariam em caso de retirar valores inferiores a 80% dos valores acordados. Cabe notar que este contrato tende a ser favorável à Petrobras, no sentido de estabelecer uma cláusula de *make up*, que significa que a Petrobras tem o direito de retirar todo o gás pago (com a consideração do *take-or-pay*) no prazo de 10 anos durante a vigência do GSA, considerando-se um ano adicional depois de caducar o contrato para realizar a tomada do gás pago.

Maiores informações sobre o preço do gás e os mecanismos previstos para o reajuste e as disposições de *take-or-pay* e *deliver-or-pay* constam do Apêndice 3.3 deste trabalho.

3.4.3.2. Os contratos de transporte

3.4.3.2.1 Acordo de Transporte do gás, trecho boliviano (contrato TCQ)

O Acordo de Transporte do gás (trecho boliviano) foi assinado por YPFB, *Enron* e a Petrobras no dia 4 de setembro de 1996. O intuito deste contrato foi estabelecer as regras para o transporte do gás comercializado nos termos do GSA, durante um período de 20 anos. Previu-se uma possibilidade de prorrogação do Acordo, em linha com qualquer prorrogação

possível do GSA. O contrato provisional de transporte foi assinado em 1996 e o contrato definitivo, em 1999, poucos meses antes do início da operação do gasoduto.

O Acordo de Transporte obriga à companhia boliviana de transporte prover YPFB com o serviço firme de transporte da Quantidade Contratada de Transporte ou “*Transportation Contract Quantity*” (TCQ). Porém, o contrato previu que a companhia boliviana ficasse desobrigada de construir qualquer instalação de compressão referente à TCQ. Os volumes previstos no Contrato TCQ, objeto do Acordo de 1996, mostram-se na Tabela 3.14.

Para realizar o transporte da TCQ, a Petrobras ficou com o compromisso de construir a Estação compressora El Carmen, assumindo para tanto os custos. A empresa brasileira teria a titularidade desta Estação, mantendo assim o controle operacional sobre ela. Por sua vez, a companhia boliviana transportadora do gás proveria o incremento de capital necessário para expandir o gasoduto além da capacidade, para atender os contratos adicionais de suprimento e transporte (até o limite de 30 milhões de MCPD), com o acordo da YPFB.

Tabela 3.14 – Volumes da TCQ (conforme contrato assinado em 1996)

Ano	TCQ (milhões MCPD)
1	9,1586
2	10,3776
3	11,6526
4	13,0890
5	14,4094
6	15,5478
7	17,1660
8-20	18,3332

Fonte: Contrato TCQ assinado em 1996

O Acordo de 1996 estabeleceu que a companhia boliviana de transporte seria remunerada²⁸⁴ mensalmente pela Petrobras, por meio do Pagamento Mensal de Capacidade, igual ao produto dos seguintes fatores: a) o cargo por capacidade (*Capacity Charge*); b) os montantes previstos para a TCQ em MMBtu; e c) 365 dias dividido por 12 meses. A carga de capacidade iniciar-se-ia no dia 16 de dezembro de 1999 ou na data de *Substantial*

²⁸⁴ Cabe lembrar, ainda, que o princípio da tarifa por capacidade estava já estava presente na cláusula 6.7.1 do GSA de 1996, que dizia o seguinte, *in verbis*:

“*Antes da assinatura dos contratos de transporte, a tarifa total correspondente à parcela de capacidade do Gasoduto será dividida equitativamente entre as duas companhias de transporte, de maneira que assegure taxas internas de retorno substancialmente similares (antes dos impostos e antes do financiamento) para ambas as companhias.*”

Os custos variáveis estimaram-se em valores reduzidos e a YPFB ficou encarregada da provisão do combustível associado à quantidade de gás efetivamente transportada.

*Completion*²⁸⁵ (como definida no contrato *turnkey* de construção). A tarifa de capacidade inicial para a GTB ficou estabelecida em 0,3176 US\$/MMBtu em US\$ 1996. O reajuste da tarifa ficou definido em 15% do índice de preços ao consumidor dos EUA, garantindo-se um reajuste mínimo anual de 0,5%.

O Acordo também previu que além do cargo por capacidade a companhia boliviana de transporte de gás receberia cada mês o Pagamento Mensal por Movimentação (*Monthly Throughput Payment*), igual ao produto dos seguintes fatores: a) a tarifa por movimentação (*Throughput Charge*) e b) o transporte efetivo de gás pelo gasoduto. Não seria incluído neste pagamento o gás utilizado como combustível para as estações de compressão. A ideia da tarifa por movimentação foi a de cobrir os custos variáveis de operação do gasoduto. Está definido em US\$ de 1996 e é reajustado anualmente por 100% do índice de preços ao consumidor dos EUA (garantindo-se um mínimo de 3,5% a.a.). Este cargo por movimentação, no caso da GTB, foi estabelecido no valor 0,002 US\$/MMBtu em US\$ de 1996 (ver em www.gbt.com.bo).

O Acordo de transporte ainda inclui cláusulas que regulamentam as falhas no serviço de transporte ou falhas de parte da entrega do gás (responsabilidade da YPFB), ou ainda falhas de parte da Petrobras²⁸⁶. Em caso extremo se previu a conclusão das operações da companhia boliviana de transporte e a tomada das instalações por parte do governo boliviano, para realizar em seguida uma licitação pública. Não obstante, tentou-se garantir o caráter comercial e privado dos investimentos²⁸⁷.

3.4.3.2.2 Acordo de Transporte no Brasil (contrato TCQ)

Do lado brasileiro foi assinado um acordo similar ao comentado no item anterior. O objetivo deste acordo foi estabelecer as normas para o recebimento e transporte do gás

²⁸⁵ *Substantial Completion* é a data em que acontecem os seguintes fatos certificados por escrito pela Petrobras: as instalações estão substancialmente completas de acordo com o escopo do trabalho; os testes de pressão hidrostática completos; equipamentos de testes removidos; condições de umidade correta dentro do gasoduto; *scrapers* colocados nos *traps*; equipamentos de medição calibrados; 80% de nivelamento do *right-of-way*; e 80% dos trabalhos de proteção ambiental (CS First Boston, 1996, p. A20).

²⁸⁶ Também, em caso que o evento de falha provenha da Petrobras ou da YPFB, a companhia boliviana de transporte poderá vender as instalações por um valor igual o superior ao *Net Book Value* (valor depreciado do investimento) das instalações. A Petrobras ou a YPFB (dependendo de qual foi a empresa que originou as falhas) podem ser obrigadas a realizar a compra, em caso de não ter-se uma oferta melhor, pelo *Net Book Value*. Também é considerado o pagamento do *Advance Payment Contract* nos casos de venda das instalações.

²⁸⁷ Cabe ressaltar que o Acordo de Transporte assinado para o trecho boliviano incluiu uma Cláusula (Cláusula 21) sobre *Sovereign Immunity*. Segundo esta cláusula, tanto a empresa transportadora como a empresa carregadora estão de acordo em que a execução, entrega e desempenho do objeto do Contrato de Transporte constitui um ato privado e comercial e, por tanto, se renuncia a qualquer direito de imunidade que os ativos poderiam ter em qualquer jurisdição.

entregado pela YPFB e transportado pela companhia boliviana de transporte até a fronteira entre a Bolívia e o Brasil. A empresa realizaria o transporte firme do gás aos pontos designados pela Petrobras nos estados brasileiros. Da mesma maneira que nos acordos com a GTB, no lado boliviano, o contrato definitivo de transporte foi assinado em 25 de fevereiro de 1999, incorporando modificações que também haviam sido discutidas nos termos do suprimento.

Os termos do Acordo de Transporte no lado brasileiro são, em geral, semelhantes ao assinado no lado boliviano. As quantidades de gás a serem transportadas são as mesmas.

Assim, no que tange às tarifas, o acordo estabelece que a Petrobrás deve pagar à companhia transportadora do lado brasileiro um cargo mensal pela capacidade (*Monthly Capacity Charge*), igual ao produto dos seguintes fatores: i) 100% do TCQ em MMBtu; ii) o número de dias em um mês determinado; e iii) a tarifa de capacidade. A tarifa inicial de capacidade se definiu no valor de 1,1799 US\$/MMBtu em US\$ de 1996²⁸⁸, reajustada da mesma maneira que no lado boliviano.

Adicionalmente, a Petrobras deve pagar para a empresa de transporte um cargo mensal por movimentação (*Monthly Throughput Charge*) que é igual ao produto de: i) a quantidade total do gás entregue pela empresa transportadora nos pontos de entrega; e ii) a tarifa por movimentação, que deveria cobrir os custos variáveis, excluindo o gás usado para combustível. A tarifa é reajustada anualmente por 100% índice de preços ao consumidor dos EUA (garante-se um mínimo de 3,5% a.a.). Esta tarifa por movimentação ficou estabelecida em 0,00743 US\$/MMBtu em valores de 1996.

Pelos termos deste Acordo de Transporte, a Petrobras tem a preferência para utilizar as instalações do gasoduto até a quantidade máxima de 30 milhões de MCPD. Em caso da Petrobras declinar, a capacidade remanescente poderá ser oferecida a terceiros em condições que não podem ser mais favoráveis que as oferecidas à Petrobras.

3.4.3.2.3 Contratos adicionais de transporte: TCO e TCX

Conforme foi descrito no item sobre o financiamento, o contrato TCO foi fundamental para garantir o financiamento do gasoduto em ambos os lados. Segundo a entrevista realizada

²⁸⁸ A Petrobras seria eximida deste cargo mensal em caso que a YPFB não entregasse o gás nas condições estabelecidas no GSA. Neste caso, a YPFB seria responsável desse pagamento pela quantidade de gás que não fosse entregue.

a Hugo Vitts de Transredes, este contrato antecipado foi proposto no marco de esquema financeiro do assessor da Petrobras.

O Acordo de *Transportation Capacity Option* (TCO) com a GTB está vinculado ao transporte de uma quantidade adicional ao TCQ, no montante de 6 milhões de MCPD, durante 40 anos. O valor da operação é dividido para cada uma das empresas de transporte. No caso do lado boliviano, o valor total é de 81 milhões US\$, além dos investimentos necessários para o incremento de compressão (cláusula 4.2 do GSA assinado em 16 de agosto de 1996). Por sua vez, existe um contrato TCO do lado brasileiro com a TBG, com o mesmo volume de transporte e prazos, mas com o valor total de 302 milhões US\$.

O contrato definitivo de transporte TCO, assim como o contrato definitivo de TCQ, foi assinado em 25 de fevereiro de 1999²⁸⁹.

Cabe ressaltar que os contratos TCO incluem cláusulas de hipoteca legal das instalações da GBT em favor da Petrobras.

No tocante à tarifa do TCO cabe dizer que realizando um cálculo preliminar levando em conta o total do valor do pagamento antecipado no período de 40 anos, com uma taxa de desconto de 7,5%, o valor é aproximadamente igual ao valor da tarifa fixa (carga por capacidade) do contrato TCQ, em US\$ de 1996.

Pela sua vez, o Contrato de Capacidade Adicional, ou Contrato TCX²⁹⁰, faz parte das cláusulas incluídas nos Contratos definitivos de transporte assinados em 25 de fevereiro de 1999, conjuntamente com o TCQ e TCO. Trata-se da contratação de uma quantidade adicional de capacidade de transporte, tanto com a GTB como com a TBG, durante um período de 19 anos, iniciando no ano 2002. As condições de tarifa seriam semelhantes ao contrato TCQ. Deve lembrar-se aqui que a questão da geração termelétrica e os programas relacionados eram iminentes no Brasil, em 1999; o contrato TCX complementava o que se espera usar como combustível para a geração elétrica.

Na Tabela 3.15 podem ser observados os valores de volume do contrato TCX, conforme foi estabelecido no contrato de 1999. Nesta Tabela nota-se a expectativa que se

²⁸⁹ É importante notar que tanto o contrato TCO como o TCX (explicado mais adiante) estão estreitamente vinculados com o programa de geração termelétrica que se pretendia realizar no Brasil.

²⁹⁰ Deve ser destacado, que o contrato TCX foi o contrato – parte integrante do conjunto de contratos que a Petrobras assinou com a TBG e a GTB - que entrou no bojo das discussões que se deram no Brasil sobre o livre acesso aos gasodutos e assuntos conexos, em virtude da nova legislação do setor Hidrocarbonetos (em particular, a Lei 9.478/97) e do início das operações do *Gasbol*, em 1999. As discussões que mais afetaram à TBG foram as referentes às questões de livre acesso de terceiros às instalações de transporte, cessão de capacidade de transporte por parte de um carregador e critérios tarifários.

tinha sobre a geração termelétrica e a necessidade de incrementar a capacidade nos primeiros anos de contrato (até 2006).

Cabe ressaltar que o contrato TCX apresentava maior flexibilidade, no sentido de que o TCO tinha um valor fixo de capacidade por um prazo bem definido, por conseguinte o TCX serviu para complementar o contrato principal, TCQ, buscando ajustar os contratos às necessidades que se estimavam face o que se considerou “negócio” complementar ao gasoduto: a geração termelétrica.

Foi essa flexibilidade deste contrato que permitiu ajustes posteriores (a causa do fracasso do programa termelétrico, conforme havia sido desenhado) e a cessão de parte da capacidade de transporte à *British Gas* (BG), por meio de acordo entre a Petrobras e a BG assinado em novembro de 2002, no marco de um conflito levado à ANP sobre livre acesso a terceiros à capacidade de transporte da TBG²⁹¹.

Tabela 3.15 – Capacidade contratada na modalidade TCX

Período	1999 a 2001	2002	2003 a 2004	2005	2006	2007 até o fim do contrato TCX
TCX (milhões MCPD)	0	3,0	6,0	9,18	8,08	6,0

Fonte: elaboração própria com dados dos contratos de transporte

3.4.4 O transporte de gás pelo gasoduto

Os contratos de transporte descritos no item anterior são do tipo de contrato de Serviço de Transporte Firme (STF), o qual estabelece que a capacidade fica disponível para o transporte em 100% do tempo, nas quantidades contratadas. Por este motivo, todos esses contratos possuem um monto fixo mensal ou tarifa por capacidade que garante um ingresso

²⁹¹ Deve-se lembrar que se bem a Lei 9478 do ano 1997 estabeleceu o princípio de acesso de terceiros aos dutos e terminais marítimos destinados à movimentação dos hidrocarbonetos (Art. 58) a Portaria 169 do ano 1998, vigente até o ano 2001, proibia a cessão de capacidade de parte do carregador.

mensal mínimo que viabiliza o pagamento do financiamento (em particular nos contratos TCQ²⁹² – em parte - e TCX, posto que o TCO é um serviço cujo pago foi antecipado).

Esses contratos foram pensados no esquema proposto pelo assessor financeiro da Petrobras com o fito de garantir o fluxo de caixa, que é uma das condições da modalidade de um *project finance*. Ademais, cabe destacar, com base no que já foi exposto, que esses contratos de transporte foram se adaptando a modificações ao contrato de suprimento de gás, mas sem perder de vista o conceito inicial de garantir o pagamento do financiamento. Os contratos definitivos foram assinados no primeiro semestre de 1999, poucos meses antes de começar a operação do gasoduto, realizada em agosto de 1999. No Quadro 3.2 mostram-se a lista e as características principais dos contratos de STF da TBG, segundo foram aprovados pela ANP.

Nesse Quadro podem notar-se algumas modificações no contrato principal (TCQ) se comparados os valores com os da Tabela 3.14. Os ajustes realizados por aditivos tentaram ajustar-se a valores mais precisos. Ainda assim, houve grandes diferenças com o que realmente se deu.

A demanda de gás natural nos primeiros anos do ingresso à operação, inclusive as expectativas sobre o consumo na geração de eletricidade, esteve aquém do esperado. Isto repercutiu na importação de gás natural boliviano e no seu transporte. Assim, de acordo aos dados apresentados na Tabela 3.16, houve diferenças consideráveis entre a capacidade de transporte contratada e o volume diário médio (média por ano) efetivamente transportado.

Esses dados mostram que a diferença alcançou valores da ordem do TCX ou do TCO nos anos 2002 e 2003, gerando perdas para a Petrobrás, pois foi obrigada a pagar encargos fixos elevados em função da capacidade contratada.

Quadro 3.2 – Contratos de Serviço de Transporte Firme da TBG

²⁹² Também se deve aqui que grande parte do financiamento para o EPC do lado boliviano foi adiantado pelo financiamento APC.

Contrato	Quantidade Contratada (MM m ³ /dia)	Data de Assinatura ¹	Início da Prestação do Serviço	Período de Vigência	Estados Supridos
Contrato TCQ Brasil entre TBG e PETROBRAS S.A.	2000 = 9,10 2001 = 10,30 2002 = 11,40 2003 (janeiro a abril) = 12,60 2003 (maio a dezembro) = 18,08 2004 e cada ano subsequente = 18,08	25/02/1999	01/01/2000	20 anos	MS; SP; RJ; PR; e SC
Contrato TCO Brasil entre TBG e PETROBRAS S.A.	6,0	25/02/1999	01/01/2000	40 anos	MS; SP; RJ; PR; e SC
Contrato TCX Brasil entre TBG e PETROBRAS S.A.	6,0 (*)	25/02/1999	01/01/2000	19 anos	MS; SP; RJ; PR; e SC
Contrato de Serviço de Transporte Firme de Gás Natural TCX entre TBG e BG (**)	0,325	26/12/2002	01/01/2003	6 meses	SP
	0,650		01/07/2003	7 anos e 11 meses	

(1) O Contrato TCQ foi aditado, até 2004, em duas ocasiões: o Aditivo n°1, ratificado em 27 de fevereiro de 2002; e o Aditivo n°2, de 19 de dezembro de 2002. Os Contratos TCO e TCX foram aditados três vezes: em 27 de fevereiro; em 12 de setembro; e em 19 de dezembro de 2002.

(*) A ANP esclarece que a capacidade original do contrato TCX foi diminuída por consequência do Acordo de Cessão de Capacidade TCX ratificado com a BG. Assim, entre 1 de janeiro de 2003 e 30 de junho desse ano, a Capacidade TCX (TBG-Petrobras) corresponde a 5,675 MM MCPD e, após esse período até 31 de maio de 2001, data de finalização do Acordo TBG – BG, a Capacidade TCX da Petrobras passa a ser de 5,350 MM MCPD.

(**) O Contrato Serviço de Transporte Firme TCX, celebrado entre a TBG e a BG, é derivado do Acordo de Cessão de Capacidade TCX, firmado entre a Petrobras e a BG, em 11 de novembro de 2002.

Fonte: ANP (2004b, p. 8)

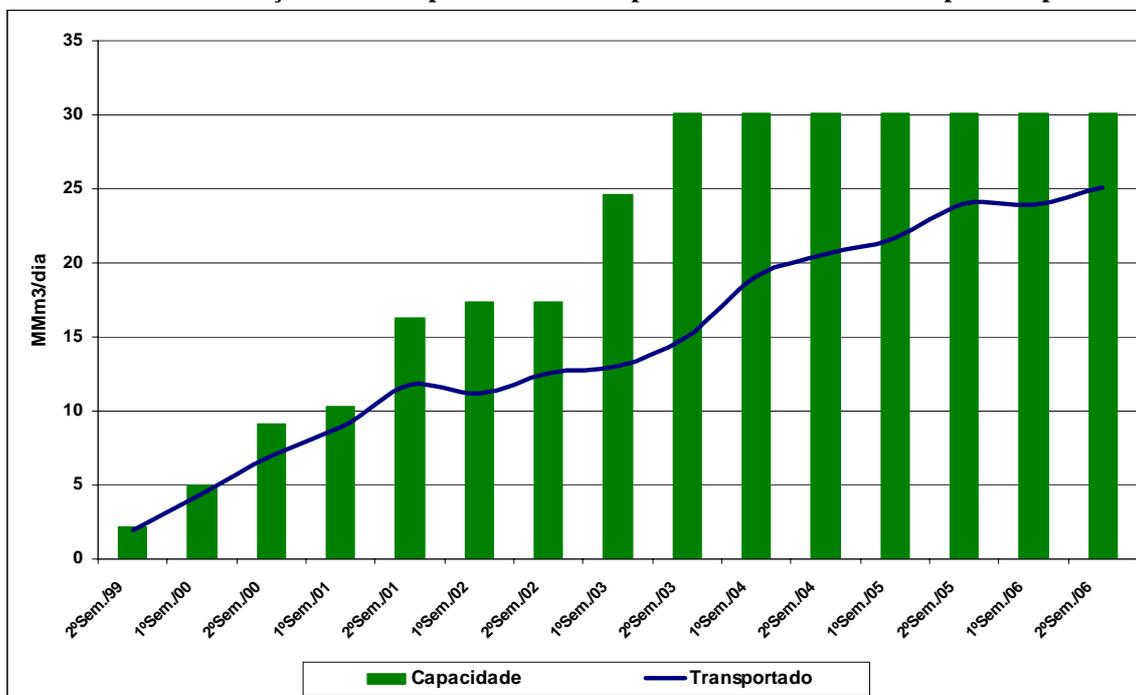
Tabela 3.16 Contratos de transporte e volumes transportados até 2007 (valores em 10⁶ MCPD)

Período	TCQ	TCX	TCO	Total contratado	Total transportado
2000	9,1	-	-	9,1	5,92
2001	10,3	-	-	10,3	10,42
2002	11,4	6,0	-	17,4	11,93
2003	18,08	6,0	6,0	30,08	14,13
2004	18,08	6,0	6,0	30,08	19,88
2005	18,08	6,0	6,0	30,08	22,81
2006	18,08	6,0	6,0	30,08	24,39
2007	18,08	6,0	6,0	30,08	26,50
2008 – 2019	18,08	6,0	6,0	30,08	-
2019 – 2022	0	6,0	6,0	12,00	-
2023-41	0	0	6,0	6,0	-

Fonte: elaboração própria com base nos contratos e na Memória Anual da TBG, ano 2007.

Visto desde o ponto de vista de capacidade ociosa, no Gráfico 3.1 mostra-se a diferença entre a capacidade de transporte do gasoduto e o que efetivamente foi transportado. A diferença entre os anos 2002 e 2006 é notável, principalmente no ano 2003.

Gráfico 3.1 – Relação entre a capacidade de transporte e volume médio transportado pela TBG



Fonte: TBG, 2007²⁹³

Uma informação adicional que merece ser mencionada para apontar a diferença entre as duas empresas transportadoras de gás, se refere aos contratos de capacidade de transporte do lado boliviano. A GTB não possui restrições para contratação de capacidade não contratada e da capacidade ociosa; o princípio do acesso aberto do gasoduto é aplicado diretamente para a GTB, inclusive este é um aspecto que foi apontado como assimetria em entrevistas realizadas em Santa Cruz de la Sierra e La Paz em agosto de 2005²⁹⁴. Assim, entre a YPFB, Petrobras e GTB têm-se os mesmos contratos em firme (STF) que possui a Petrobras com a TBG (elencados no Quadro 3.2). Além desses contratos, a GTB possui o contrato de

²⁹³ Gráfico apresentado pelo Diretor Superintendente da TBG, dia 29 de janeiro de 2007, na 3ª Conferência Anual de Mercado de Gás, realizada na cidade de São Paulo. A capacidade do gasoduto pode ser consultada no Relatório Anual 2003 da TBG.

²⁹⁴ Este aspecto de assimetria foi apresentado por Hugo Vitts (*Transredes*); Eduardo Mendizábal (*Energy Press*) e Carlos Miranda Pacheco (ex-Ministro de Energia e Hidrocarbonetos da Bolívia), todos eles entrevistados pessoalmente, pelo autor deste trabalho, em Santa Cruz de la Sierra e La Paz, em agosto de 2005.

transporte firme para Mato Grosso²⁹⁵ (que se realiza por meio de um desvio do gasoduto principal na cidade boliviana de Chiquitos) e alguns contratos de *Serviço de Transporte Interruptível* (STI), dos quais dois são com empresas brasileiras.

3.5 As consequências do projeto

3.5.1 Consequências no Brasil

Analisar as consequências, efeitos ou impacto do projeto *Gasbol* seria uma tarefa árdua e extensa demais se não tivéssemos o foco proposto no Capítulo 1. Isto porque o projeto teve diversas categorias de efeitos ou consequências, cuja identificação e análise dependem do ponto de vista escolhido. E ainda, havendo selecionado um desses enfoques, a análise poderia ser incompleta pela complexidade de um projeto desta índole e envergadura.

Por exemplo, colocando a ênfase analítica na visão geopolítica, poderia destacar-se que os dois primeiros elementos da trilogia gás natural/gasoduto/geração termelétrica tiveram – e têm – uma importância crucial nas relações entre os dois países sul-americanos envolvidos. Além de se tratar de um projeto de aproveitamento de recursos de um país para o desenvolvimento da indústria do gás natural em outro (e diversificar a matriz energética neste país), existem, entre outros, desdobramentos oriundos do projeto que são muito complexos de serem identificados e analisados. São da mesma índole que os mencionados no caso da Itaipu Binacional: a expansão das “fronteiras vivas” do Brasil, presença de brasileiros, da cultura, costumes e influência numa região de fronteira, considerada estratégica para o relacionamento e comunicação tanto com os países do litoral do Pacífico como com a região amazônica²⁹⁶, tão afastada dos grandes centros urbanos do Brasil, concentrados na costa Atlântica.

Por outro lado, um ponto de vista que leve em conta o comércio exterior de uma fonte de energia poderia focar a análise no grande crescimento da importação de gás natural boliviano. Poderia ir além à análise, procurando-se, por exemplo, relações entre essa importação com os incrementos do consumo de gás natural no Brasil (em diversos segmentos

²⁹⁵ A GTB possui um contrato de transporte firme de 2,212 milhões MCPD de gás para a usina termelétrica de Cuiabá, no estado de Mato Grosso. O transporte desse gás se realiza por meio do gasoduto *Gas Oriente Boliviano*.

²⁹⁶ Alguns autores que utilizam este enfoque geopolítico ressaltam o avanço do Brasil nos países da América do Sul, tendo a Petrobras um papel central na marcha para o Oeste. Vide, por exemplo, o artigo de Raúl Zibechi, *Brasil y el difícil camino hacia el multilateralismo*, publicado no site do Programa de las Américas (21.02.2006). Disponível em: <http://www.ircamericas.org/esp/3124>. Acesso em: 4 de janeiro de 2009. Zibechi ressalta inclusive o papel dos empréstimos do BNDES em muitos desses países que permitem somente a contratação de empresas brasileiras.

ou categorias de consumidores) e as políticas aplicadas para incrementar o consumo, como foi o caso particular do consumo de gás natural veicular nos anos que, por razões de preços comparativos convenientes com fontes substitutas, se incrementou em média 50% por ano, entre 1999 e 2005 (BRASIL, MME/EPE, 2007).

Porém, o enfoque escolhido para a análise neste trabalho de pesquisa foi o de observar as contradições existentes que se vinculam com a relação entre a acumulação privada e as ações e medidas tomadas pelo Estado ou por empresas estatais, no caso particular dos projetos de integração energética. Em itens anteriores, foram mostradas as contradições na confirmação dos investimentos: foi uma empresa estatal, a Petrobras, que assumiu os riscos de financiamento e comerciais do empreendimento. As grandes empresas internacionais pouco fizeram, menos ainda na Bolívia, onde foram consideradas aliadas estratégicas, pelo governo neoliberal de “Goni”.

Não obstante o mostrado no que tange ao financiamento, considera-se que existem outras contradições no projeto. Neste sentido, busca-se a vinculação entre o projeto, conjuntamente com os compromissos de compra-venda de gás natural boliviano, e a expansão da geração termelétrica no Brasil. Entende-se que as contradições inerentes ao modelo de desenvolvimento de projeto escolhido, num determinado contexto histórico e de reformas neoliberais, manifestam-se de maneira mais evidente na mencionada vinculação.

Conforme foi mencionado anteriormente, o modelo liberal desenhado para o setor elétrico brasileiro instaurou as condições institucionais para o uso da “energia do bem” na expansão da geração termelétrica no Brasil. Destarte, abriram-se as portas para que provedores de equipamentos e empresas privadas proprietárias e operadoras das companhias geradoras amealhassem benefícios que, em vários casos, não representaram riscos para as grandes empresas estrangeiras. Como será apresentado mais adiante, a Petrobras, assumindo riscos, teve um papel preponderante na viabilização financeira de uma boa parte dos projetos.

A Petrobras se envolveu nos projetos de geração termelétrica de um lado para desenvolver o mercado de gás natural (as usinas termelétricas poderiam constituir uma âncora para desenvolver a demanda de gás, mas neste pensamento parece não ter-se dado a devida importância às características do setor elétrico brasileiro); e, de outro lado, por apelo do governo federal que se fez mais incisivo desde que ficou evidente a deflagração da crise de energia (ou fracasso dos pressupostos mercantis do modelo setorial escolhido pelo governo) por falhas no desenho do modelo neoliberal do setor elétrico. Falhas que criaram oportunidades para algumas empresas internacionais e perdas, por exemplo, para uma empresa com participação da União: a Petrobras.

O pressuposto de funcionamento do mercado elétrico que colapsou se refere à idéia de que as empresas investiram na expansão da oferta de energia respondendo a sinais de preços de mercado calculados com base no custo marginal de operação, que no caso de um sistema predominantemente hidrelétrico, construído com base em critérios de baixo risco de déficit, são na maior parte de tempo baixos. Estando seriamente comprometida a segurança do abastecimento de energia elétrica, o governo brasileiro pensava ainda que as empresas privadas reagiriam se o governo desse algum sinal, como “indutor de um processo de investimento”.

Assim, de acordo ao mencionado no item 3.3.2.2, o ministro Tourinho, em meados de 1999, comentava que se bem a participação do setor privado seria predominante para os empreendimentos termelétricos as empresas estatais (Petrobras e Eletrobrás) poderiam entrar em caso de necessidade (entende-se que esta necessidade se referia a um incentivo para o capital privado). Segundo as palavras do ministro das Minas e Energia em 1999, Rodolpho Tourinho, “[...] *o governo é indutor do processo de investimento.*”²⁹⁷ Pouco depois o mesmo ministro anunciou que o governo ia intervir na construção das usinas térmicas com recursos financeiros²⁹⁸.

No ano 1999 – um ano antes do lançamento do Programa Prioritário de Termelétricidade pelo governo federal – a Petrobras tinha uma considerável pasta de projetos termelétricos. Segundo o Relatório Anual da Petrobras do ano 1999, esta empresa previu a sua participação, “de forma minoritária”, em 23 dos 36 projetos de construção de usinas termelétricas previstas no Plano Decenal de Expansão do Setor Elétrico para ingressar a operação entre 2001 e 2004. O plano da Petrobras não era nada modesto para uma empresa cujo objetivo principal não era a geração elétrica. Tratava-se de desenvolver 6,85 GW de capacidade instalada em 22 projetos que usariam gás natural e um projeto que usaria o xisto (projeto no estado de Paraná). Desses projetos, 11 (com capacidade instalada totalizando 3,15 GW) referiam-se a projetos de co-geração em refinarias ou fábrica de fertilizantes da Petrobrás.

A publicação de informação sobre esses projetos no Relatório Anual de 1999 evidencia que a empresa estava desenvolvendo estudos e negociações com empresas privadas desde anos anteriores, pois a publicação das tabelas desses projetos incluía parcerias com

²⁹⁷ *Tourinho: Contratos prevêem construção de 10 termelétricas. Gazeta Mercantil.* Rio de Janeiro, 25 de mai. de 1999. Disponível em: www.gazetamercantil.com.br. Acesso em: 4 de janeiro de 2009.

²⁹⁸ *Tourinho: Petrobras pode contribuir para construção. Gazeta Mercantil.* Brasília, 3 de set. de 1999. Disponível em: www.gazetamercantil.com.br. Acesso em: 4 de janeiro de 2009.

empresas nacionais e internacionais, tais como: *Texaco, Escelsa, Companhia Vale do Rio Doce, Eletrobrás, Copel, El Paso, British Gas, BHP, Pan American, Inepar, CEEE, Iberdrola, ABB, EDP, Marubeni*, entre outras. Na Tabela 3.17, apresenta-se uma listagem das usinas termelétricas de co-geração, com a informação sobre as alianças entre a empresa estatal brasileira e as empresas privadas nacionais e internacionais.

Tabela 3.17 – Participações da Petrobrás em plantas de co-geração (estrutura societária inicialmente prevista) no ano de 1999

Usina (UF)	Sócios (% de participação)	Capacidade (MW e t/h de vapor)	CAPEX ²⁹⁹ (US\$ Milhões)
Vale do Açu (RN) – Termoçu	Petrobras (30); Iberdrola (70)	230 MW – 450 t/h	190
Sergipe (SE) – Termosergipe	Petrobras, Energipe	70 MW – 200 t/h	60
UTE Relam - Termobahia (BA)	Petrobras (49); ABB (51)	189,3 MW – 360 t/h	190
Fafen (BA)	Petrobras (25); e EDP (75)	25 MW – 45 t/h	18
UTE Reduc - Termorio (RJ) -	Petrobras (17); Reduc Invest. (78,5); e PRS (4,5)	191,2 MW – 330 t/h	205
UTE RPBC - CCBS (SP)	Petrobras (27); e Marubeni (36,5) Sithe Energies (36,5)	184 MW – 400 t/h	200
UTE Replan (SP)	Petrobras (34,5); CESP-OPP, Ultra-FPL (65,5)	600 MW – 200 t/h	350
UTE Revap - Vale do Paraíba (SP)	Petrobras, Siemens – Foster Wheeler	300 MW – 100 t/h	400
UTE Repar (PR)	Petrobras (20); PSEG (75); e Ultrafértil (5)	600 MW – 200 t/h	450
UTE Regap (MG)	Petrobras (49), Fiat Avio (51)	660 MW – 220 t/h	360
São Mateus SIX (PR)	Petrobras, Ultrafértil-Copel	100 MW – 30 t/h	70
Totais		3149,5 MW – 2535 t/h	2493

Notas: (a) as participações societárias são as informadas pela Petrobras em 31 de dezembro de 1999; (b) no caso das usinas nas refinarias *Relam* (Refinaria Landulpho Alves), *Reduc* (Refinaria Duque de Caxias), *RPBC* (Refinaria Presidente Bernardes), *Revap* (Refinaria Henrique Lage) e a planta em São Mateus se consideram os valores de capacidade da primeira fase; (c) todas as usinas estavam desenhadas para utilizar gás natural, exceto a *Revap* e *Repar*, que usariam resíduo asfáltico e a *SIX*, que estava desenhada para operar com finos de xisto; (d) *Energipe* era uma empresa do grupo *Energisa* Minas Gerais - Distribuidora de Energia S/A (nova denominação da Companhia Força e Luz Cataguazes-Leopoldina – CFLCL); *Reduc Invest* é uma subsidiária brasileira dos sócios *LG&E* e *Sideco*; *Sithe Energies* é uma empresa de energia do estado de Nova Iorque (EUA), desde 2005 subsidiária da *Dynergy*; *Fiat Avio SpA* é uma fusão de duas grandes empresas italianas (*Fiat* e *Avio*); *Iberdrola* é uma companhia espanhola de energia e *Eletricidade de Portugal* (EDP) é uma companhia portuguesa; o grupo *Ultra* controla empresas tais como *Ipiranga* e *Ultragaz*; as companhias *PSEG*, *Grupo ABB*, *Siemens* são importantes corporações que operam em nível mundial.

Fonte: Petrobras (Relatório Anual 1999) e Pinho (2004, p. 99)

²⁹⁹ Custos de capital.

Apesar do lançamento do PPT no ano 2000 e que no Relatório Anual 1999 da Petrobras se mencionassem uma boa parte dos projetos considerados no PPT (partindo do pressuposto de que os investimentos do setor privado seriam a tábua de salvação da expansão elétrica), os empreendimentos não se realizaram nos prazos previstos. A “tábua salvadora” – o setor privado - parecia não estar disposta a “suportar” o peso dos diversos riscos financeiros e comerciais dos projetos de expansão da oferta elétrica.

Deve destacar-se que fatos tais como o fracasso do Plano Real e a desvalorização da moeda brasileira em inícios do ano 1999 e incertezas e contradições que ainda persistiam no marco regulatório, entre outros motivos, não deram às empresas privadas os sinais adequados para realizar o investimento, pois estas empresas buscam o lucro e não atender as necessidades energéticas de um país (claro, estas necessidades seriam atendidas na medida em que fossem rentáveis e seguras).

No que se refere às contradições, Pinguelli Rosa e D’Araújo (2003, p. 215) apontam que a tendência predominante de preços *spot* baixos, do setor elétrico brasileiro, levou a que as distribuidoras não realizassem contratações de longo prazo e arriscassem comprar barato a maior parte do tempo, no mercado *spot*³⁰⁰.

Outra contradição provinha do instituto legal do Produtor Independente de Energia (PIE), segundo o qual se estabeleceu um agente que pode agir seguindo regras operacionais e comerciais próprias e que, ao mesmo tempo, pode vender energia aos concessionários do serviço público³⁰¹. Contradições desta natureza não incentivam contratos de longo prazo que são geralmente a base do financiamento “estrela” no modelo neoliberal das décadas de 1980 e 1990: o *project finance*.

Na verdade, pouco antes do lançamento do PPT, em janeiro do ano 2000, o governo federal tinha consciência da dificuldade de obter recursos financeiros para os projetos termelétricos, principalmente financiamento externo. Assim, da mesma maneira que aconteceu com o financiamento do gasoduto, a participação do BNDES foi anunciada como

³⁰⁰ Este fato é apontado por muitos especialistas do setor. Por exemplo, num trabalho sobre a situação dos Produtores Independentes de Energia no Brasil, Adilson de Oliveira et al. (2005) destacam, em linha com o que vem sendo analisado aqui, que o desenvolvimento das usinas termelétricas foi difícil no Brasil, devido às particularidades do sistema elétrico (alicerçado num importante parque hidrelétrico) e ao método inadequado de formação de preços com base no custo marginal de operação no mercado *spot*.

³⁰¹ Sauer (2003, p. 60) aponta uma contradição no modelo que reconhece um agente (o PIE) com preços liberados vendendo energia para concessionários de distribuição, que têm os preços regulados. Uma consequência desta contradição, segundo conclui Sauer com base na regulação que permite repasse de custos por compra de energia ao consumidor cativo, é a criação de condições para amealhar benefícios para os PIE em detrimento do consumidor final.

essencial para financiar 4 ou 5 usinas térmicas que a Petrobras se encontrava estudando. Entre elas, cabe destacar as seguintes: a usina na Refinaria de Araucária (PR); a usina na Refinaria de Duque de Caxias (RJ); a usina na Refinaria Landulpho Alves (BA); e a que se instalaria na Refinaria Presidente Bernardes, em Cubatão (SP). O BNDES estimava que financiaria 33% dos investimentos, a maior parte dos componentes nacionais (estimava-se que em torno de 70% dos investimentos correspondiam a componentes importados)³⁰².

Para a Petrobras, a geração de usinas termelétricas, era vantajosa por diversos motivos, que são explicitados no Relatório Anual da empresa do ano 2003, *in verbis*:

“ - ajuda a criar um mercado para o gás natural disponível por conta de seus investimentos e descobertas nesse segmento;
 - as termelétricas proporcionam fonte confiável e relativamente barata de eletricidade para uso próprio; e
 - o vapor produzido pelas usinas de co-geração encontra uso fácil nas instalações da Companhia, seja nas refinarias, seja nas atividades de recuperação de petróleo em terra, reduzindo custos operacionais.” (PETROBRAS, Relatório Anual 2003, p. 27).

Face à dificuldade dos investimentos privados, anunciados pelos defensores e idealizadores do modelo neoliberal do setor elétrico, se concretizarem em projetos, foi a Petrobras a empresa que assumiu o que o governo denominou de papel de indutor do processo. Mas foi além, pois esta empresa teve de absorver diversas formas de financiamento e de mitigação de riscos financeiros para os projetos termelétricos. Segundo o Relatório Anual da Petrobras (2003), criaram-se diversos modelos de “negócios” que foram, na verdade, diversas modalidades de financiamento e de alocação de riscos financeiros e comerciais na empresa pública brasileira. As modalidades são agrupadas a continuação em duas categorias, a saber:

a) Como proprietária de usinas termelétricas

Esta modalidade de participação da Petrobras no PPT se caracterizou pela participação da Petrobras no capital social das empresas, seja isoladamente ou com participação acionária com outras empresas. O conceito era a aplicação do conceito do *project finance*: as empresas das termelétricas eram Sociedades de Propósito Específico (SPE) cujo financiamento era obtido do aporte do capital social e de financiamento externo com base num fluxo de caixa, onde os ingressos eram garantidos por contratos de venda de energia elétrica.

Conforme foi mencionado anteriormente, os contratos de venda do produto, energia elétrica (e vapor, dependendo do caso), são considerados fundamentais para a aplicação do

³⁰² BNDES vai liberar recursos para termelétricas. **Gazeta Mercantil**. Rio de Janeiro, 4 de janeiro de 2000, página A5 (Vera Saavedra Durão).

project finance, como parte da garantia de repago do financiamento com recursos externos. Dependendo da figura que se implementou para esses contratos de venda da energia, poderiam ser definidas duas categorias nesta modalidade de financiamento ou modelo de negócio (cf. Petrobras, Relatório Anual 2003, p. 27):

a.1) Produtor Independente de Energia (PIE) convencional

Num projeto de PIE convencional a Petrobras investe no projeto com participação minoritária no capital social (até 30%) e pode (não de maneira necessária) adquirir a energia elétrica e o vapor. Quando o faz é geralmente para consumo interno em outras atividades econômicas que realiza a empresa.

A energia elétrica que não é contratada pela Petrobras, segundo este modelo de negócio, é comercializada com outras empresas por meio de contratos do tipo *Power Purchase Agreement* (PPA). As usinas termelétricas que foram concebidas e desenvolvidas desta maneira foram, *inter alia*: Norte Fluminense, a Fafen Energia e a UEG Araucária.

a.2) Petrobras *off-taker* (contratos ECC e usinas próprias)

Conforme este modelo de negócio, a Petrobras realiza o investimento participando no capital social da usina, em parceria com outras empresas ou de maneira isolada. Neste caso, a Petrobras adquire necessariamente toda ou parte da energia elétrica e do vapor produzidos.

Os contratos de venda que substituem aos PPAs do modelo descrito no ponto a.1 são denominados, neste caso, de Contratos de Conversão de Energia (ou ECC das siglas em inglês da frase *Energy Conversion Contract*). Este contrato – que faz parte da concepção do empreendimento na modalidade de *project finance* – consolida e constitui o eixo contratual. Segundo este contrato, a Petrobras se compromete ao fornecimento de gás e a adquirir parte ou a totalidade dos produtos da usina. Entre os exemplos de contratos nesta modalidade citam-se os seguintes: Ibitité, Termobahia, Termorio, Três Lagoas e Canoas (nestas duas últimas usinas os projetos nasceram com uma participação da Petrobras de 100% do capital social).

b) Como consorciada em usinas de tipo *merchant*

A outra modalidade de intervenção da Petrobras é um caso bem diferente às modalidades já mencionadas, pois se parte do princípio de que as usinas são de propriedade de outras empresas, mas a Petrobras ingressa no consórcio, por meio de um Contrato de Consórcio que não obriga à empresa brasileira a realizar investimentos nas usinas, mas, em

contrapartida, fica obrigada a assumir os riscos financeiros e comerciais do projeto. Isto significa que a Petrobras, nestes contratos, ficou obrigada ao fornecimento do gás de modo flexível e interrompível (ou seja, sem as obrigações do ToP ou do SoP) e assumiu o compromisso de realizar pagamentos de contingenciais aos proprietários das plantas. A idéia é que esses pagamentos cubram eventuais déficits de ingressos, garantindo assim a remuneração dos custos operacionais e dos investimentos.

Deve lembrar-se que uma usina que opera como *merchant* é uma planta que não possuiu contratos de compra-venda da energia; opera no mercado *spot* e é remunerada pelo despacho nesse mercado, com os preços que correspondam durante o despacho. As usinas que operaram como *merchants* e que tinham Contratos de Consórcio com a Petrobras foram: Macaé Merchant, Eletrobolt e Termoceará MPX. Estas usinas foram desenvolvidas – no que se refere ao financiamento – respectivamente pelas empresas El Paso (corporação com sede em Texas, EUA); Enron; e, por último, a Termoceará, pelas empresas MPX Energia SA (com sede no Brasil e vinculada ao empresário brasileiro Eike Fuhrken Batista) e *Montana Dakota Utilities*. O primeiro dos acordos desta modalidade de consórcio – referente ao projeto Macaé Merchant, foi formalizado pela ANELL por meio da Resolução N° 551 de 18 de dezembro de 2000. O último dos acordos foi assinado com a Termoceará, no ano 2002, quando era evidente a redução dos preços no MAE.

De acordo ao que foi exposto acima, no programa de termelétricidade, com base nas condições do modelo do setor elétrico, esperava-se a participação de empresas privadas nacionais e internacionais. De fato, elas participaram da maior parte das usinas construídas no Brasil, mas o conjunto principal de usinas termelétricas – no que tange à capacidade instalada – teve a participação da Petrobras para garantir a viabilidade dos projetos. As empresas privadas mostraram não estar dispostas a assumir os riscos dos investimentos na geração termelétrica sem um respaldo do governo mais consistente que o de ser “indutor do processo”, como havia sido anunciado pelo ex-ministro de Minas e Energia, R. Tourinho.

O reconhecimento da anunciada crise de energia elétrica foi oficializado no primeiro semestre do ano 2001, declarando-se o racionamento de energia elétrica, que deu origem a medidas emergenciais e teve conseqüências tanto no lado da demanda como de oferta de energia elétrica. No lado da demanda, entre outras ações, o governo tomou medidas restritivas do consumo de energia elétrica (punições canalizadas por meio das tarifas de energia elétrica, cortes, etc.), com os efeitos bem conhecidos na evolução da economia do país (o crescimento do PIB se reduziu em 2 a 3%, conforme dados apresentados por Adilson de Oliveira et al. – 2005) e uma redução no consumo de energia elétrica da ordem de 7% entre 2000 e 2001

(BRASIL, MME/EPE, 2007). No lado da oferta, a expansão termelétrica não foi a esperada. Para ter uma idéia da diferença, de acordo aos dados apresentados na Tabela 3.5, esperava-se um incremento da ordem de 11 GW entre 2001 e 2004, mas somente em novembro de 2008 se alcançou o valor de 11,5 GW de capacidade termelétrica a gás natural instalada no país (BRASIL, ANEEL, 2008).

Tabela 3.18 – Preços semanais do MAE por sub-mercado (em R\$/MWh)

Período	Sudeste/Centro-Oeste	Sul	Nordeste	Norte
Junho 2001 a	684,00	93,24	684,00	684,00
Setembro 2001				
Outubro 2001 ^a	336,00	41,74	562,15	336,00
Janeiro 2002				
Fevereiro 2002	134,76	8,88	318,41	4,19
Março 2002	8,14	6,97	319,41	4,49
Abril 2002	11,64	11,64	6,17	6,17
Mai 2002	20,57	20,09	4,00	20,09
Junho 2002	9,09	4,00	5,57	5,57
Julho 2002	15,99	15,99	15,89	15,89
Agosto 2002	14,71	17,12	15,44	14,71
Setembro 2002	6,98	6,98	5,93	5,93
Outubro 2002	4,00	4,00	4,00	4,00
Novembro 2002	7,27	7,27	6,59	6,59
Dezembro 2002	5,61	5,21	5,66	5,84
Janeiro 2003	4,00	4,00	4,00	4,00
Fevereiro 2003	4,00	4,00	4,00	4,00
Março 2003	4,00	4,00	4,00	4,00
Abril 2003	4,00	4,00	4,00	4,00
Mai 2003	6,71	6,71	5,57	5,48
Junho 2003	12,11	12,11	11,49	11,49

Notas: (a) os valores correspondem aos preços na primeira semana de cada mês e para carga média de cada um dos sub-mercados.

Fonte: Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE). Disponível em: www.ccee.org.br. Acesso em: 12 de dezembro de 2008.

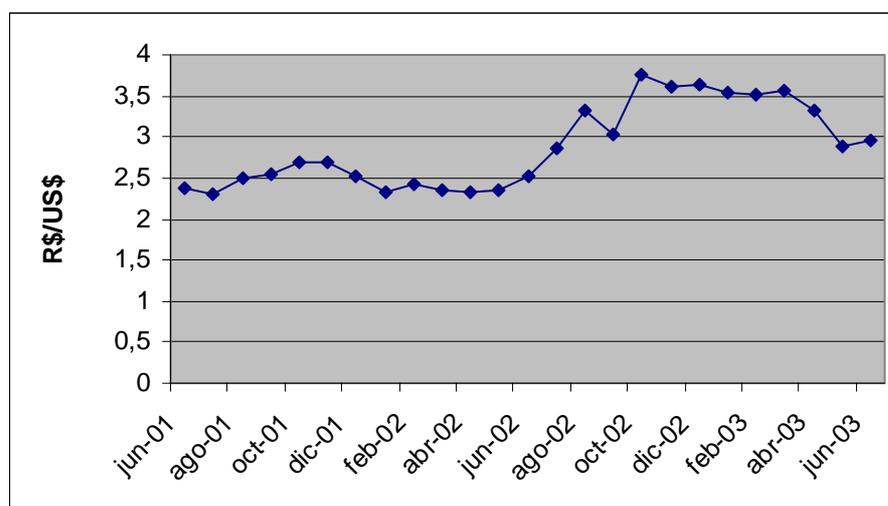
A crise criou oportunidades no limite de preços estabelecido pelo déficit. Com efeito, durante o ano 2001, a Resolução 12 de 1º de julho de 2001 da Câmara de Gestão da Crise definiu o preço do MAE como o “custo do déficit”³⁰³. Este valor foi atualizado em 684 R\$/MWh por uma Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico criada pelo presidente do Brasil em 22 de maio de 2001 (apud PINGUELLI ROSA e D’ARAÚJO, 2003, p. 227). Os preços do MAE chegaram a 684 R\$/MWh nos sub-mercados Sudeste/Centro Oeste e

³⁰³ Pinguelli Rosa e D’Araújo (2003) apontam a dificuldade de estimar o “custo do déficit” e realizam um resumo sobre a origem deste parâmetro. Explicam que o conceito surgiu na década de 1980 por uma recomendação do Banco Mundial no marco de métodos no planejamento da expansão. Este parâmetro foi calculado em 1986, com métodos utilizados pelo Banco Mundial, por uma comissão técnica formada pelo Grupo Coordenador da Operação Interligada e pelo Grupo Coordenador do Planejamento do Sistema. O valor foi de 540 US\$/MWh (US\$ de 1986).

Nordeste em junho de 2001 (no sub-mercado Norte o preço foi o “custo do déficit” desde julho de 2001) e se mantiveram nesse valor até a terceira semana de setembro de 2001 (ver Tabela 3.18).

Como pode ser observado na Tabela 3.18, os preços do MAE estiveram elevados nos sub-mercados Sudeste/Centro-Oeste, Nordeste e Norte até janeiro de 2002 (no sub-mercado Norte), fevereiro de 2002 (no sub-mercado Sudeste/Centro-Oeste) e março de 2002 (no sub-mercado Nordeste). De fato, as condições hidrológicas foram favoráveis no período de chuvas (2001/2002) nas bacias que alimentam o parque gerador hidrelétrico nos sub-mercados afetados pela crise de energia no primeiro semestre de 2001. Por este motivo, a Câmara de Gestão da Crise de Energia decretou, em fevereiro do ano 2002, o fim do racionamento (Resolução N° 117 da CGE de 19 de fevereiro de 2002). Os dados para o cálculo do custo marginal de operação sofreram uma modificação (condições mais favoráveis) e os resultados foram notavelmente baixos (inferiores a 20 R\$/MWh) na maior parte do tempo até meados do ano 2005³⁰⁴ e para todos os sub-mercados do sistema elétrico brasileiro.

Gráfico 3.2 Histórico das taxas de câmbio R\$/US\$ entre junho de 2001 e junho de 2003



Nota: valores do primeiro dia de cada mês.

Fonte: elaboração própria com base em dados publicados pelo Banco Central do Brasil³⁰⁵

Ademais, o histórico das taxas de câmbio Real/dólar dos EUA, desde junho de 2001 a junho de 2003 (veja Gráfico 3.2), mostra uma desvalorização da moeda brasileira frente à

³⁰⁴ A exceção mais notável destes preços baixos aconteceu somente durante dois meses no sub-mercado Nordeste, onde durante dezembro de 2002 e janeiro de 2003 os preços alcançaram valores elevados, principalmente no primeiro mês do ano 2003, quando o valor chegou a 294,09 R\$/MWh.

³⁰⁵ Operação de conversão diária. Disponível em www.bacen.gov.br. Acesso em: 12 de janeiro de 2009.

moeda dos EUA (comparando com valores dos meses anteriores) desde agosto/setembro de 2002 até março/abril de 2003. Este elemento também é relevante visto que os contratos com as *merchants* tomam como referência valores na moeda dos EUA. Em síntese, a crise que apresentou, num primeiro momento, oportunidades se transformou em desastre para estes projetos que pretendiam estender o regime de oportunidade por muito tempo.

Os contratos com as usinas *merchants* mencionadas deviam garantir um preço mínimo da ordem de 34,43 US\$/MWh³⁰⁶, considerando um cargo por capacidade e custos variáveis com um alto fator de disponibilidade (de 92%) para a geração; entre 34,43 US\$/MWh e 61,21 US\$/MWh a Petrobrás passaria a ser remunerada pelo combustível e somente a partir deste último valor a empresa brasileira começaria a auferir lucros (50% do excedente). Cabe lembrar, como referência, que o Valor Normativo estabelecido pela ANEEL para as UTEs com potência superior a 350 MW, de acordo com a Resolução Nº 256 (junho de 2001), era de 38,33 US\$/MWh. Isto significa que os contratos com as *merchants* assinadas pela Petrobrás, cujas negociações foram levadas adiante durante a gestão do político Delcídio do Amaral Gómez³⁰⁷ à frente do segmento Gás e Energia da empresa, poderiam estar considerando preços de energia elétrica bem superiores ao Valor Normativo e durante cinco anos (sempre tomando como exemplo o contrato da usina Macaé *Merchant*).

Não obstante o que parecia ser uma consideração muito otimista da Petrobrás, os preços no MAE foram de fato elevados, mas por pouco tempo (8 meses para o sub-mercado Sudeste/ Centro-Oeste, segundo o mostrado na Tabela 3.18). Pelas condições hidrológicas

³⁰⁶ Toma-se como exemplo o contrato com a Macaé Merchant: Contrato de Constituição de Consórcio assinado em 20 de abril de 2001. O objetivo era garantir pelo menos 12% de remuneração anual do capital investido. Estabeleceram-se prioridades de pagamento com a remuneração. Buscava-se garantir, com o preço mínimo: o pagamento de: a) impostos, taxas e obrigações junto ao governo e entidades do setor elétrico; b) custos variáveis de operação e manutenção; e c) os custos fixos por investimento e remuneração do capital. O pagamento do combustível não ficou incluído na garantia de pagamento mínimo (que era o valor obrigatório correspondente à contribuição de contingência, em caso de ser aplicado).

³⁰⁷ Delcídio do Amaral é um político que esteve vinculado ao PMDB até fins do ano 2001, filiando-se posteriormente ao PT, partido por meio do qual foi eleito Senador em 2002. É engenheiro e iniciou sua carreira na *General Electric do Brasil S/A* e na *Themag Engenharia Ltda* (justamente no período de construção da Itaipu Binacional). Foi Diretor de Gás e Energia da *Petrobras* desde 1999 até outubro de 2001. Saiu da *Petrobras* quando foi convidado pelo ex-governador do MS, José Orcírio (Zeca do PT), que foi acusado de improbidade durante seu mandato nesse estado brasileiro, o que gerou diversas investigações e punições, conforme a imprensa brasileira documenta amplamente entre dezembro de 2007 e dezembro de 2008. Curiosamente, no site pessoal do senador Delcídio do Amaral (<http://www.delcidio.com.br/web/gc.aspx?p=1>, acesso em: 8 de janeiro de 2009) aparece que esteve no setor Gás e Energia da *Petrobras* somente no ano 1999, como se não tivesse nenhuma relação com os contratos assinados nos anos 2001 e 2002 das usinas *merchants*. Podem ser consultadas as seguintes fontes sobre a data de saída da *Petrobras* e do convite para fazer parte do governo do Zeca do PT, tais como: *Petrobras: Delcídio Gómez deixará a estatal. Gazeta Mercantil*. Rio de Janeiro, 3 de out. de 2001.; e *Petrobras: empresa nomeia novo diretor de Petróleo. Gazeta Mercantil*. Rio de Janeiro, 19 de out. de 2001. Disponíveis em: www.gazetamercantil.com.br. Acesso em: 13 de jan. de 2009.

favoráveis desde o último trimestre de 2001 (o que implica custo marginal de operação muito inferior ao custo de operação das usinas *merchants*) as usinas que foram instaladas para atender uma situação emergencial, mas também para lucrar com os elevados preços do MAE deixaram de despachar e vender para o sistema elétrico brasileiro. Ergo, foi acionada a cláusula de pagamentos contingenciais da Petrobras que se tornaram pagamentos constantes e obrigatórios durante os anos 2002, 2003 e 2004. Estes pagamentos, por sua vez, produziram grandes perdas financeiras na empresa brasileira.

Na Tabela 3.19 mostram-se os valores de perdas registradas no segmento Gás & Energia da Petrobras e os valores que correspondem à exposição financeira em negócios de energia, que inclui o pagamento compulsório de contingência para as usinas Termomacaé, Eletrobolt e Termoceará MPX. Os pagamentos contingenciais foram responsáveis, em boa parte, por sucessivos resultados negativos do segmento Gás e Energia da Petrobras. Com efeito, é evidente que sem esses pagamentos compulsórios o segmento de Gás & Energia não teria valores negativos nos resultados financeiros durante os anos 2002 e 2003. O caso dos pagamentos para a Termocerá MPX foi qualificado inclusive “imoral” pela imprensa brasileira (na verdade, este caso não foi o único a receber esse qualificativo entre os contratos referentes às usinas termelétricas), pois o valor da usina de 220 MW de capacidade instalada era de 100 milhões US\$ e os pagamentos desde 2002 até o primeiro trimestre de 2005, quando se chegou a um acordo para a sua compra pela Petrobras, já haviam superado o valor de mercado da usina (os pagamentos foram de 122 milhões US\$)³⁰⁸.

Tabela 3.19 – Perdas da Petrobras relacionadas com os negócios de energia elétrica

2000	2001	2002	2003	2004	2005
Resultados do segmento Gás e Energia da Petrobras (em milhões R\$)					
- 54	-190	-610	-1259	-512	-520
Provisão de pagos por exposição financeira contingente em negócios de energia (em milhões R\$)					
	724,3	1478,12			

Fonte: elaboração própria com base nos Relatórios Anuais da Petrobras (anos 2000 a 2006)

Os riscos financeiros associados com os contratos referentes às usinas termelétricas, em particular os que se referem aos contratos com as *merchants* e os Contratos de Conversão de Energia, foram destacados nos Relatórios Anuais da Petrobras dos anos 2002 e 2003. Este último (Relatório 2003), por exemplo, menciona que os compromissos da Petrobras com as

³⁰⁸ Venda da Termocerá encerra litígio com MPX. **Gazeta Mercantil**. Rio de Janeiro, 28 de mar. de 2005. Caderno A, p. 7 (Ricardo Rego Monteiro e Daniele Carvalho).

merchants poderiam chegar, no período 2004 a 2008, em condições desfavoráveis de preços, a 3,2 bilhões R\$, em 31 de dezembro de 2003.

Pela sua parte, os compromissos de adquirir a energia por um preço que remunera o capital investido nas usinas com Contratos de Conversão de Energia (Termobahia, Ibiritermo e Termorio) alcançavam em 2003 cerca de 1,5 bilhão R\$, para o período 2004 a 2023 (PETROBRAS, 2003, p. 29). Foram os excessivos riscos financeiros, por um longo prazo, criados pelos contratos com as usinas termelétricas decorrentes finalmente do modelo neoliberal do setor elétrico e do projeto de gasoduto que levaram à Petrobras a tomar medidas para mitigar os riscos. A idéia de reduzir a exposição financeira da empresa foi levada adiante desde o ano 2003. Não se pensava, pelo menos no início, realizar a compra das usinas *merchants*³⁰⁹. Porém, no decurso das negociações - que foram levadas a processos de arbitragem para os casos da Termomacaé e Termo Ceará MPX – chegou-se a um acordo com as empresas que exerciam a propriedade das usinas.

O primeiro acordo foi alcançado, em meados do ano 2004, para a compra da *Eletrobolt*, que estava entre os ativos da *Enron*, no processo de falência dessa empresa. A negociação foi realizada com um consórcio de 17 bancos liderado pelo West LB. Como resultado das negociações, o acordo previu, segundo informação da imprensa nacional, o pagamento de 189 milhões US\$ por meio de 30 quotas mensais de 5,3 milhões US\$ e um pagamento final de 30 milhões US\$ depois de 7 anos. O acerto foi considerado mais favorável que a obrigação contingencial de 7 milhões US\$ por mês que tinha-se no período de negociação que durou aproximadamente um ano³¹⁰.

No caso das outras *merchants*, a Análise Financeira e Demonstrações Contábeis da Petrobras (2004, p. 87), comenta-se que a empresa tentou a suspensão judicial dos pagamentos ou o depósito judicial dos valores envolvidos, mas a ação não teve o sucesso esperado nos tribunais de justiça, razão pela qual o contencioso foi para foro arbitral.

O segundo acordo foi alcançado com a Termo Ceará MPX, em março de 2005, por meio do pagamento de 193 milhões R\$ pelas ações e assumindo obrigações financeiras de 134 milhões R\$, segundo dados da Análise Financeira e Demonstrações Contábeis da Petrobras (2005). Com esta operação, a Petrobras deixava de ter a obrigação do pagamento de

³⁰⁹ Ver em: *Petrobras negocia para reduzir as perdas com termelétricas*. **Gazeta Mercantil**. São Paulo, 17 de ago. de 2004. Caderno A, p. 6 (Luciana Collet). E também: *Petrobras quer termelétricas*. **Gazeta Mercantil**. Rio de Janeiro, 14 de mai. de 2003. Caderno A, p. 7 (Mônica Magnavita e Claudio R. Gomes Conceição).

³¹⁰ *Petrobras negocia para reduzir as perdas com termelétricas*. **Gazeta Mercantil**. São Paulo, 17 de ago. de 2004. Caderno A, p. 6 (Luciana Collet).

contingência de 5 milhões US\$ mensais. Até o mês do acordo, a empresa havia desembolsado 122 milhões US\$ por pagamentos contingenciais de uma usina cujo valor de mercado estava na casa dos 100 milhões US\$³¹¹. Sem dúvida, um excelente negócio para os donos originais da usina.

O último acordo com as *merchants* foi concluído em março de 2006 com a usina de El Paso (Termomacaé ou Macaé *Merchant*) e sua comercializadora. A usina era a maior de todas (895 MW de capacidade instalada) e as negociações tiveram, como pano de fundo, um longo processo de arbitragem, no qual a alegação da Petrobras se embasava numa figura legal existente na legislação brasileira e que se refere à teoria da imprevisão, cujo fundamento – o expressando de maneira simples – é que um contrato deve ser cumprido toda vez que as condições em que esse contrato foi assinado continuam sendo as mesmas. Uma mudança nas condições, que não poderia prever-se no momento da assinatura, pode ser causal para a contestação sobre o estabelecido pelo contrato original. Conforme a Análise Financeira e Demonstrações Contábeis da Petrobras (2006), a operação envolveu o montante de 757 milhões R\$, com garantias de El Paso limitadas a 260 milhões R\$. O pagamento das contribuições de contingências custava à Petrobras valores superiores a 200 milhões US\$, nas condições do mercado elétrico brasileiro que resultam desfavoráveis para as *merchants* térmicas.

A decisão de compra das usinas *merchants* de parte da Petrobras foi a principal medida para reduzir a exposição aos riscos financeiros realizada a partir do ano 2004; mas não foi a única. A empresa decidiu incrementar sua participação – na maioria dos casos até 100% da sociedade – nas demais usinas termelétricas a gás natural e instalaram-se outras a óleo diesel ou óleo combustível no Nordeste (usinas de Petrolina, Termocabo, em Pernambuco e a Bahia I Fafen na Bahia). Sobre a Termogaúcha (RS), prevista no PPT, cabe destacar que a sociedade foi dissolvida por decisão dos acionistas, em 12 de setembro de 2006. Na Tabela 3.20 pode ser observada a situação final (em outubro de 2007) das usinas termelétricas nas quais a Petrobras possui participação.

Em suma, a geração termelétrica, conforme estava desenhada em fins da década de 1990 e inícios dos anos 2000, era incompatível com o sistema físico, predominantemente hidrelétrico. A aplicação deste tipo de expansão foi realizada à custa da Petrobras. Neste sentido, cabe ressaltar algumas conclusões:

³¹¹ *Venda da Termoçarará encerra litígio com MPX. Gazeta Mercantil*. Rio de Janeiro, 28 de mar. de 2005. Caderno A, p. 7 (Ricardo Rego Monteiro e Daniele Carvalho).

Em primeiro lugar, é inegável que a participação da Petrobras na geração termelétrica contribuiu para mudar o perfil e a imagem da empresa; pois passou a ser uma empresa de energia, introduzindo-se no setor de geração, antes dominado – no nível federal – pela Eletrobras. Poderia ser um exercício de análise interessante explorar as contradições de ter uma empresa elétrica que, seguindo o modelo do setor elétrico predominante nos anos 90, é praticamente esvaziada de suas funções originais, e outra empresa do setor hidrocarbonetos que, a pesar de passar por transformações, passa a ter um rol fundamental na geração termelétrica.

Tabela 3.20 Situação das UTEs nas quais a Petrobras possui participação acionária (em 2007)

Nome da Usina e Estado (UF)	Participação Petrobras (%)	Data Ingresso Operação	Capacidade Instalada e em construção (MW)	MW contratados como PIE	MW contratados com a Petrobras
Em Operação					
Rômulo Almeida (BA)	100	Jun 2004	138	100	22
Aureliano Chaves (MG)	50	Jul 2003	226	0	199
Sepé Tiarajú (RS)	100	Jan 2003	160	0	147
UEG Araucária (PR)	20	Set 2002	484	480	0
Fernando Gasparian (SP)	100	Set 2003	370	0	314
Celso Furtado (BA)	94	Ago 2003	185	0	150
Luiz Carlos Prestes (MS)	100	Dez 2003	252	127	103
Norte Fluminense (RJ)	10	Ago 2004	780	780	0
Leonel Brizola (RJ)	100	Dez 2005	1040	704	253
Barbosa Lima Sobrinho (RJ)	100	Set 2001	386	278	65
Termo Ceará (CE)	100	Fev 2002	220	141	59
Mario Lago (RJ)	100	Out 2001	922	200	474
Juiz de Fora (MG)	100	ND	ND	ND	ND
Bahia I (BA)	100	Jul 2002	31	5	14
Em construção					
Euzébio Rocha (SP)	100	Jun 2009	216	141	0
Jesus Soares Pereira (RN)	72	Jun 2008	320	285	0
Totais					

Notas: (a) não se incluem as usinas Petrolina e Termocabo de Pernambuco, pois na verdade se têm contratos de aluguel de 100% da energia (também existe um contrato de aluguel deste tipo com a UEG Araucária); (b) a correspondência de nomes é a seguinte: Rômulo Almeida (Fafen), Aureliano Chaves (Ibiritermo), Sepé Tiarajú (Canoas), Fernando Gasparian (Nova Piratininga), Celso Furtado (Termobahia), Luiz Carlos Prestes (Três Lagoas), Leonel Brizola (Termorio), Barbosa Lima Sobrinho (Eletrobolt-Enron) e Mario Lago (Macaé Merchant).

Fonte: elaboração própria com dados do Relatório Anual da Petrobras (2007, p. 49) e do site da Petrobras³¹².

Em segundo lugar, também parece evidente que o envolvimento da Petrobras na geração termelétrica, conforme foi mostrado nesta tese, teve uma estreita relação com sua participação e compromisso no projeto de gasoduto Brasil-Bolívia. O compromisso de

³¹² Disponível em: <http://www2.petrobras.com.br/ri/port/DestaquesOperacionais/GasEnergia...> Acesso em: 29 de dezembro de 2008.

desenvolver o mercado no Brasil e o ônus financeiro do compromisso com a Bolívia foram fatores importantes nas decisões da Petrobras.

Não obstante, não pode deixar de mencionar-se que a introdução da geração termelétrica num sistema hidrelétrico, como o brasileiro, tem suas restrições e exigem uma flexibilidade de operação muito grande, o que não é compatível com a rigidez dos contratos *take-or-pay* e *ship-or-pay* assinados pela Petrobras com a YPFB boliviana e as empresas de transporte de gás.

A Petrobras tinha a consigna de ter uma participação minoritária nos projetos termelétricos, o que parecia ser mais coerente com o modelo mercantil que estava implementando-se no setor elétrico. Este foi o discurso do governo, mas não foi o que se verificou na realidade. Mas o capital privado parece ter “aversão” ao risco. Em consequência, a Petrobras resultou ser a tomadora de riscos de quase todos os empreendimentos em que esteve envolvida (particularmente nas *merchants*). Tudo indica que a Petrobras agiu como motor que impulsionou a geração termelétrica, garantindo com seus recursos ou com empréstimos obtidos (muitos deles oriundos do financiamento público) a acumulação privada.

3.5.2 Consequências do projeto na Bolívia

O projeto *Gasbol* teve implicações na Bolívia que foram diferentes das analisadas para o Brasil. Este país era considerado claramente como mercado, destinatário dos recursos naturais bolivianos para a diversificação e segurança da matriz energética, como motor para o desenvolvimento econômico, mas também como a oportunidade para os grandes capitais auferirem ganhos, com riscos mínimos ou nulos. Na Bolívia, país de origem dos recursos as formas de apropriação dos excedentes econômicos foram diferentes, mas o fim continuou sendo o mesmo.

No ponto 3.2.2 desta tese foi apresentado que na Bolívia as condições de abertura da indústria dos hidrocarbonetos, da mão do modelo neoliberal instaurado desde meados da década de 1980 e aprofundado na década seguinte, também abriram a oportunidade para o desenvolvimento de negócios por parte das grandes empresas internacionais. Aliás, este era o *slogan* divulgado em praticamente todos os países que passaram pelas reformas inspiradas no Consenso de Washington: “a atração de investimentos estrangeiros”. Mas o significado da presença estrangeira na exploração dos recursos naturais da Bolívia - como a prata durante a dominação espanhola ou o estanho durante os séculos XIX e primeira metade do século XX -

não foi uma história com conseqüências favoráveis para o povo boliviano. A contradição de ser um país com grandes reservas minerais exploradas e com um dos indicadores de PIB/capita menores de toda a América Latina (com PIB per capita abaixo da ordem de 1000 US\$, em torno de 30% da média da América Latina³¹³) torna-se uma motivação para buscar consagrar o gás natural como base para um maior desenvolvimento socioeconômico. Por conseguinte, constituir um importante elemento explicativo para compreender o desenvolvimento histórico recente na Bolívia. É totalmente compreensível a vinculação entre o projeto de integração energética e os fatos históricos.

As implicações do projeto do gasoduto vinculam-se diretamente com o modelo de desenvolvimento que se deu para a exploração dos hidrocarbonetos. Neste contexto, o enfoque analítico considerado aqui permite mostrar as contradições inerentes a um projeto que foi apresentado para o povo boliviano como vital para o seu desenvolvimento econômico, para a “atração dos investimentos estrangeiros”, o que era expresso – e ainda é em muitos países - com grande ênfase. Isto como se a repetição constante dessa frase trouxesse *per se* a solução imediata para as ingentes necessidades desse povo. Povo este que perante as contradições do discurso dos governantes da década de 1990 e suas decorrências reagiu, aglutinou e organizou as forças sociais para mudar a situação, reivindicando reduzir a contradição inerente a um projeto desenhado para auferir benefícios para a acumulação capitalista.

A análise que será realizada nas próximas páginas tem três vertentes: a primeira coloca algumas reflexões sobre a participação da Enron no projeto do gasoduto do lado boliviano; a segunda, refere-se à participação e distribuição das áreas de exploração entre as empresas estrangeiras para o incremento das reservas; e a terceira, se relaciona com a percepção dos benefícios dos projetos para setores sociais da Bolívia liderados por forças sindicais e organizações indígenas agrupados na Coordenadoria de Defesa do Gás e da Água, que depois impulsionariam a chegada ao poder político na Bolívia de um representante dessa luta: Evo Morales.

³¹³ Vide dados da CEPAL em www.cepal.org. Acesso em 22 de março de 2009.

3.5.2.1 A participação da *Enron* na Bolívia: a contradição entre a imagem corporativa e a realidade

De acordo ao que já foi comentado nesta tese, a companhia *Enron* chegou, em meados da década de 1990, por meio da máxima autoridade do governo boliviano³¹⁴. Nessa época, o pensamento da alta direção da *Enron*, em particular da executiva responsável pelo desenvolvimento dos negócios nas denominadas “economias emergentes”, à frente da *Enron Development*, Rebecca Mark, era que a empresa tinha um destino missionário e visionário: o de levar a mentalidade de mercado e divulgar o *gospel* da privatização em países que “desesperadamente” precisam desse tipo de pensamento (McLEAN e ELKIND, 2004, p. 71). E não puderam chegar na Bolívia em melhor momento que esse do primeiro mandato do presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, que havia apresentado ao Congresso uma das mais liberais legislações para os hidrocarbonetos na história da Bolívia. De fato, a Bolívia e o Brasil foram destinos escolhidos pela *Enron Development* pouco antes de 1993 (ano que se iniciou a presidência de Gonzalo Sánchez de Lozada), segundo os autores da história da *Enron*, McLean e Elkind (2004). Para eles, existe uma teoria corrente em Wall Street – denominada “*the greater fool theory*”- conforme a qual uma empresa ou grupo de empresas chega num país para participar em licitações internacionais de empresas públicas ou de concessões de serviços públicos com o intuito de amealhar ganhos imediatos e vender rapidamente para outras empresas, uma vez que os projetos estejam em andamento.

O governo boliviano, por meio da YPFB e os representantes da *Enron Development* negociaram e assinaram um acordo em 1994 (aprovado pelo Decreto Supremo 23908 de 8 de dezembro de 1994) que permitia à empresa *Enron* desenvolver projetos na Bolívia para a exportação de gás aos países vizinhos. Entre 1994 e 1996 a *Enron* realizou ações para instalar-se na Bolívia e participar do transporte de gás ao Brasil e do processo de capitalização da YPFB. Finalmente, o Decreto Supremo 24.617 de 14 de maio de 1997 autorizou a participação da *Enron* (e da *Shell*) na empresa de transporte de gás para o Brasil, tanto no lado boliviano como brasileiro, e aprovou o financiamento da Petrobras para o lado boliviano. A *Enron* e a *Shell* também foram sócias e depois únicas donas do *Gasoduto Oriente Boliviano SA* (segundo Resolução Administrativa da Superintendencia de Hidrocarburos da Bolívia N° 285/2000), que transporta o gás natural, no solo boliviano, para a cidade de Cuiabá (MT).

³¹⁴ Conforme informação recolhida diretamente pelo autor desta tese em entrevista realizada em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, em fevereiro de 2008, com dois ex altos executivos da YPFB durante a década de 1990. Eles pediram expressamente para não serem identificados, pelo teor da informação que estavam compartilhando.

O avanço da *Enron*, seja na Bolívia ou em outras partes do mundo, não estava fora dos padrões de desenvolvimento e expansão das grandes corporações. John Perkins, ex alto executivo e analista de diversas empresas estadunidenses que participaram da construção de grandes obras de infraestrutura no mundo, relatou detalhadamente num livro como os planos de expansão dos grandes capitais estão estreita e estrategicamente vinculados com os planos de ação dos governos das grandes potências mundiais (no caso, os EUA) para os países “em desenvolvimento” (PERKINS, 2005). Segundo o depoimento dele, não interessa o desenvolvimento destes países, senão os lucros que podem ser angariados com os grandes negócios, em particular com o apoio das elites locais. Aos agentes que colaboram com esse processo, Perkins os denomina: assassinos econômicos, porque não colaboram com o desenvolvimento socioeconômico; pelo contrário, pioram ou destroem as condições de vida da população mais pobre. Em seu livro, o ele dedica algumas palavras ao fenômeno *Enron* no início da década de 1990, que são muito esclarecedoras, a saber:

“A maioria das reuniões de negócios começava com alguns instantes de conversa ruidosa enquanto os participantes se acomodavam nos seus lugares, bebericavam xícaras de café e organizavam os seus documentos; naqueles dias a conversa ruidosa era a respeito da Enron. Ninguém fora da empresa sequer imaginava como a Enron era capaz de fazer tais milagres. Os que trabalhavam na empresa simplesmente sorriam para nós de fora, e ficavam em silêncio. Ocasionalmente, quando pressionados, eles falavam sobre novas abordagens da administração, sobre “financiamento criativo” e sobre o seu compromisso de contratar executivos que conheciam os caminhos pelos corredores do poder nas capitais de todo o mundo. Para mim, tudo isso parecia uma nova versão das antigas técnicas dos AEs [assassinos econômicos]. O império mundial avançava a passos rápidos.” (PERKINS, 2005, p. 195-196)

Em 2002, uns meses depois da divulgação da fraude da *Enron* e da queda de suas ações na bolsa de Nova Iorque, se expressaram diversas acusações na Bolívia que contestaram os contratos assinados desde o ano 1994. Entre os referentes destas acusações destacava-se Andrés Solíz Rada – na época parlamentar boliviano e depois ministro do setor energético boliviano durante a nacionalização dos hidrocarbonetos em maio de 2006. Solíz Rada destacava diversas irregularidades, tais como: ingresso da empresa transnacional sem licitação; participação nos benefícios do gasoduto como acionista sem ter realizado importantes aportes de capital; perda da soberania de jurisdição para a solução de controvérsias (havia-se estabelecido o regime de arbitragem em Nova Iorque)³¹⁵. Estas acusações foram finalmente formalizadas em junho de 2008. Com efeito, a promotoria

³¹⁵ *Ministros del MNR deberán explicar contrato con Enron. Diario Correo del Sur*. Sucre-Bolivia, 24 de enero de 2002. Disponível em: http://www.correodelsur.net/2002/0124/w_nacional12.shtml. Acesso em: 8 de janeiro de 2009.

pública formalizou a acusação em contra de dois ex presidentes bolivianos, ex ministros, ex altos executivos da YPFB e ex representantes da Enron, pelos seguintes delitos: “*contratos lesivos al Estado, conducta antieconómica, resoluciones contrarias a la Constitución y a las leyes, y uso indebido de influencias*”.³¹⁶

A *Enron* ingressou na Bolívia não somente para participar do transporte do gás senão também porque viu o negócio das termelétricas no Brasil (segundo depoimento dos dois ex altos executivos da YPFB entrevistados em Santa Cruz de la Sierra). A proposta da *Enron* foi bem recebida no Brasil, pois já estava prevista uma restrição da oferta de energia elétrica no futuro próximo. Para as autoridades da Bolívia, a *Enron* parecia ser um aliado suficientemente forte para ajudar na negociação com a outra grande empresa: a Petrobras. Mas, segundo os ex altos executivos da empresa estatal boliviana que foram entrevistados, os acordos entre a *Enron* e a YPFB não definiram compromissos para a empresa transnacional: se determinou que esta empresa faria seus “maiores esforços” para a obtenção de financiamento. E segundo comentam os ex-altos executivos da YPFB a ação da *Enron* não passou de um “esforço”. “*Ninguém estava disposto a financiar o projeto*”. Somente o Banco Mundial mostrava interesse (inclusive, os profissionais entrevistados receberam notícias de que este banco havia pressionado ao governo do Brasil para incentivar o ingresso do setor privado no projeto). Depois de que a Petrobras apresentou a solução do pagamento antecipado, surgiram outros financiamentos, como foi o caso da Corporação Andina de Fomento (CAF).

Por outra parte, o ingresso da Shell para compartilhar a sociedade com a *Enron* foi resultado de pressões internas na Bolívia que não desejavam o monopólio da *Enron* nos suculentos negócios que se avizinhavam. Foi assim que o governo boliviano pressionou (ou foi pressionado?) para que se associasse com a Shell e se apresentasse no processo de capitalização da YPFB. Além da Shell, a empresa canadense Nova (que esteve presente no projeto GasAndes) estava interessada ingressar no projeto, mas o acordo foi realizado entre a *Shell* e a *Enron*. Estas empresas criaram a TR Holdings e fizeram parte das sociedades que constituíram as duas empresas de transporte. Estas duas grandes empresas tiveram o controle da empresa *Transredes* na Bolívia, principal acionista e operadora do *Gasbol* no lado boliviano até o ano 2008.

Cabe recordar que antes de ser descoberta a contradição entre a imagem corporativa de sucesso e a verdadeira situação econômica da empresa, a *Enron* havia conseguido captar no

³¹⁶ *Fiscalia presentó acusación contra Goni por caso Enron. El Deber*. Santa Cruz de la Sierra, 10 de jun. de 2008. Fonte: Disponível em: <http://www.eldeber.com.bo/2008/2008-06-10/vernotanacional.php?id=080610003751>. Acesso em: 8 de janeiro de 2009.

mercado de capitais, entre 1997 e 2000, 55 bilhões US\$ (McLEAN, 2004), aproximadamente 10 vezes o PIB da Bolívia em meados da década de 1990. Certamente, a divulgação da participação da Enron no maior gasoduto da América Latina havia contribuído para a imagem favorável dessa empresa, para captar esses importantes recursos financeiros. Enquanto isso, o povo boliviano se fez mais pobre: em 1989 14% dos lares urbanos bolivianos era indigente (abaixo da linha de pobreza, o que significa que viviam com menos de 1 US\$ por dia); em 2002, essa percentagem havia crescido a 17% (CEPAL, 2004).

3.5.2.2. O crescimento das reservas de gás natural

O primeiro aspecto que ressaltou Carlos Miranda Pacheco³¹⁷ (ex-ministro de hidrocarbonetos da Bolívia) quando foi entrevistado no ano 2005 pelo autor desta tese, na cidade de La Paz (Bolívia), como resposta a uma pergunta sobre os efeitos e benefícios do projeto *Gasbol* na Bolívia, foi o crescimento notável das reservas certificadas de gás natural desse país em aproximadamente uma década, o que tornou esse combustível fóssil um recurso fundamental para a economia boliviana. O depoimento de Miranda Pacheco estava se referindo a um fenômeno amplamente conhecido sobre a história recente dos hidrocarbonetos bolivianos. Com efeito, o nível de reservas provadas e prováveis de gás natural teve uma taxa de incremento anual da ordem de 31%, entre os anos 1997 e 2005. Em somente seis anos (até 2003), as reservas de gás natural passaram de 160 bilhões de m³ a 1.550 bilhões de m³, uma relação de quase 10 vezes³¹⁸.

Para Miranda Pacheco, a principal motivação para as empresas realizarem um ambicioso programa de exploração do gás foi o fato de contar com contratos de suprimento de gás com a Petrobras no marco do projeto *Gasbol*. Por sua vez, Mariaca (2002, p. 7) complementa a idéia apresentada por Miranda Pacheco afirmando a importância que teve a Lei de Hidrocarbonetos do presidente Gonzalo Sánchez Lozada (Lei 1689/1996) no processo

³¹⁷ Carlos Miranda Pacheco é um técnico altamente qualificado que ocupou posições importantes no setor energético da Bolívia, desde a década de 1970 até inícios da década de 2000. Esteve diretamente envolvido nas negociações entre o seu país e o Brasil que levaram ao gasoduto. Entre os cargos ocupados destacam-se: ministro de Hidrocarbonetos, superintendente de Hidrocarbonetos; e secretário executivo da Organização Latino-americana de Energia. O Dr. Miranda Pacheco foi entrevistado pelo autor desta tese, na cidade de La Paz, Bolívia, em agosto de 2005.

³¹⁸ Oliva Rocha (2006, p. 46) aponta que o máximo histórico das reservas provadas e prováveis de gás natural da Bolívia foi alcançado no ano 2003. Depois houve uma diminuição devido à falta de investimentos e à produção de gás natural dos mega campos.

de atração de empresas internacionais, mas também destaca o desnecessário desmantelamento da YPFB. Neste sentido, menciona que a empresa estatal boliviana tinha as condições para garantir os contratos de suprimento de gás com o Brasil. A empresa tinha o conhecimento necessário das estruturas geológicas, como patrimônio institucional.

O processo de aplicação das teses de abertura do setor hidrocarbonetos ao setor privado e sucessivas medidas de ordem institucional em detrimento da YPFB, segundo o relatado anteriormente neste Capítulo, resultaram na participação crescente das empresas internacionais em diversas atividades *upstream* do setor, na Bolívia. Conforme pode ser observado na Tabela 3.21, grandes empresas internacionais controlavam as reservas de gás natural boliviano no ano 2005. Somente a Petrobras tinha o controle de mais de 57,4% do gás natural; a *Repsol-YPF* tinha em torno de 22% (valor que se incrementa a 32,7% se são consideradas as empresas *Andina* e *Chaco* nas quais a *Repsol-YPFB* possuía o controle em 2005); e a *Total E&P Bolívia*, em torno de 16%. Três grandes grupos empresariais internacionais tinham o domínio sobre a operação das áreas na Bolívia, por meio de diversos contratos com a YPFB.

Tabela 3.21 Empresas operadoras das principais áreas de exploração e produção de hidrocarbonetos na Bolívia (em 2005)

Empresa	Reservas 2P (10⁶ pc)	Distribuição
Andina ³¹⁹	2.332.095	4,78%
BG Bolivia	495.194	1,02%
Canadian Energy	10.479	0,02%
Chaco ³²⁰	2.390.115	4,90%
Dong Won	52.308	0,11%
Repsol-YPF	10.681.994	21,90%
Petrobras Energia	698.370	1,43%
Petrobras Bolivia	22.412.633	45,95%
Pluspetrol	916.022	1,88%
Total E&P Bolívia	7.757.145	15,90%
Vintage	1.030.922	2,11%
Total	48.277.277	100%

Fonte: *Cámara Boliviana de Hidrocarburos* (Apud Oliva Rocha, 2006, p. 39)

Conforme pode ser observado na Tabela 3.22, as reservas provadas mais as prováveis tiveram um incremento notável entre 1999 e 2000, anos em que se iniciou a operação do gasoduto Bolívia – Brasil em seus diferentes trechos. O crescimento foi de 274,4% em apenas

³¹⁹ Originalmente, a *Empresa Petrolera Andina Sociedad Economía Mixta* surgiu, em 1997, de um acordo entre o *Ministerio de la Capitalización*, YPFB, *Pérez Companc* y *Cititrust* (Bahamas) Limited.

³²⁰ Originalmente controlada pela empresa *Amoco Netherlands Petroleum Company*.

um ano. E o nível destas reservas continuou crescendo até o ano 2003. Assim, poucos anos depois da capitalização, as empresas tiveram acesso a um mercado importante que já estava vinculado à região onde estavam as reservas por meio de uma instalação; e tinham reservas na ordem de 9 a 10 vezes que na época que foi realizada a capitalização na Bolívia.

A existência do benefício do incremento das reservas de gás natural boliviano é indiscutível. A questão é se esse benefício alcançava o povo boliviano. Deve lembrar-se a história de exploração que teve esse país com outros produtos, como a prata e o estanho.

Tabela 3.22 Distribuição das reservas de gás natural da Bolívia
(em 10^{12} pés cúbicos)

Ano	Reservas Provasdas (A)	Reservas Prováveis (B)	Reservas possíveis (C)	Reservas 2P (A+B)
1997	3,8	1,9	4,1	5,7
1998	4,2	2,5	3,2	6,7
1999	5,3	3,3	5,5	8,6
2000	18,3	13,9	23,3	32,2
2001	23,8	23	23,2	46,8
2002	27,4	24,9	24,9	52,3
2003	28,7	26,2	24,2	54,9
2004	27,6	24,7	24,1	52,3
2005	26,7	22	15,2	48,7

Fonte: Elaboração própria com base em dados da *Cámara Boliviana de Hidrocarburos* (apud OLIVA ROCHA, 2006, p. 37)

3.5.2.3 A percepção dos benefícios na Bolívia

O modelo escolhido para o desenvolvimento do projeto *Gasbol* teve grandes benefícios para as empresas participantes da exploração dos hidrocarbonetos (a possibilidade de transformar em mercadoria e em dinheiro grandes quantidades de reservas se podia tornar benefício econômico a ser apropriado pelas empresas). Se for considerada a quantidade a participação governamental estabelecida pela lei 1689 apresentada por Gonzalo Sánchez de Lozada, o governo boliviano auferia benefícios diretos de 18% do valor do gás natural em boca de poço. Montantes que representavam entre 200 a 300 milhões US\$, contra 900 a 1300 milhões US\$ que correspondia às empresas operadoras. O sentimento de despojo de recursos foi inevitável não somente face este fato isolado do gás natural, senão num contexto histórico muito mais abrangente, com diferentes agentes, formas, mas com o mesmo objetivo de auferir

os maiores lucros possíveis mediante a apropriação dos excedentes econômicos oriundos das rendas do gás. Na história recente, no marco do processo das reformas neoliberais, não foi somente o setor energético o afetado. No caso da Bolívia, a entrega do manejo dos recursos para empresas internacionais, no ânimo de atrair investimentos, chegou a alcançar um serviço tão vital como o abastecimento da água potável.

Pelo exposto, cabe considerar que o processo de re-nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia se insere num contexto influenciado por movimentação política intensa que teve como eventos marcantes e determinantes as chamadas “Guerra da Água” e a “Guerra do Gás”. Estes eventos que receberam o qualificativo de guerra foram reais conflitos políticos, protagonizados por movimentos sociais. A insuficiência das políticas neoliberais associada a enfrentamentos relativos ao uso e posse privada da água e de outro recurso natural, o gás, fizeram eclodir enfrentamentos entre grupos étnicos e de culturas tradicionalistas que já vinham sofrendo com ações de Estado alinhadas com políticas norte americanas de esvaziamento da cultura da coca em solo boliviano. A síntese desta jornada de superação de políticas neoliberais é a eleição de Evo Morales, líder cocaleiro indígena, que no período mais recente tomou a frente no processo de re-nacionalização dos hidrocarbonetos. Este processo, naturalmente teve implicações na política externa junto a países que tinham interesses econômicos no país, dentre eles o vizinho país: Brasil.

Para dois dirigentes sindicais de Cochabamba entrevistados pelo autor desta tese³²¹, a denominada “Guerra do Gás” tem como antecedente mais recente a “Guerra da Água”. Estas duas manifestações da vontade popular canalizada por meio de organizações de trabalhadores e movimentos indígenas – e que configuraram um contexto mais geral de diversas mobilizações realizadas entre o ano 2000 e 2005 - estão conectadas por uma crise da hegemonia política de setores conservadores da Bolívia face às reivindicações históricas de trabalhadores e de nacionalidades e povos indígenas. Constituem importantes vitórias dos movimentos sociais que conseguiram contrapor a utilização de recursos naturais (água e gás) como bens públicos à sua utilização e comercialização como mercadorias (ROCHA, 2006, p. 37 et seq.).

Para Rocha, o ano de 2000 foi um marco importante de mobilizações. Sobre a “Guerra da Água”, deflagrada em Cochabamba, o autor comenta:

“O ano de 2000 é um marco nesses processos devido à “Guerra da Água” em Cochabamba. Naquela cidade, seguiram-se recomendações do Banco Mundial, e o

³²¹ O autor da tese entrevistou a Oscar Olivera, da *Coordinadora de Defensa del Gas y del Agua*, e a René Cardona, presidente do Sindicato de Trabalhadores do SEMAPA (*Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado* de Cochabamba), Cochabamba, Bolívia, em agosto de 2005.

serviço de abastecimento foi privatizado para um consórcio internacional que reuniu empresas da Bolívia, da Espanha, da Itália e dos EUA. Os novos donos impuseram leis draconianas que incluíam a proibição de se recolher água da chuva, além do aumento das tarifas. Numa região onde a maioria das pessoas sobrevive com menos de US\$1 por dia, as novas regras significaram, na prática, a exclusão do acesso a este bem vital para os segmentos mais pobres da população.” (ROCHA, 2006, p. 38)

Oscar Olivera, líder sindical de Cochabamba, entrevistado pelo autor desta tese, aponta que a partir da injusta situação criada pela “privatização” da água e a exploração de parte das empresas internacionais, respaldadas num marco legal e regulatório favorável para elas, diversos grupos de trabalhadores e indígenas se organizaram e criaram a Coordenadoria de Defesa da Água e da Vida, que comandou bloqueios de estradas e a ocupação simbólica da cidade de Cochabamba, o que teve uma reação violenta de parte do poder público. Como desfecho político favorável aos movimentos sociais reivindicativos obteve-se o cancelamento do contrato de privatização e gestão da água. O consórcio de exploração do serviço de água potável Cochabamba, “Águas del Tunari”, liderado pela empresa *Bechtel Enterprise Holdings* dos EUA, teve que deixar a administração da companhia de água em mãos da Coordenadoria, iniciando-se uma disputa no contexto de um centro internacional de resolução de controvérsias no âmbito do Banco Mundial. No ano 2006, assinou-se um acordo entre o governo da Bolívia e “Águas del Tunari”, finalizando-se a disputa sem reclamações financeiras de nenhuma das partes.

Após a vitória na Guerra da Água em Cochabamba, os movimentos sociais organizados enfocaram suas reivindicações em outros elementos que iam de encontro às políticas neoliberais estabelecidas: em particular, reivindicava-se o controle sobre os hidrocarbonetos e mesmo a re-nacionalização dos hidrocarbonetos. Em ocasião da entrevista realizada, pelo autor desta tese, a Oscar Olivera, em agosto de 2005, o líder sindical apontou para um cartaz de dimensões gigantescas que se encontrava no prédio onde se realizou a reunião (*Federación de Fabriles de Cochabamba*), que dizia: “*Nacionalización o Muerte*”. Segundo Olivera, na Coordenadoria de Defesa dos Hidrocarbonetos e da Água (mesma agrupação da Coordenadoria de Defesa da Água e da Vida mencionada, mas agora incorporando a luta pelos hidrocarbonetos), partia-se do princípio de que o controle das riquezas naturais bolivianas é fundamental para o desenvolvimento do país, e estes recursos são alvo inequívoco de interesses estrangeiros. Neste mesmo sentido, Rocha (2007) apresenta a seguinte apreciação:

“O estopim para a guerra do gás foi o anúncio, feito em 2003 pelo presidente Sánchez de Lozada, do projeto de exportar esse recurso para os EUA, através de portos chilenos. O plano parecia feito sob medida para irritar os nacionalistas, pois implicava acordos econômicos com os Estados Unidos, a quem detestavam por causa da política antidrogas e do apoio prestado às ditaduras militares da Bolívia. E

ainda por cima envolvia o Chile e a ferida aberta da perda do litoral boliviano para as tropas daquele país na guerra do Pacífico, no fim do século XIX.” (ROCHA, 2007, p. 40)

A luta pela nacionalização dos hidrocarbonetos teve vários fatos históricos marcantes que passa pelos protestos contra o projeto *Pacific LNG*³²² apoiado pelo presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, durante o seu segundo mandato. Para os empresários bolivianos (Oscar Jiménez e Miguel Ferrufino) e para o jornalista boliviano Eduardo Mendizábal, entrevistados em Santa Cruz de la Sierra, em agosto de 2005, este projeto foi o detonante de firmes e constantes protestos contra do governo de “Goni”, levando-o à renúncia em outubro de 2003³²³. Cabe lembrar que a partir da renúncia de Goni, os governos sucessores se dedicaram a criar um novo marco legal e rever a política em relação com o gás natural, em boa parte com base num referendun popular realizado sob a gestão do presidente Carlos Mesa - que também renunciou no ano 2005 -, em 18 de julho de 2004. Como um dos resultados desse *referendum*, ainda que com críticas da Coordenadoria de Defesa do Gás e da Água (segundo o depoimento pessoal de Oscar Olivera), se promulgou uma nova Lei de Hidrocarbonetos, a Lei 3058 de 17 de maio de 2005, que deixou para trás muitos dos preceitos neoliberais da Lei anterior.

Esta nova Lei de Hidrocarbonetos, vigente desde o ano 2005 e no marco da qual foram negociados contratos e se instituiu a nacionalização (no ano 2006), para Câmara (2007, p. 65), recupera a participação do Estado boliviano em toda a cadeia produtiva do setor hidrocarbonetos. O novo diploma legal consagrou a propriedade dos hidrocarbonetos produzidos no território boliviano, além de definir uma política setorial que da prioridade à transformação dos hidrocarbonetos em produtos de maior valor adicionado, como motor do desenvolvimento industrial do país, estabelecendo condições restritivas de exportação. Esta nova Lei também fundamentou um processo de retomada do fortalecimento institucional e econômico da YPFB, como empresa estatal encarregada de executar a Política Nacional de Hidrocarbonetos, o que se expressava poderia garantir o aproveitamento soberano da indústria de hidrocarbonetos.

Destacam-se abaixo três artigos da Lei 3.058 de hidrocarbonetos de 17 de maio de 2005 que textualmente explicitam a recuperação da participação do Estado Boliviano na cadeia produtiva dos hidrocarbonetos, *in verbis*:

³²² Consistia num projeto de gasoduto de aproximadamente 700 km de extensão, desde a área de Margarita, na Bolívia, até o porto chileno de Tocopilla, onde se instalaria uma planta de produção de GNL para exportação do gás para os EUA e México. O projeto estava sendo promovido por um grupo de empresas (BG Bolívia, Repsol-YPF e Andina, entre outros).

³²³ Gonzalo Sánchez de Lozada foi eleito para o período 2002-2007. A partir da renúncia dele, sucederam-se dois presidentes até a convocação a eleições, em 2005: Carlos Mesa e Eduardo Rodríguez.

ARTÍCULO 5° (Propiedad de los Hidrocarburos). Por mandato soberano del pueblo boliviano, expresado en la respuesta a la pregunta número 2 del Referéndum Vinculante de 18 de julio de 2004, y en aplicación del Artículo 139° de la Constitución Política del Estado, se recupera la propiedad de todos los hidrocarburos en Boca de Pozo para el Estado Boliviano. El Estado ejercerá, a través de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), su derecho propietario sobre la totalidad de los hidrocarburos. (BOLÍVIA LEIS, 2005)

ARTÍCULO 6° (Refundación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos - YPFB). Se refunda Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), recuperando la propiedad estatal de las acciones de los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que esta Empresa Estatal pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos, reestructurando los Fondos de Capitalización Colectiva y garantizando el financiamiento del BONOSOL. (BOLÍVIA LEIS, 2005)

ARTÍCULO 8° (Régimen Económico). Se dispone que el Estado retendrá el cincuenta por ciento (50%) del valor de la producción de gas y del petróleo, conforme al mandato contenido en la respuesta de la pregunta número 5 de la Ley del Referéndum Nacional de 18 de julio de 2004. (BOLÍVIA LEIS, 2005)

Conforme pode ser observado nos excertos do instituto legal em vigor, não somente se estabelece a propriedade estatal da totalidade dos hidrocarbonetos na Bolívia, senão também se refunda a empresa estatal YPFB, que havia sido esvaziada de suas funções no processo de reformas institucionais. Deve lembrar-se ainda que no processo de capitalização (com base na Lei 1.544 de 21 de março de 1994), se estabeleceu que ações de propriedade do Estado boliviano fossem transferidas sem custo aos bolivianos que tivessem alcançado a idade adulta em 31 de dezembro de 1995. Estas ações seriam depositadas nos Fundos de Capitalização Coletiva e seriam administradas pelas Administradoras de Fundos de Pensão. O Bonosol foi instituído pela Lei 1.732 de 29 de novembro de 1996 (Lei de Pensões) e era um bônus de 240 US\$ por ano aos cidadãos bolivianos com mais de 65 anos de idade que tivessem cumprido ao menos 21 anos em 31 de dezembro de 1995³²⁴. Por conseguinte, a nova Lei implicava capitalizar novamente YPFB a partir desses Fundos de Capitalização Coletiva e também realizar o cumprimento do *Bonosol*.

A transformação do marco legal dos hidrocarbonetos significou *per se* uma melhora nas arrecadações para o Estado boliviano oriundas da produção de hidrocarbonetos. Em princípio tratava-se de um incremento de 32 pontos percentuais em relação com as participações de apenas 18% da legislação de Goni³²⁵. O incremento desses 32% do valor da

³²⁴ O governo de Hugo Bánzer, no ano 1998, aboliu o *Bonosol* e instituiu o Bolivida (Lei 1864 de 15 de junho de 1998), que implicava a redução dos benefícios previstos no *Bonosol*, em detrimento do povo boliviano.

³²⁵ A distribuição de 18% do valor da produção, da legislação de 1996, previa a alocação de 11% para os governos sub-nacionais (denominados Departamentos na Bolívia); 1% para os Departamentos mais pobres do país (Beni e Pando) e 6% para o *Tesoro General de la Nación*.

produção previsto pela Lei de 2005 representava o retorno de um imposto existente na legislação anterior à de 1996, denominado Imposto Direto sobre os Hidrocarbonetos (IDH).

Inobstante os avanços que representou a Lei de 2005, existiam críticas sobre o alcance das reivindicações³²⁶. Foi assim que o governo do presidente Evo Morales, eleito em dezembro de 2005, decidiu aprofundar as mudanças configuradas na legislação por meio de Decretos Supremos. Deve considerar-se que a plataforma política de Evo Morales carregava consigo demandas dos movimentos sociais. O novo governo teve de manifestar, desde o ponto de vista oficial, mudanças na legislação referente aos Hidrocarbonetos. As primeiras palavras do Decreto Supremo 28701 de 1 de maio de 2006 (*“Héroes del Chaco”*, também conhecido como o Decreto Supremo da Nacionalização dos Hidrocarbonetos), na parte que corresponde aos “Considerando”, foram retomadas as reivindicações de cunho político, a saber:

“Que en históricas jornadas de lucha el pueblo ha conquistado, a costa de su sangre, el derecho de que nuestra riqueza hidrocarburífera vuelva a manos de la nación y sea utilizada en beneficio del país. Que en el Referéndum Vinculante de 18 de julio de 2004, a través de la contundente respuesta a la pregunta 2, el pueblo ha decidido, de manera soberana, que el Estado Nacional recupere la propiedad de todos los hidrocarburos producidos en el país.” (BOLIVIA DECRETO SUPREMO 28701, 2006)

O DS de nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos surpreendeu a todos os setores brasileiros envolvidos seja com o projeto do gasoduto ou com o consumo de gás natural. Se bem se esperava um avanço na política boliviana de utilizar o gás natural e obter maiores benefícios desse recurso – de fato a Petrobras se encontrava negociando a instalação do pólo petroquímico na região de fronteira, na Bolívia – não se esperava nem o fator surpresa, nem o cenário em que inclusive houve intervenção das forças militares. Contudo, a abrangência da nacionalização de 2006 foi mais modesta, em profundidade do processo, que nas anteriores duas nacionalizações, nas das décadas de 1930 e 1950 (nos casos anteriores, o processo implicou na confiscação imediata de ativos, afetando diretamente uma companhia transnacional em cada caso). Segundo o DS de 2006, o Estado boliviano assumiu o controle acionário (através da aquisição de 50% + 1 das ações) de diversas empresas e dos maiores campos de produção que eram operados pela Petrobras e pela Repsol- YPF. Mais tarde, em 2008, de acordo ao que foi mencionado no momento de descrever a estrutura societária das empresas do gasoduto, a nacionalização alcançou à empresa *Transredes*.

³²⁶ Com efeito, na entrevista realizada pelo autor da tese ao Sr. Oscar Olivera, em Cochabamba, o entrevistado destacou as críticas à Lei de 2005, pois não se havia realizado a efetiva nacionalização da indústria dos hidrocarbonetos e os benefícios para as grandes empresas operadoras das áreas de produção continuaram sendo elevadas. Em agosto de 2005, três meses depois de promulgada a nova Lei, mas antes da eleição de Evo Morales era manifesto o descontentamento com os resultados da Lei em vigor.

A respeito dos campos de alta produtividade (com produção superior a 100 milhões de pés cúbicos por dia) vale destacar que tiveram as participações governamentais bolivianas incrementadas de 50% a 82%; os demais continuaram a pagar 50%. O conceito do incremento de 32% era para colaborar na re-fundação da YPFB.

As medidas de nacionalização de Evo Morales parecem atender uma boa parte das demandas que os movimentos sociais formularam desde a década de 1990. A popularidade do presidente disparou, atingindo mais de 80% e dando-lhe vitória nas eleições de julho para a Assembléia Nacional Constituinte, ainda que não conseguisse os 2/3 das cadeiras necessárias à aprovação de emendas constitucionais (segundo comentário de CÂMARA, 2007, p. 67).

Os benefícios financeiros para o Estado boliviano advindos das mudanças legislativas associadas à Lei de Hidrocarbonetos de 2005 e do Decreto Supremo 28701 de 2006 são inequívocos. Na Tabela 3.23 mostram-se os dados para o período 2001 a 2005. O valor das participações governamentais na produção dos hidrocarbonetos teve um salto da ordem de cinco a seis vezes (considerando também os incrementos na produção).

Tabela 3.23 – Comparativo das participações do Estado boliviano na produção de hidrocarbonetos, segundo os regimes das legislações de 1996 e de 2005 e o Decreto Supremo da nacionalização de 2006 (em milhões US\$)

Ano	Lei 1689/96 Regalias 18%	Lei 3058/2005 IDH 32% + Regalias 18%	Lei 3058/2005 + DS 28701/2006 YPFB 32%	TOTAL
2001	188	0	0	188
2002	173	0	0	173
2003	220	0	0	220
2004	287	0	0	287
2005	317	291	0	608
2006	394	685	220	1299
2007	439	737	396	1572

Fonte: *Ministerio de Hidrocarburos y Energia da Bolívia*³²⁷

A análise da Lei 3.058 de 2005 indica, *prima facie*, que o maior benefício tributário desse diploma legal é a instauração do IDH, que corresponde à maior contribuição histórica, em termos percentuais e absolutos, em conceito de “imposto” sobre a produção de hidrocarbonetos. O governo de Eduardo Rodríguez, pouco tempo depois de promulgada a Lei (a Lei foi promulgada num curto período de transição entre a renúncia de Mesa e a posse de E. Rodríguez), decidiu emitir um Decreto Supremo que regulasse a distribuição da grande quantidade de recursos que representaria o IDH. Assim, o DS 28.421 de 21 de outubro de 2005 determina que 12,5% do total arrecadado em conceito de IDH pertencem aos

Departamentos produtores (Santa Cruz, Chuquisaca e Tarija), enquanto que 31,25% devem ser distribuídos equitativamente entre os Departamentos não produtores. O restante (56,25% do total do IDH) é destinado ao *Tesoro General de la Nación* (TGN) que, por sua vez, distribui 15% do IDH total em diversos fundos³²⁸. Os restantes 41,25% do IDH somam-se aos 6% das regalias que correspondem ao TGN (somados ingressam ao orçamento da administração central).

Pelo exposto anteriormente, pode-se concluir que as participações governamentais distribuem-se da seguinte maneira: 19,2 % para o TGN (administração central); 26 % para os Departamentos (incluindo benefícios para os municípios e universidades públicas); 4,8% para fundos (compensações para Departamentos de maior população, universidades públicas, desenvolvimento indígena e universalização do gás natural); e finalmente 32% (somente dos campos de maior produtividade) para a YPFB.

Em conclusão, as reivindicações das forças sociais que pressionaram – de maneira constante e muitas vezes violenta – os governos da Bolívia, nos últimos nove anos, foram importantes para a obtenção de uma maior quantidade de benefícios oriundos da exploração e desenvolvimento dos recursos hidrocarbonetos da Bolívia. As medidas tomadas pelo governo da Bolívia não podem definitivamente ser consideradas como se tivessem sido impulsionadas pelo “oportunismo” dos altos preços dos hidrocarbonetos no mercado internacional, nos últimos anos, foram resultado de lutas sociais de longa data, conforme foi mostrado aqui.

Além do incremento da quantidade de recursos financeiros, houve uma preocupação para que esses recursos alcançassem os diversos níveis de administração do poder público (governos sub-nacionais e locais); que fosse um elemento de desenvolvimento dos recursos humanos (fundos para as universidades) e para o desenvolvimento de setores historicamente mais desprotegidos (indígenas, camponeses) e a universalização do consumo de gás natural.

As questões relacionadas com a distribuição de benefícios estão ainda longe (em 2009) de estarem resolvidas (no sentido de ter-se chegado a um estágio de equilíbrio ou quase consenso). Setores vinculados às tradicionais classes dirigentes, principalmente nos Departamentos produtores, se organizam para lutar por uma maior autonomia na administração sub-nacional (governos departamentais) e assim ter o controle de maior quantidade de benefícios. As tensões entre o governo central e os Departamentos produtores foram agravadas com a decisão tomada, em setembro de 2007, de reduzir 30% todas as

³²⁸ Segundo o DS 28421, os fundos são três: um fundo de apoios aos municípios e universidades dos Departamentos de maior população (La Paz, Santa Cruz e Cochabamba); o *Fondo para el Desarrollo de Pueblos Indígenas y Originários y Comunidades Campesinas*; e o *Fondo de Ayuda Interna al Desarrollo Nacional* (para universalização do uso do gás natural).

participações dos Departamentos para distribuir o bônus *Dignidad* (29 US\$/mensais) a 700 mil cidadãos bolivianos com mais de 60 anos de idade.

Uma avaliação aprofundada sobre esta nova fase que vive o povo boliviano deveria ser realizada ainda. As necessidades ainda são muitas e as resistências de oligarquias dos Departamentos do oriente e do sul desse país estão presentes e conturbam constantemente a vida política do país andino.

3.6 Conclusões sobre o projeto Gasbol

Após a apresentação e análise de dados e informações sobre o projeto de gasoduto boliviano-brasileiro constata-se que os desdobramentos que teve esta obra são bem mais abrangentes do que se esperava no início. Assim como ocorreu no caso anterior, a análise de um projeto de energia não se abstrai do seu contexto histórico. Pelo contrário, éste baliza as características do projeto e a atuação das partes envolvidas, bem como de outros grupos sociais que percebem os efeitos; e consideram-se, às vezes, com o pleno direito de discutir o alcance dos prós e contras de um projeto, mais ainda em se tratando de um projeto que envolve dois países com diferente grau de desenvolvimento.

O marco do projeto Gasbol é bem mais abrangente que o segmento de transporte por duto de gás natural. Com efeito, para sua realização concreta, o projeto envolve vários segmentos coincidentes com as atividades da indústria dos hidrocarbonetos: produção, transporte, comercialização e uso. Estes segmentos estão vinculados entre si. Porém, deve-se notar que em nenhum caso existe uma natureza “binacional”, seja das entidades ou empresas ou dos recursos em si (como é o caso da Itaipu), que engesse as ações dos governos. Os recursos naturais que se encontram, segundo o marco legal vigente, sob o controle soberano do poder público boliviano são transportados ao Brasil, onde o uso da fonte de energia depende das diretrizes da política neste país. O quê constitui, então, o princípio de sustentação que da coesão a um projeto com um conjunto de partes que podem aparentemente agir de maneira independente? Uma primeira resposta simples e evidente é que o projeto se sustenta numa complexa relação de contratos que garantem as ações coordenadas de todas as partes e dos segmentos envolvidos no projeto.

A afirmação anterior, ainda que possa ser interpretada “contratualista”, não deixa de ser verdade se for estudado o complexo esquema financeiro que viabilizou o projeto. Contudo, o fato de se fixar nesse enfoque, mesmo sendo de utilidade para alguns estudos, pode distrair uma análise sobre a maneira de agir e os objetivos verdadeiros dos agentes envolvidos nesses contratos, sobre as motivações de cunho socioeconômico que se sustentam no processo de acumulação capitalista e que são muitas vezes disfarçadas por meio do discurso de cooperação e de integração bilateral ou regional. Em princípio, os contratos são instrumentos que regulamentam as vontades transformadas em consenso entre partes. Refletir sobre quem são os agentes (ou partes) envolvidos nesses contratos e as vontades expressadas nestes instrumentos, no contexto histórico em que se realizaram, da luz sobre o

que poderia ser o verdadeiro princípio de sustentação (ou a sua vulnerabilidade) do projeto Gasbol. As motivações desses agentes e as conseqüentes ações e medidas deflagradas em função dos seus interesses constituem o verdadeiro motor impulsionador do projeto.

Porém, esses agentes não podem agir isolados do mundo real como se construíssem castelos numa ilha deserta, apesar de verificar-se um grande esforço dos grupos sociais hegemônicos para tentar manipular - com ideologias - aos grupos que sofrem exploração, buscando assim criar representações geralmente alienadas. Mui pelo contrário, agem num mundo composto por grupos sociais que sofrem exploração sim, mas que – organizados - têm consciência de suas próprias necessidades, cuja atenção foi muitas vezes e historicamente postergada em função do objetivo de auferir benefícios econômicos por parte dos agentes promotores ou proprietários dos grandes projetos de infraestrutura na indústria da energia.

As contradições entre os objetivos destes agentes promotores e dos grupos sociais historicamente explorados, que podem ser trabalhadores, indígenas ou inclusive camponeses despossuídos, geram dificuldades, conflitos, negociações e novas maneiras de desenhar os projetos. Para entender essas contradições é preciso não perder de vista o contexto histórico.

Os antecedentes do projeto do gasoduto entre a Bolívia e o Brasil - conforme foi mostrado neste Capítulo - são de longa data. A ideia ficou expressada, por primeira vez, nos Acordos de Roboré assinados pelos governos da Bolívia e do Brasil no final da década de 1950. Esses Acordos foram assinados na mesma época em que o retorno de uma grande empresa norte-americana à exploração dos hidrocarbonetos na Bolívia (a *Gulf Company*) inaugurou uma nova fase de abertura aos capitais internacionais na exploração desses recursos, no marco das medidas econômicas propostas por um grupo de assessores liderados por Davenport. Assim, é totalmente razoável pensar que a motivação das empresas para exportar gás natural ao Brasil já estava presente na época do retorno do grande capital internacional na Bolívia, pensando no incremento da demanda de energia criado pela expansão da indústria e da infraestrutura no país, no marco dos planos e programas do governo de JK.

O pensamento exposto acima pode ser confirmado por dois acontecimentos: em primeiro lugar, os Acordos de Roboré permitiam a exploração dos hidrocarbonetos exclusivamente às empresas privadas brasileiras (deixou-se de lado à Petrobras, que havia sido recentemente criada); em segundo lugar, a *Gulf Company* negociou, pouco tempo depois de sua instalação na Bolívia, uma vez confirmadas as grandes reservas de gás natural, um gasoduto com a Argentina, que foi efetivamente construído e se encontra até hoje (2009) em funcionamento. O primeiro fato dá um indício sobre o interesse de algumas empresas

brasileiras (por trás delas encontravam-se grandes capitais internacionais) nos recursos bolivianos. O segundo fato mostra que o intuito da exploração dos hidrocarbonetos na Bolívia, para a companhia norte-americana, é vender a produção, para converter os recursos em lucros, ainda que seja ao mercado externo; ao final de contas trata-se de um projeto numa sociedade capitalista. Não se tomaram medidas – nem considerações de nenhuma índole – para colaborar com o desenvolvimento da Bolívia.

A companhia norte-americana foi motivada para negociar com o governo argentino, devido ao crescimento e massificação do consumo de gás natural nesse país do Cone Sul (vide Capítulo IV desta tese). A motivação exclusivamente mercantil da *Gulf Company* para a exploração dos recursos bolivianos deflagrou uma reação de diversos grupos sociais bolivianos que finalmente desembocou num novo processo de nacionalização dos hidrocarbonetos, no final da década de 1960. Os ativos (incluindo o contrato com a Argentina) da *Gulf Company* foram expropriados pelo governo boliviano e cedidos à YPFB, que executou o projeto com base num contrato de 20 anos, até o ano 1992³²⁹.

Foi possivelmente o lançamento do projeto com a Argentina que motivou uma nova aproximação entre a Bolívia e o Brasil durante a década de 1970. Era a época do regime militar nos países da América do Sul que, de um lado, se inclinavam a executar as grandes obras de infraestrutura com financiamento externo e, de outro lado, permitiram o ingresso das grandes empresas transnacionais para participar como provedores ou construtores das grandes obras. Às vezes este favorecimento foi dado por meio da instalação de filiais em seus respectivos países e outras por meio de alianças com empresários locais do entorno dos governos locais (caso do projeto Itaipu Binacional).

Uma vez mais, neste caso durante a década de 1970, o projeto não teve eco no Brasil, pois a opção pelo desenvolvimento hidrelétrico estava consolidada. Ademais, as crises dos preços internacionais do petróleo incentivaram a potenciação da empresa pública brasileira, a Petrobras, que se dedicou a realizar uma intensa campanha de exploração dos hidrocarbonetos no país, que teve resultados positivos em curto tempo, na bacia de Campos, no Rio de Janeiro. Com isto, o gás natural – já na década de 1980 - passou a ser visto com outros olhos pelo governo brasileiro, buscando incentivar o seu uso, mas ainda restrito às duas maiores cidades do país (São Paulo e Rio de Janeiro, que também tinham já uma longa história do uso do gás canalizado, primeiro obtido do carvão mineral e depois das naftas).

³²⁹ As vendas de gás natural para a Argentina continuaram depois de fenecido o prazo, tentando-se não interromper o fluxo financeiro para a YPFB, segundo o depoimento dos ex altos executivos da empresa boliviana que foram entrevistados pelo autor da tese.

Mas na década de 1990 foi outro o elemento que decidiu a realização do projeto: a difusão e implantação das políticas neoliberais nas economias da América Latina, em particular, nos países envolvidos no projeto, com a conseguinte abertura da indústria da energia aos investimentos privados e estrangeiros. A aplicação destas políticas, conforme foi visto no presente Capítulo, resultou deliberadamente em benefícios para as grandes empresas internacionais. Este fato encontra sentido no marco da visão apresentada por autores como Offe e Ronge (1984), para quem um Estado numa sociedade capitalista exerce suas funções garantindo as relações de produção vigente. A difusão hegemônica deste modo de agir dos Estados permite que a sustentação para o modo de produção capitalista transcenda as fronteiras entre os países, da mesma forma que o capital.

Com as políticas neoliberais implementadas por vários Estados latino-americanos nas décadas passadas (entre eles, Bolívia e Brasil), o gasoduto passou a ter um marco de realização favorável e um fundamento: a infraestrutura necessária para vincular os recursos naturais com o mercado num contexto de abertura à participação de capitais privados em todos os “negócios” possíveis. De fato, as grandes empresas estavam interessadas na vinculação desses dois extremos do projeto, os quais se encontravam em diferentes países e em diferentes setores da energia (hidrocarbonetos, na Bolívia; e eletricidade, no Brasil). Mas isso não representou um problema, pois os conceitos neoliberais já haviam sido propalados na América Latina, como a solução iniludível aos problemas estruturais das economias.

As condições foram favoráveis para pensar no projeto de gasoduto quando, de um lado, era evidente a abertura da indústria dos hidrocarbonetos à custa da destruição institucional da YPFB na Bolívia, em benefício das empresas internacionais; e, de outro lado, era iminente também a transformação do setor elétrico brasileiro, permitindo o ingresso dos Produtores Independentes de Energia no sistema elétrico, com a possibilidade de negociar contratos de longo prazo ou bem vender a energia no mercado de curto prazo ou mercado *spot*.

Assim, o ingresso das grandes empresas internacionais para a exploração dos hidrocarbonetos na Bolívia se deu em detrimento da YPFB. Ingressaram empresas como a Petrobras, Repsol, Total, que realizaram investimentos e incrementaram o nível de reservas provadas da Bolívia. Enquanto isso, a empresa YPFB ficou reduzida em suas funções de menor transcendência, como a de ser o operador na transação da venda de gás natural ao Brasil.

No Brasil, a situação não foi diferente: a transformação do setor elétrico, com o ingresso de empresas nacionais e internacionais no setor elétrico, se deu, entre outras

consequências, à custa das empresas estatais (muitas delas privatizadas ou, como no caso da Eletrobrás, com as funções reduzidas) e utilizando à Petrobras como agente de mitigação de riscos comerciais para outras empresas. Com efeito, por meio da expansão dos segmentos de atuação da empresa brasileira de petróleo o governo viu a oportunidade (obrigação) de viabilizar o gasoduto pelos compromissos assumidos no marco do Gasbol. Em virtude disto, se justificou assumir riscos que depois significaram grandes perdas para a empresa brasileira, em benefício das empresas internacionais. Ademais, o esvaziamento das funções originárias da Eletrobrás, que havia cumprido um papel axial na criação do parque gerador hidrelétrico do Brasil, incluindo o projeto da Itaipu Binacional, teve diversas consequências na expansão e no planejamento do setor³³⁰.

Conforme foi mostrado neste Capítulo, o projeto Gasbol foi sem dúvida um projeto impulsionado pelo governo brasileiro que envolveu à Petrobras nesse processo, criando de maneira gradativa e crescente compromissos financeiros para a empresa de petróleo. Mas também é inegável, conforme foi apresentado neste trabalho, que as empresas internacionais participaram do projeto e de seus desdobramentos no negócio dos hidrocarbonetos, na Bolívia (inclusive a própria Petrobras, pois ela mesma se tornou a operadora do setor dos hidrocarbonetos de maior peso na Bolívia); e no negócio das usinas termelétricas, no Brasil. Participaram, mas sem assumir os riscos financeiros e comerciais, constituindo esta constatação uma grande contradição entre os fatos e o discurso da ideologia neoliberal que promulgava a não intervenção do Estado nas atividades empresariais. Isto foi certamente um grande engodo: o governo brasileiro, em numerosas ocasiões, divulgou que os investimentos estrangeiros seriam a salvação do setor elétrico, no que se refere à expansão das instalações. Na verdade, conforme mostram os fatos, a tábua de salvação desses investidores foi a empresa estatal petroleira do Brasil.

O caso exemplar do ingresso do grande capital internacional no projeto Gasbol, com o claro intuito de auferir ganhos mas sem arriscar muito (ou quase nada), foi a Enron. Aliás, no modelo de “negócio” de construir gasodutos e usinas termelétricas esta empresa acumulou uma ampla experiência, pois trilhou esse caminho desde as reformas do setor energético nos EUA, no final da década de 1970 e inícios da década de 1980, quando a Enron começou uma vertiginosa carreira. A empresa foi exemplo do empreendedorismo e da inovação na nova economia das décadas de 1980 e 1990. A sua também vertiginosa queda na bolsa de valores

³³⁰ O caso da Eletrobrás se cita somente com o visio de reforçar uma linha de pensamento e não como uma conclusão deste trabalho, no sentido estrito do termo, posto que nesta tese não se fez nenhuma análise aprofundada do que aconteceu com a empresa elétrica federal do Brasil).

de Nova Iorque, no segundo semestre de 2001, por fraudes na contabilidade e a distribuição de grandes benefícios para os altos executivos, é apenas um exemplo, *in extremis*, das fragilidades da expansão capitalista. Neste caso, o grande capital aloca geralmente os riscos em outrem, seja por meio do financiamento público, em suas diversas formas, ou bem por meio do mesmo investimento privado (a Enron angariou 50 bilhões US\$ na bolsa de valores).

A Enron chegou ao Brasil e à Bolívia das mãos de pessoas vinculadas aos governos (o outrora genro do presidente brasileiro –FHC– e o próprio presidente boliviano, “Goni”). Participou como sócia de peso (conjuntamente com a Shell) do gasoduto no lado boliviano; e como sócia minoritária (também com a Shell) do gasoduto no lado brasileiro. Não teve grande participação no financiamento. O esforço financeiro foi à custa ou com a garantia da Petrobras. Para citar um exemplo, no lado boliviano, onde se esperava uma participação da Petrobras na sociedade da ordem de 9%, esta empresa brasileira esteve diretamente envolvida no financiamento da ordem de 87% do financiamento.

Porém, a viabilidade dos planos da Enron dependia das reformas no setor elétrico brasileiro. Nesse sentido, a empresa propôs a realização de uma usina *merchant* quando era iminente a crise de energia elétrica no Brasil devido às falhas no modelo neoliberal deste setor, o que resultou em restrições na expansão do parque de geração elétrica. Criou-se então a oportunidade de auferir ganhos com base na remuneração pelo “custo de déficit” no mercado de curto prazo, idealizado no bojo das reformas do setor brasileiro. Em caso de se ter preço baixo, como é previsível no sistema elétrico brasileiro (setor com alta dependência da hidroenergia), os lucros foram garantidos pela Petrobras por meio dos pagamentos denominados de “contingência”, que se tornaram pagamentos necessários depois de poucos meses de benesses do mercado *spot* e um longo período de benesses da geração hidrelétrica. O modelo de negócio da empresa ganhadora de prêmios pela inovação nos EUA (a Enron, durante vários anos, pouco antes de queda na bolsa) foi seguido por outras empresas: a El Paso Energy e inclusive a empresa do brasileiro Eike Batista. Neste caso, o dolo foi maior, pois quando foram assinados os contratos lesivos era iminente que a crise de racionamento estava prestes a finalizar; ergo, a Petrobras ia necessariamente arcar com as consequências financeiras. Mas a gestão da Petrobras daquela época aceitou essas condições previsíveis. Como pensar que os preços no mercado de curto prazo ficariam num alto patamar por muito tempo num sistema predominante hidrelétrico concebido para ter baixo risco de déficit?

No epílogo das usinas termelétricas, a atuação Petrobras não se restringiu à compra das usinas *merchants*, entre os anos 2004 e 2006, para reduzir a exposição financeira da empresa brasileira. Petrobras realizou a compra da totalidade das ações de diversas usinas

termelétricas com as quais, em sua maioria, já tinha envolvimento como acionista e operações comerciais. Neste sentido, cabe lembrar que a Petrobras atuou na geração termelétrica por meio de diversas modalidades, inclusive sendo acionista de empresas (nas *merchants* a Petrobras não participava como acionista, sim para garantir os lucros). Entre as modalidades de atuação estavam os contratos de conversão de energia, segundos os quais a Petrobras estava obrigava a entregar gás natural a preço baixo às empresas (nas quais a Petrobras era inclusive acionista) e comprar energia produzida para garantir a remuneração de investimentos. Segundo cálculos da Petrobras realizados em 2003, a exposição financeira, para o período 2004 a 2008, em condições desfavoráveis de preços, alcançava 3,2 bilhões R\$ para os contratos com as usinas *merchant*. Nos contratos de conversão de energia, a exposição financeira podia alcançar 1,5 bilhões R\$, para o período 2004 a 2023. Na atualidade (2009), a Petrobras é um importante agente na geração de eletricidade no Brasil, com cerca de 5000 MW de capacidade instalada.

No outro extremo do projeto Gasbol, na Bolívia, a situação também foi favorável para a acumulação privada. Neste caso, a YPFB foi prejudicada com sucessivas medidas legais, seja pelas medidas introdutórias do modelo neoliberal, inaugurado pelo presidente Victor Paz Stenssoro na década de 1980, como pelas medidas das legislações de Paz Zamora e de “Goni”, uma década depois, que permitiram o ingresso de empresas estrangeiras em condições muito favoráveis para estas e cada vez piores para a YPFB. Não foi somente a YPFB a prejudicada, também as participações governamentais foram reduzidas com a Lei de “Goni” de 1996.

Claro que houve investimentos das empresas internacionais e crescimento exponencial das reservas bolivianas, mas depoimentos de pessoas entrevistadas na Bolívia indicam que grande parte das descobertas se fez com base no patrimônio institucional da YPFB, isto é, graças ao conhecimento e experiência da empresa boliviana. Por outra parte, ficou claro que os benefícios para o governo boliviano, provenientes da produção de hidrocarbonetos, iam crescer em valores absolutos (ainda com percentagens baixas de participação), pois se esperava o crescimento da produção de gás natural para a exportação ao Brasil. Mas o problema percebido pela população boliviana foi que a maior parte dos benefícios financeiros ia parar no bolso das empresas internacionais que, alias, tinham muitos benefícios fiscais (a lei previa depreciação acelerada dos investimentos com o qual inclusive o monto dos impostos sobre a renda era reduzido). De novo, constata-se o uso das atribuições do Estado para benefício das empresas e, considerando um contexto mais geral, para a sustentação do modo de produção capitalista.

Um ex-ministro de hidrocarbonetos boliviano, entrevistado pelo autor da tese, destacou que se esperava que os benefícios para o Tesouro boliviano viessem depois, com o incremento dos impostos sobre as utilidades. Sem discutir o fundo de verdade do que foi mencionado por este especialista entrevistado, a questão é: como justificar a postergação de benefícios para a população com um dos menores índices de PIB per capita da América do Sul e com ingentes necessidades de serviços?

O descontentamento social sobre a maneira como estava sendo tratada a questão dos recursos de gás natural na Bolívia não se fez esperar muito tempo. A vitória da mobilização social em contra das políticas neoliberais, em particular, o processo de privatização do serviço público de água, em Cochabamba, no ano 2000 foi crucial. Com efeito, esta mobilização, denominado “Guerra da Água”, colaborou na organização dos grupos de trabalhadores, indígenas e camponeses - grupos descontentes também por outras políticas que estavam sendo aplicadas por instigação dos EUA (a luta contra as plantações de coca na região mais pobre da Bolívia, no Chapare). E decidiram reivindicar a soberania sobre os hidrocarbonetos quando se anunciou um projeto, novamente com empresas internacionais apoiadas pelo presidente “Goni”, desta vez no segundo mandato (iniciado no ano 2002), de exportação de gás para produzir GNL no Chile e exportar o produto para os EUA. O povo boliviano tinha como antecedente a ignominiosa exploração colonial (citada no Capítulo 1) e a exploração do estanho nos séculos XIX e XX, em mãos de um oligopólio de empresas internacionais e elites locais.

Assim, as mobilizações sociais agrupadas em torno de um partido político (*Movimiento Al Socialismo*) liderado pelo indígena cocaleiro do Chapare, Evo Morales, foram crescendo na medida em que se sucederam dois presidentes depois da renúncia de “Goni”. As pressões sobre estes presidentes bolivianos foram de grande magnitude. Tentou-se reverter a situação com a chamada a um *referendum* popular em 2004 e uma nova Lei de hidrocarbonetos, sancionada em 2005. Esta lei introduziu modificações notáveis, a saber: soberania sobre as reservas; incremento das participações governamentais; e re-fundação da YPFB. Mas estas mudanças não foram consideradas suficientes, conforme o depoimento de um líder sindical boliviano numa entrevista ao autor desta tese, em agosto de 2005. Os movimentos sociais organizados reivindicavam o controle sobre os hidrocarbonetos e uma política de industrialização nacional e de re-fundação da YPFB. Estas mudanças se deram com a chegada ao poder de Evo Morales e a emissão do Decreto Supremo de nacionalização dos hidrocarbonetos, de 1 de maio de 2006.

Assim como a Petrobras tentou reduzir os prejuízos causados pelas negociações com empresas internacionais no marco do projeto Gasbol (o programa das usinas termelétricas), pode ser interpretado que o governo boliviano fez uma escolha de reduzir “perdas” (neste caso, traduzido na realidade como incremento dos benefícios), por meio de medidas relacionadas com a indústria dos hidrocarbonetos. Mas, muitas destas medidas colocaram em alto grau de tensão as relações do governo boliviano com o Brasil e com outros países e grandes empresas multinacionais.

Em suma, tendo em conta o exposto, cabe ressaltar em poucas palavras que o projeto Gasbol nasceu no contexto favorável para o ingresso das empresas internacionais nos “negócios” vinculados com o projeto, no ambiente institucional favorável criado pelas medidas neoliberais. Mas o modelo de estruturação do projeto tinha o pecado original de uma contradição no processo de desenvolvimento capitalista: auferir lucros mitigando ou anulando riscos, com o apoio e a intervenção dos Estados, sem ter necessariamente o foco no bem-estar da população. Esta contradição resultou finalmente em perdas para a Petrobras, para a empresa YPFB e para o povo boliviano; se beneficiaram as demais empresas participantes dos diferentes segmentos do padrão: exploração dos hidrocarbonetos, gasoduto e geração termelétrica.

As medidas que foram tomadas nos últimos anos, tanto pela Petrobras como pelos últimos governos bolivianos, buscaram mitigar estas perdas e tornar o projeto mais justo e talvez mais próximo do discurso que esteve presente desde o início: a busca do desenvolvimento socioeconômico dos dois povos, o que não ocorreu nos primeiros anos de vida do projeto.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENERGIA
PPGE – USP (EP/FEA/IEE/IF)

**Raízes Socioeconômicas da Integração Energética na América do Sul:
análise dos projetos Itaipu Binacional, Gasbol e Gasandes**

Volume II

Victorio Enrique Oxilia Dávalos

São Paulo

2009

CAPÍTULO 4 – O PROJETO GASANDES

4.1 O desenvolvimento do gás natural na Argentina e no Chile

O projeto *Gasandes*, o último projeto de integração energética a ser analisado neste trabalho, não tem grande envergadura, se for comparado com os outros dois projetos analisados. Porém é muito significativo, por ter sido desenvolvido exclusivamente por empresas privadas. Ademais, foi o primeiro gasoduto relevante de integração para o Chile. É uma obra de infraestrutura que vincula as reservas de gás natural argentino, na Província de Neuquén, com a cidade de Santiago, no Chile. A continuação, da mesma maneira que se fez nos dois projetos precedentes, realizar-se-á uma resenha histórica do setor energético dos países envolvidos: Argentina e Chile.

4.1.1 O desenvolvimento dos hidrocarbonetos na história da Argentina

As condições geológicas favoráveis para a produção de hidrocarbonetos no território argentino fizeram que a história dos hidrocarbonetos nesse país se iniciasse pouco depois da histórica primeira produção comercial de hidrocarbonetos, realizada em Pensilvânia, EUA. Existem mais de 20 bacias sedimentares no território argentino, das quais 17 estão no continente e as outras na plataforma continental. A bacia da província de Neuquén (no centro-oeste do país, na fronteira com o Chile), a bacia do Noroeste (na fronteira com a Bolívia) e a bacia Austral são as principais produtoras de gás natural. O centro econômico e populacional da Argentina se desenvolve na bacia hidrográfica dos rios Paraná e da Prata e vizinhanças, afastado, a uma distância de mais de 1000 km, de todas as áreas produtoras de hidrocarbonetos.

As grandes quantidades de reservas de gás natural e a criação de uma empresa estatal dedicada exclusivamente ao seu transporte e à distribuição foram determinantes para impulsionar um desenvolvimento prematuro do gás natural – se comparado com outros países da região - e de uma importante rede de gasodutos.

A história do desenvolvimento da indústria dos hidrocarbonetos na Argentina mostra que este setor, assim como nos outros países já apresentados nesta tese, teve constantes pressões dos grandes capitais internacionais, em estreita vinculação com grupos empresariais locais para a participação nas atividades econômicas. Na verdade, essa vinculação entre

grandes capitais internacionais as elites locais constitui uma característica histórica do desenvolvimento econômico da Argentina, deste a época colonial. Ademais, uma das poucas tentativas de desenvolver a indústria nacional, com uma política de desenvolvimento com enfoque nacionalista, que aconteceu em meados do século XX e que teve grande significado para dar impulso ao consumo de gás natural (governo de Juan Domingo Perón), foi rapidamente abortada por um golpe de Estado levado adiante por grupos de militares.

Os acontecimentos ocorridos no setor dos hidrocarbonetos não escapam dessa história de dependência e de participação dos capitais internacionais e locais. Apesar de haver-se criado na Argentina uma das mais antigas empresas estatais de petróleo do mundo, os capitais privados nacionais e internacionais sempre participaram de vários segmentos da cadeia de valor.

Por fim, as últimas reformas neoliberais levadas adiante durante o governo do presidente Carlos Saul Menem, conseguiram entregar a produção dos hidrocarbonetos nas mãos desses grandes capitais. Estes responderam ao apelo dos lucros e incrementaram as vendas e a eficiência produtiva por esse motivo. As exportações de hidrocarbonetos (o gás natural para o Chile é um exemplo) foram levadas adiante neste contexto.

Para a compreensão do que aconteceu recentemente com a exportação de gás ao Chile e por tanto com o projeto em estudo, Gasandes, é preciso realizar o percurso histórico. Assim, no que tange aos hidrocarbonetos (ao gás natural em particular), realizar-se-á uma contextualização histórica dividida em três períodos de tempo, a saber:

- a) o primeiro período, desde meados do século XIX até a Primeira Guerra Mundial, que coincide com a expansão do capitalismo em escala mundial, porquanto se identifica neste trabalho como o período de desenvolvimento dos hidrocarbonetos no marco expansão do capitalismo mundial na Argentina;
- b) o segundo período, ou período de predominância estatal da indústria dos hidrocarbonetos, que se inicia com a criação de *Yacimientos Petrolíferos Fiscales* (1922), passa pela crise de inícios da década de 1930 e pelo auge do keynesianismo; e termina em fins da década de 1980, com o processo de privatização do governo Menem.; e
- c) o terceiro período, que coincide com a predominância da visão neoliberal das décadas de 1980 e 1990 e sua corrente de globalização, que vai desde fins da década de 1980 até meados da primeira década do século XXI.

4.1.1.1 Os primórdios do desenvolvimento dos hidrocarbonetos na Argentina, no marco da expansão capitalista

Depois da formação dos novos Estados na América Latina, durante o século XIX, de acordo ao que foi descrito no Capítulo 1, o império econômico inglês dirigiu seus interesses para os novos países desta região. O incremento dos investimentos ingleses na América Latina não se deu por acaso; foi resultado de uma estratégia de expansão do capitalismo industrial e financeiro do Reino Unido³³¹, com base no desenvolvimento da infraestrutura e dos serviços básicos. Com efeito, nos últimos 25 anos do século XIX se produziu o auge do desenvolvimento das ferrovias na América Latina, bem como o desenvolvimento dos serviços públicos de telefonia e energia.

Os investimentos estrangeiros na Argentina representaram o complemento de uma economia agroexportadora. O transporte ferroviário, os portos, frigoríficos e as companhias comerciais faziam parte de um sistema de logística que possibilitou a consolidação do país como exportador de cereais e proteínas animais.

Na mesma época em que se consolidava o perfil agroexportador da Argentina e que os níveis de investimento britânico se encontravam em acelerado crescimento, se produziu a primeira norma jurídica da República Argentina no tocante aos hidrocarbonetos. Assim como aconteceu em outros países, os hidrocarbonetos foram tratados no marco legal geral de minas. A lei 1919 do ano 1887 estabelecia que o Estado – seja a Nação (como governo central) ou as Províncias – tinha a propriedade dos recursos minerais, **mas não podia desempenhar de maneira direta a atividade mineira**. O Estado tinha a faculdade de realizar a outorga das autorizações para a exploração a empresas privadas.

4.1.1.1.1 O gás natural para iluminação

Assim como em outros países, o primeiro serviço energético em que foi utilizado o combustível fóssil em estado gasoso foi a iluminação pública. Galé (2005) comenta que houve algumas experiências que utilizaram gás obtido do carvão na cidade de Buenos Aires,

³³¹ O financiamento inglês foi um dos principais pilares de sustentação do domínio do capitalismo e do poder dos ingleses do mundo. As libras esterlinas não somente financiaram infraestrutura, senão também déficits fiscais dos recentemente criados Estados “independentes” da América Latina e obviamente enriqueceram os banqueiros locais. Minsburg (1987:14) destaca que, em certas ocasiões, de cada 100 libras esterlinas de financiamento inglês chegavam somente 60 libras esterlinas ao país “beneficiário” do empréstimo, o restante correspondia a comissões, juros antecipados e fatores vinculados ao risco financeiro da operação. Claro que os tesouros nacionais ficavam com a dívida pelas 100 libras esterlinas originárias.

em 1823. Porém, na Argentina teve-se um caso muito particular que não permitiu o avanço prematuro da iluminação com base num combustível fóssil, pois o desenvolvimento do gado nas “*estancias*” possibilitou um amplo uso da gordura animal para a iluminação, desde fins do século XVIII até meados do século XIX³³².

Assim, a primeira concessão de iluminação pública com gás natural foi outorgada em 1854, por 10 anos, em nome da firma de Federico Jounet e irmão (depois Companhia de Gás de Buenos Aires), após uma análise de propostas realizadas por três firmas diferentes. Esta concessão foi aprovada pelo Poder Legislativo da Província de Buenos Aires em novembro de 1853 e o contrato foi assinado em 1854 pelo governador Valentin Alsina (GALÉ, 2005, p. 50). Para convencer dos benefícios desta mudança para um combustível de origem fóssil, o contrato de concessão estabelecia uma redução da tarifa do serviço de iluminação pública em relação com a tarifa que era paga antes, quando era utilizada a gordura animal ou outros óleos. A primeira concessão também permitiu o serviço de iluminação em casas particulares.

A fiscalização e a regulação do serviço passaram a ser poucos anos depois, ainda na década de 1850, faculdade da Prefeitura de Buenos Aires. Comenta Galé (2005) que houve constantes atritos entre a empresa e o governo local, devido a constantes demandas de incremento das tarifas, que eram resistidas com firmeza pelo governo. A empresa alegava incrementos no custo do serviço, que era dependente do carvão mineral importado da Inglaterra³³³.

A disputa das tarifas entre o Município e a companhia de gás foi considerada, segundo Galé (2005) a principal motivação para que o governo de Buenos Aires convocasse uma licitação do serviço público de iluminação em 1872. O serviço foi adjudicado nesse mesmo ano, por um período de 10 anos, para a Companhia de Gás Carbônico, que teve a participação de capitais do Reino Unido.

As pressões da nova empresa de gás continuaram pouco tempo depois. Com a mudança de governo local (em 1879 foi designado intendente de Buenos Aires³³⁴ Marcelo T.

³³² Galé (2005:46) afirma que o atraso na implementação do gás natural para a iluminação pública de Buenos Aires, em caráter definitivo, teve relação com o fato que o político Juan Manuel Rosas, quem governou a Província de Buenos Aires em duas ocasiões (1829-1932 2 1835-1852), tinha fortes interesses na provisão da gordura animal para a iluminação. Rosas era um dos grandes fazendeiros da Província.

³³³ A alegação de perdas financeiras de parte da empresa parecia não ter fundamentos muito firmes, pois a Companhia de Gás de Buenos Aires, denominada, desde 1866, *Sociedade Anônima de Iluminação a Gás*, foi capitalizada em meados da década de 1860 com a promessa de dividendos da ordem de 30%. Ademais, a empresa já havia pagado sua dívida com os bancos nacionais (dívida para realizar os investimentos iniciais durante a década de 1850) a inícios da década de 1860 (GALÉ; 2005:56).

³³⁴ O intendente ou prefeito da cidade de Buenos Aires era designado pelo Presidente da República.

de Alvear), se bem houve uma expansão de diversos serviços públicos na cidade, se instituiu, em 1882 a cláusula ouro para o reajuste de tarifas (indexação automática ao valor do ouro), em benefício das empresas (GALÉ, 2005, pp. 58-61).

A cláusula ouro dos contratos aprovados por Marcelo T. Alvear deu confiança às empresas de serviços, não assim aos consumidores que tinham suas tarifas indexadas a um valor que não respondia à realidade salarial. O consumidor teve de esperar vinte anos para ter uma proposta de mudança na normativa de Alvear. Assim, em 1902, o prefeito de Buenos Aires Adolfo Bullrich apresentou uma proposta de normativa municipal que regulava as concessões de serviço de gás. Estabelecia, entre outras medidas: limites de lucros, imposto de 6% sobre a renda e limitava a 60 anos as concessões (antes não havia uma regra para os prazos), depois dos quais as instalações deveriam passar ao patrimônio do governo local sem nenhuma indenização. O projeto não foi aprovado. Galé (2005, p. 61) comenta que dois anos mais tarde, outro prefeito (Carlos T. de Alvear), tentou fixar em 7% a remuneração do capital investido e as casas centrais de Londres evitaram que essa nova proposta fosse aceita. Estes fatos históricos evidenciam a influência que tinham os grandes capitais internacionais no processo de exercício do poder público na Argentina.

A era do gás de carvão chegou ao fim na Argentina por meio de dois acontecimentos relevantes. Em primeiro lugar, por uma mudança de tecnologia: no final do século XIX, o domínio de tecnologias de distribuição da eletricidade, cujas características de praticidade, versatilidade e eficiência de uso rapidamente expandiram sua aplicação na iluminação e no transporte, permitiu uma rápida substituição tecnológica³³⁵, em 1904, exigindo nessa concessão a instalação do serviço público de transporte por meio de bondes. Em segundo lugar, o golpe definitivo ao gás de carvão foi dado pela demanda de energia da Primeira Guerra Mundial: o preço do carvão se incrementou em 400% e evidentemente o Reino Unido tinha a prioridade do uso dessa fonte de energia (GALÉ, 2005, p. 65).

Outro fato que ocorre aparentemente isolado nos primeiros anos do século XX mudaria a história da energia na Argentina. Refere-se à descoberta de hidrocarbonetos na patagônia argentina, a quase 2000 km ao sul de Buenos Aires, na localidade de Comodoro Rivadavia. A descoberta de petróleo, em 1907, foi um acontecimento que teve consequências sociais (muitos grupos sociais estavam cientes da riqueza e importância dessa descoberta). A legislação da área de minas vigente na época tinha um caráter eminentemente liberal. Comenta Galé (2005) que as manifestações da população, inclusive a posição declarada por

³³⁵ O governo de Buenos Aires outorgou a concessão do serviço de eletricidade - incluindo iluminação pública - ao grupo Siemens (uma das empresas líderes mencionadas nos Capítulos 1 e 2).

alguns políticos, foram determinantes para que em 1910, por meio da Lei 7059, se determinasse a prioridade do Estado para a reserva de áreas para a exploração de petróleo. No mesmo ano, criou-se a Direção Geral de Exploração de Petróleo de Comodoro Rivadavia.

Este prematuro desenvolvimento do petróleo na Argentina - se comparado com outros países sul-americanos - se relaciona também com um notável crescimento econômico e um incipiente desenvolvimento industrial. Cabe lembrar que nas duas primeiras décadas do século XX a Argentina desfrutava das benesses da produção e da exportação de produtos agropecuários. Os dados de crescimento do PIB (Tabela 4.1) indicam o maior crescimento econômico mantido por um longo período de tempo (entre 1900 e 1913) durante a história argentina (também o maior crescimento da população, devido, em parte, à imigração da força de trabalho predominantemente italiana). Esta situação fez possível a criação de um mercado interno relevante e concentrado na cidade de Buenos Aires e vizinhanças. Segundo comenta Minsburg (1987, p. 45), o crescimento econômico, que favoreceu principalmente a uma classe proprietária de fazendas e aos donos de frigoríficos e dos meios de transporte, atraiu investimentos em fábricas consideradas de média tecnologia para a época: a empresa norte-americana Ford se instalou na Argentina, em 1913. Em 1925 lançou os primeiros veículos montados na Argentina; também a multinacional americana *IBM* instalou uma fábrica de equipamentos de contabilidade em 1923.

Tabela 4.1. Taxa anual média de variação do PIB, da População e do PIB per capita da Argentina por períodos (desde 1900 a 1995)

Período	Varição do PIB (em %)	Varição da População (em %)	Varição do PIB/hab (em %)
1900 – 1992	3,5	2,0	1,5
1900 – 1913	6,6	3,8	2,8
1914 – 1917	-3,5	1,8	-5,3
1918 – 1929	5,7	3,0	2,7
1930 – 1932	-5,3	1,9	-7,2
1933 – 1943	3,2	1,5	1,7
1944 – 1948	6,6	1,8	4,8
1949 – 1952	0,8	2,3	-1,5
1953 – 1975	4,6	1,6	3,0
1976 – 1989	0,3	1,4	-1,1
1990 – 1995	4,5	1,2	3,3

Fonte: OECD/IEA (1999, p. 17)

O desenvolvimento industrial, tanto antes da Primeira Guerra Mundial como no período entre as duas Guerras Mundiais, se concentrou principalmente em bens de consumo não duráveis e não em bens de capital e em bens intermediários. Para Minsburg (1987), este primeiro desenvolvimento industrial foi pautado pelos capitais estrangeiros, com a

participação das classes dirigentes locais. Não obstante estes fatos, entre as principais críticas de alguns analistas é apontada a falta de uma política de industrialização de longo prazo, que seria parte responsável de um comportamento cíclico, de altos e baixos, na economia argentina ao longo de sua história (ver Tabela 4.1).

4.1.1.2 A participação do Estado na indústria dos hidrocarbonetos: a criação de *Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)* e de *Gas del Estado (GdE)*

A Primeira Guerra Mundial não somente significou uma forte transformação no tabuleiro do poder político na Europa, que afetou principalmente o centro e o leste europeu. Significou também um profundo golpe (ou na verdade transformação) na expansão do capitalismo industrial e financeiro entre as principais economias de Europa. Basta lembrar o alto grau de integração dos grandes capitais vinculados ao carvão e o aço entre Alemanha, Bélgica, Luxemburgo e França, ou o papel axial que tinham os capitalistas ingleses no financiamento dos investimentos no exterior (seja na Europa ou na América Latina) antes da Primeira Guerra Mundial.

Ademais, esse foi o primeiro grande conflito que mostrou a importância dos hidrocarbonetos como fonte de energia estratégica, seja pelo alto conteúdo energético por unidade de massa, pela maior facilidade da logística de transporte ou bem pelo prático e relativamente eficiente uso no motor de combustão interna. Na Argentina, não passou despercebida esta importância estratégica dos hidrocarbonetos, cujas reservas já haviam sido descobertas na região meridional deste país.

4.1.1.2.1 A criação da YPF e da empresa Gas del Estado

No que tange diretamente à energia, a Primeira Guerra Mundial mostrou a importância estratégica que têm as fontes de energia principalmente para o transporte, mas também para o desenvolvimento industrial e outras atividades humanas. O desenvolvimento de motores de combustão interna com o uso de combustível derivado do petróleo para os diversos meios de transporte – em particular, o automóvel e a aviação – deram a pauta da versatilidade, flexibilidade e facilidade no transporte de passageiros e cargas e, por conseguinte, da importância crescente do petróleo.

No contexto desse enfoque estratégico da energia, o controle das fontes de energia em mãos de empresas estrangeiras era visto como um indício de vulnerabilidade. Galé (2005)

comenta que Alejandro Bunge, um influente economista argentino entre as décadas de 1920 e 1940³³⁶, acreditava que a exploração de petróleo, poderia ajudar a impulsionar um maior desenvolvimento da economia argentina, posto que o modelo agroexportador estava estagnado a causa da Primeira Guerra Mundial. De fato, na Tabela 4.1, pode ser observada a grande queda do índice de variação anual Mérida do PIB: -3,5% por ano, entre 1914 e 1917, frente a 6,6%, nos primeiros anos do século XX, antes do conflito bélico. As idéias de Bunge, quem ademais defendia a participação do Estado na indústria petroleira, inspiraram os círculos militares argentinos - e conseqüentemente o governo argentino - para estabelecer um ente estatal do petróleo.

Assim, o governo do presidente Hipólito Yrigoyen, com base nas idéias de Bunge e na possibilidade de que uma empresa estatal possa gerar emprego e incentivar a ascensão social da classe média que havia surgido durante o auge do modelo agroexportador, criou a empresa *Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)*, no dia 3 de julho de 1922. Tornou-se a primeira empresa de petróleo no mundo com participação exclusiva do Estado e integrada verticalmente, sem considerar a União de Repúblicas Socialistas Soviéticas (Cf. GALÉ, 2005).

Nas décadas de 1930 e 1940, a influência das teses do Estado do Bem-estar e da participação do Estado nos serviços públicos tomou forma no discurso de alguns grupos de políticos identificados com a esquerda argentina (grupos liderados por Arturo L. Ravina, Hector Carrera, Adolfo Rubinstein e Andrés Justo). Segundo é colocado por Galé (2005, p. 70), estes grupos assumiram uma ativa defesa da participação de *YPF* na comercialização de derivados de petróleo. Na época, as empresas derivadas da divisão da *Standard Oil* e a *Royal Dutch-Shell* tinham a maior parte do mercado varejista de combustíveis, não somente na Argentina senão em vários países da América Latina.

Apesar das resistências dessas grandes empresas transnacionais, a *YPF* ingressou finalmente na comercialização durante a década de 1930. Em curto tempo, a produção de petróleo de parte de *YPF* passou a representar a maior parte da produção argentina dessa fonte de energia: em 1937, a produção da *YPF* correspondia a 51% do total produzido no país³³⁷ (GADANO, 1998, p.9). O crescimento da *YPF* se deu durante diversas épocas graças à contribuição das administrações nacionalistas (a mais recordada é a do general Enrique

³³⁶ Alejandro Bunge fazia parte da família Bunge, que seria um dos pilares da grande empresa de alimentos Bunge & Born. Alejandro seguiu a carreira acadêmica. Entre seus alunos esteve o economista Raúl Prebisch, um dos fundadores do pensamento estruturalista da CEPAL.

³³⁷ Em 1936, YPF havia assinado polêmicos contratos com a *Standard Oil* e a *Shell*. As empresas multinacionais participavam ativamente da produção de hidrocarbonetos na região austral da Argentina.

Mosconi, durante a década de 1920) e dos sindicatos dos trabalhadores da *YPF*, um dos mais ativos e poderosos do país até o início da década de 1990. O governo, em certas ocasiões reagiu inclusive em contra da *YPF*: durante a década de 1930, conhecida como a “Década Infame” pelas perseguições a sindicatos, corrupção e outras características autocráticas dos presidentes J. F. Uriburu e Agustín Pedro Justo, foi aprovada a Lei 11.668 de 1932 que proibiu à *YPF* de importar petróleo, o qual deliberadamente beneficiou às outras empresas.

Durante a década de 1930, no auge do governo liberal de A. P. Justo, como resultado de longas disputas entre setores mais nacionalistas e estatizantes e outros privatistas e internacionalistas, foi sancionada a primeira Lei dos hidrocarbonetos, em 1935 (Lei 12161 de 1935). Esta Lei permitiu ao Estado a participação em toda a cadeia da indústria dos hidrocarbonetos. Outorgou à *YPF* a faculdade de obter autorizações e concessões de exploração de parte dos Estados Provinciais; mas não concedeu à empresa estatal privilégios com relação às empresas privadas; nem estabeleceu o monopólio estatal do petróleo. Porém, uma de suas providências foi considerada uma vitória dos nacionalistas: determinou-se a prerrogativa do Estado de reservar áreas de exploração e não concedê-las ao setor privado por considerá-las estratégicas.

4.1.1.2.2 A nacionalização dos serviços públicos

Durante a década de 1940 foram coincidentes dois fatos que levaram adiante as propostas de setores nacionalistas surgidos em décadas anteriores. O primeiro deles deve-se à Segunda Guerra Mundial, que deixou a economia argentina em condições muito favoráveis. Com efeito, conforme pode ser observado na Tabela 4.1, o crescimento do PIB entre 1944 e 1948 foi, em média, de 6,6% anual acumulativo. O Reino Unido, um dos principais importadores dos produtos argentinos, ficou com uma grande dívida com a Argentina, mas esta vantagem não foi totalmente aproveitada pelo país sul-americano (MINSBURG, 1987). O segundo elemento importante a destacar é o crescimento e organização de movimentos sindicais que encontraram em Juan Domingo Perón um político que pudesse levar adiante algumas posições nacionalistas e de proteção aos direitos dos trabalhadores. Esta situação favorável fez possível que se desse durante a década de 1940 a nacionalização dos serviços públicos.

A dívida com o Reino Unido foi negociada por meio do Pacto Eddy-Bramuglia (1946) e do Convenio Andes (1947), segundo os quais se determinou a inconvertibilidade da libra

esterlina. O governo da Argentina teve ademais a possibilidade de resgate das libras esterlinas que lhe correspondiam a esse país por meio da compra das empresas com capitais ingleses.

No que tange ao processo de nacionalização das empresas de serviços públicos (em particular o transporte ferroviário, principais ativos ingleses na Argentina), o processo foi realizado em termos favoráveis para o Reino Unido. No mesmo Convenio de compra (o Convenio Andes de 1947), se definiram importantes montantes de importações de carvão inglês e de produtos de petróleo (MINSBURG, 1987, p. 52).

Conforme é indicado pelos dados apresentados na Tabela 4.2, os ativos dos serviços de gás, tanto na cidade de Buenos Aires como na província homônima, foram nacionalizados na segunda metade da década de 1940. Estes não eram os principais ativos estrangeiros na Argentina: o transporte ferroviário, a mais importante instalação de infraestrutura do país, estava em mãos de capitais de Reino Unido; e a telefonia, o segundo grupo de ativos em valor, estava em mãos de capitais dos EUA.

Tabela 4.2 Empresas estrangeiras de serviço público nacionalizadas entre 1945 e 1948

Serviço	Origem do capital	Milhões US\$	Milhões libras esterlinas
Telefonia	EUA	110,6	
Transporte de Buenos Aires	Reino Unido	50,0	
Serviços de gás (cidade de Buenos Aires)	Reino Unido ³³⁸	36,0	
Serviços de gás (província de Buenos Aires)	Reino Unido	1,5	
Portos	Reino Unido/França	19,1	
Serviços municipais (Rosário)	Reino Unido	8,8	
Eletricidade	EUA	14,6	
Transporte ferroviário	Reino Unido		150,0
Totais		240,6	150,0

Fonte: elaboração própria com base em dados de Minsburg (1987, pp. 51 e 121).

As nacionalizações de meados e final da década de 1940, em particular as das companhias de gás, configuraram o “pano de fundo” da criação de uma empresa estatal de gás que tivesse o controle dos serviços de gás e que levaria adiante, pouco tempo depois, um ambicioso programa de expansão do serviço.

³³⁸ Galé (2005, p. 75) explica que, na verdade, os investidores britânicos colocavam suas ações na Bolsa de Londres e os titulares das ações estavam em vários países europeus. As companhias de gás da Argentina estavam controladas pela *Société Financière de Transportes et d'Enterprises Industrielles* (sociedade belga conhecida como SOFINA).

4.1.1.2.3 A criação da empresa Gas del Estado

A transformação das companhias privadas de gás foi também o resultado de um processo bastante longo de desgaste das relações entre as companhias e os governos locais. Conforme é colocado por Galé (2005, p. 78), as constantes tensões em torno das tarifas e da importação do carvão inglês motivaram o governo para que, por meio da *YPF*, estudasse – desde meados da década de 1930 – a possibilidade de substituir o gás carbônico pelo gás natural. Como se sabia da existência de gás natural nas bacias austrais exploradas pela empresa estatal argentina, pensava-se no abastecimento por meio de um gasoduto desde Comodoro Rivadavia.

A campanha do governo de nacionalizar o serviço de gás e de transferi-lo à administração da *YPF* avançou com fatos concretos desde 1941, quando se iniciaram as negociações com uma das companhias de gás de Buenos Aires (a *Compañía Primitiva de Gas*), que foi finalmente adquirida pelo Estado em 1945³³⁹. Foi assinado um acordo entre a Prefeitura de Buenos Aires e a *YPF* estabeleceu uma concessão do serviço por 50 anos e com o caráter de exclusividade.

A nacionalização dos serviços de distribuição de gás canalizado se sustentava numa proposta que ia além da simples incorporação de ativos do capital internacional por parte do Estado. Tratava-se de beneficiar a população argentina com um recurso nacional. Neste contexto foi desenhado e levado adiante o projeto de um gasoduto desde a região meridional da Argentina (Comodoro Rivadavia, na patagônia argentina, a mais de 1800 km da cidade de Buenos Aires). Este projeto de grande envergadura, bem como a necessidade de uma atenção particular ao serviço de gás canalizado, levou à criação de uma entidade separada da *YPF*. Assim, o governo federal argentino – com o apoio de Juan Domingo Perón³⁴⁰ - decidiu criar por Decreto do Poder Executivo Nacional No. 22389 do ano 1945 a *Dirección General de Gas del Estado*, transformada mais tarde em *Gas del Estado*.

³³⁹ O processo de transferência das instalações da companhia de gás não se realizou sem um demorado processo judicial, pois os titulares da companhia de capital estrangeiro não aceitaram a compra compulsória da companhia, que foi declarada de utilidade pública em 1943 (ver detalhes deste processo em Galé (2005, pp. 88 e seguintes).

³⁴⁰ Em meados da década de 1940, Juan Domingo Perón era responsável pela Secretaria do Trabalho do governo e foi responsável por várias conquistas na legislação trabalhista argentina. Tinha relações diretas com os movimentos sindicais nucleados na Confederación General del Trabajo (CGT, depois CGT N° 1). Perón assumiu a presidência da Argentina em três ocasiões: a) 1946-1952; b) 1952-1956 (o período devia chegar até 1958, mas foi interrompido por um golpe militar que incluiu um bombardeio ao centro de Buenos Aires); e c) 1973-1974 (o período devia ser até 1977, mas foi interrompido pelo falecimento de Perón).

A expansão dos serviços de distribuição foi exponencial sob o comando da empresa estatal: de 239 mil usuários da companhia estrangeira, em 1945, o serviço de gás alcançou 439,3 mil usuários, em 1950, além de verificar-se também um incremento notável no consumo anual por usuário: de 605 m³ a 749 m³ (GALÉ, 2005, p. 97). Apesar da expansão dos serviços, a empresa estatal argentina manteve tarifas inclusive inferiores às praticadas pela empresa privada, conforme pode ser observado na Tabela 4.3.

Tabela 4.3 Tarifas de venda de gás domiciliar em Buenos Aires

Ano	Tarifas ³⁴¹ (em Pesos)
1943	0,34
1944	0,34
1945	0,2718
1946	0,2718
1947	0,2718
1948	0,2938
1949	0,2938
1950	0,2938

Fonte: Galé (2005, p. 98).

A mudança na administração do gás natural se vincula não somente com os delineamentos da política de extração keynesiana senão também com um enfoque fortemente nacionalista.

Além dos investimentos em distribuição, *Gas del Estado* realizou também investimentos em transporte de gás natural. A primeira etapa dos grandes gasodutos foi inaugurada com o início da construção de um gasoduto Comodoro Rivadavia - Lavallol, cidade próxima de Buenos Aires. A primeira etapa deste gasoduto foi inaugurada em 1949, a interconexão com a Capital Federal se deu posteriormente, no final da década de 1950.

A chegada do gás natural na cidade de Buenos Aires foi um acontecimento que mudou o cotidiano do bonaerense e o perfil dos equipamentos domésticos. Neste período se teve de realizar a grande conversão dos equipamentos de uso final em Buenos Aires e outras localidades atendidas pelo sistema distribuição de *Gas del Estado*. Isto devido a que houve uma duplicação da quantidade de energia por unidade de volume do gás canalizado (o gás manufaturado de carvão tinha um poder calorífico de 4500 kcal por metro cúbico, enquanto o gás natural argentino chegava a 9200 kcal por metro cúbico).

No mesmo ano que se inaugurou o primeiro trecho do gasoduto Comodoro Rivadavia entrou em vigor a Constituição Nacional de 1949, durante o governo de Perón. Esta Lei Maior

³⁴¹ As tarifas são apresentadas de modo ilustrativo, posto que na fonte de consulta não está claro se as tarifas são em Pesos por alguma unidade de energia ou de volume, ou bem alguma outra unidade.

instituiu que a propriedade de todos os recursos mineiros e os hidrocarbonetos correspondia à Nação (Art. 40). Embora não se tivesse consagrado o monopólio das atividades de lavra dos hidrocarbonetos, a participação do governo central (antes o governo provincial era o poder concedente) no setor é considerada, conforme a posição de Galé (2005), um marco na nacionalização do petróleo na Argentina. Na verdade pode ser visto um marco na organização do setor para levar adiante políticas e programa de alcance nacional³⁴².

Cabe destacar que a Constituição Nacional de 1949, além de seu caráter nacionalista, havia introduzido várias das reformas sociais que foram criadas durante a gestão de Perón à frente da Secretaria do Trabalho³⁴³. Ademais, ampliou os poderes do Poder Executivo. As medidas progressistas de Perón (incluindo uma posição laica do Estado) e de apoio aos trabalhadores irritaram em demasia às elites portenhas e às das Províncias. O governo de Perón sofreu várias tentativas de golpe de Estado, inclusive uma delas resultou no bombardeio da Plaza de Mayo, na cidade de Buenos Aires, em 1955, em contra dos militares e civis que apoiavam o governo. Em setembro desse ano um golpe de Estado militar derrocou a Perón e estabeleceu um regime mais de acordo com os anseios das elites argentinas, desta vez não somente as da cidade de Buenos Aires, senão também das elites nas províncias argentinas.

Pouco depois de ter derrocado a Perón, o governo golpista alentou a modificação da Constituição Nacional. Em 1957 foi aprovada uma nova Lei Maior descentralizando novamente a administração dos recursos hidrocarburíferos; no contexto criado pela nova Constituição Nacional, a Lei 14.773 de 1958 definiu a participação das províncias no processo de concessão de áreas e na produção dos hidrocarbonetos. O papel da Nação ficou restrito ao âmbito da política dos hidrocarbonetos. Não obstante, foram conservadas a *YPF* e a empresa *Gas del Estado*, com as suas respectivas funções.

A política setorial predominante dos governos argentinos, desde a derrocada de Perón (meados da década de 1950), até o seu retorno ao poder na década de 1970³⁴⁴, foi a de sustentar os privilégios das empresas privadas nacionais e de capital estrangeiro na produção de hidrocarbonetos por meio de contratações com a *YPF*, para realizar os trabalhos de exploração e produção de hidrocarbonetos. Os interesses econômicos se manifestaram logo em seguida, depois do golpe contra Perón.

³⁴² Cabe destacar também, que no marco da Constituição de 1949, com base na Lei 13660, se outorgou ao Poder Executivo a potestade de autorizar a construção de gasodutos, oleodutos, usinas e outras instalações conexas.

³⁴³ Também, graças à intervenção da esposa de Perón, Eva Duarte de Perón, essa Constituição havia estabelecido a igualdade de direitos entre as mulheres e os homens.

³⁴⁴ Perón viveu exilado no exterior durante 18 anos.

A expansão do setor, em termos de produção, continuou em ascensão são: em 1967 a produção de petróleo alcançou 22,7 milhões de metros cúbicos por ano (destaca-se que a legislação determinava que 55% do benefício bruto dos concessionários correspondiam à participação dos governos), com 32% de participação de empresas privadas nessa produção (cf. GALÉ, 2005, p. 36). Esta participação das empresas privadas teve depois uma importante redução (a 26,2%) em curto tempo, a causa de medidas nacionalistas no setor energético que foram tomadas pelo governo argentino com o retorno do peronismo, no início da década de 1970³⁴⁵.

Tabela 4.4 Rede de principais gasodutos na Argentina, até fins da década de 1980

Gasoduto	Ano	Diâmetro (polegadas)	Extensão (km)
Comodoro Rivadavia – Buenos Aires (1)	1949	10	1600
Plaza Huincul – Gral. Conesa (2)	1952	8	600
Campo Duran – Buenos Aires	1960	24	2800
Pico Truncado – Buenos Aires	1965	30	(3)
Neuquén – Bahia Blanca (NEUBA I)	1970	24	900
El Condor – Pico Truncado	1973	30	(3)
San Sebastián – El Condor	1978	30	(3) (4)
Centro – Oeste	1981	30	1500
NEUBA II	1988	36	1300

Notas: (1) Não se encontra operativo.

(2) Opera como gasoduto regional

(3) São partes do Gasoduto Gral. San Martín, cuja extensão chega a 4000 km, em total.

(4) Inclui um trecho submarino de 45 km (em 24”).

Fonte: *Instituto Argentino de la Energia “General Mosconi”, Informe de coyuntura (s/d)*. Apud Galé (2005:110).

A expansão do setor, particularmente no que corresponde à demanda de hidrocarbonetos continuou durante as décadas de 1950 a 1970. Evidentemente, esta situação também representava um benefício para as empresas que tinham contratos de exploração e produção. No caso do gás natural, desde o ímpeto inicial dado pela gestão de Juan Domingo Perón em 1949, com a inauguração do gasoduto Comodoro Rivadavia, até o retorno do peronismo na década de 1970³⁴⁶ - inclusive até fins da década de 1970 -, a expansão do

³⁴⁵ Por exemplo, em 1974, após a morte de Perón, por Decreto 632, se nacionalizou a comercialização de combustíveis em todo o território nacional. Nessa época, segundo o mesmo texto do Decreto, mais de 99% dos hidrocarbonetos consumidos no país eram produzidos pela YPF. Agora, em torno de 72% eram refinados pela empresa estatal, enquanto que somente 60% eram comercializados pela YPF. A *Shell*, a *Esso* e a *Cia. General de Combustibles* comercializavam, juntas, quase 30% dos derivados de petróleo. O Decreto de 1974 foi derogado durante o regime militar por meio do Decreto 2568, em 1979. Antes, as empresas *Esso* e *Shell* receberam indenizações do governo militar argentino pelos “prejuízos” que as empresas multinacionais tiveram a causa do Decreto peronista de 1974.

³⁴⁶ O peronismo esteve proscrito na Argentina desde o golpe de Estado militar contra Perón, em 1955, até 1972. Perón retornou à Argentina em 1973, logo do prolongado exílio e em seguida foi eleito para ocupar a presidência do país.

consumo de gás natural e, por conseguinte do transporte do combustível, foi notável. Nesse período (como pode ser observado na Tabela 4.4) mais de 10.000 km de grandes gasodutos de transporte foram construídos por *Gas del Estado*. Este desenvolvimento do gás natural, pelo alcance do uso de gás natural nacional, é inédito e pioneiro na América Latina. Todas as obras de infraestrutura de transporte e distribuição foram desenvolvidas pelas empresas estatais argentinas, por meio de contratos com empresas privadas, entre elas a Techint e *Comercial La Plata*, que estiveram envolvidas posteriormente no projeto Gasandes.

Para uma melhor compreensão deste processo, ocorrido desde o final da década de 1950 e a década de 1970, considera-se de grande utilidade a apresentação do contexto geral da política econômica dos governos argentinos, durante esse período.

4.1.1.2.4 O prelúdio da volta do liberalismo econômico

A mencionada expansão das redes de gasodutos (desde 1949 até a década de 1970, segundo o que é mostrado na Tabela 4.4) coincidiu com um período particular da história econômica do Pós Guerra, que se caracterizou, entre outros elementos, pelos seguintes fatos: a consolidação da hegemonia dos Estados Unidos da América, a elevada concentração dos grandes capitais em grandes conglomerados e corporações de empresas e a expansão das multinacionais (primeiro as dos EUA, mas depois também as européias e as japonesas e recentemente de outros países da Ásia).

Durante esse período histórico, os países latino-americanos foram o alvo de investimentos dos Estados Unidos da América, na década de 1950, mas a participação destes países foi perdendo importância até a década de 1980. Minsburg (1987, p. 126) apresenta dados que mostram o incremento percentual dos investimentos dos EUA nos países desenvolvidos (de 48,3%, em 1950 a 73,5%, em 1980), em detrimento dos investimentos na América Latina, em termos percentuais (de 37,7%, em 1950, a 12,3%, em 1980).

Não obstante esta queda na participação dos investimentos de origem norte-americana na América Latina, cabe destacar dois pontos: em primeiro lugar, em termos absolutos, houve um crescimento dos investimentos das multinacionais (principalmente dos EUA), a saber: de 4,4 bilhões US\$, em 1950, a 11,9 bilhões US\$, em 1973 e a 30,1 bilhões US\$, em 1983³⁴⁷); em segundo lugar, as multinacionais tiveram uma grande importância relativa – ainda que não exclusiva – no processo de industrialização com fins de substituir importações na região (particularmente no que se refere ao desenvolvimento da indústria automobilística e

³⁴⁷ Cf. Minsburg (1987, p. 66).

farmacêutica, para citar dois exemplos notáveis). Como exemplo, cabe notar que no período entre 1959 e 1969 quase 400 projetos industriais de capitais estrangeiros, representando em torno de 806 milhões US\$, foram apresentados ao governo argentino (Tabela 4.5). Ademais, cabe notar essa expansão das empresas multinacionais na Argentina foi financiada – em alguns casos – com recursos gerados localmente³⁴⁸.

Tabela 4.5 – Projetos industriais apresentados ao governo argentino, entre 1959 e 1969 (distribuição por segmentos industriais)

Segmentos industriais	Número de propostas	Milhões US\$	%
Produtos químicos e petroquímicos	84	334	41,5
Construção, material de transporte	72	231,6	28,7
Fabricação de produtos metalúrgicos	63	81,1	10,06
Indústria da construção	70	54,4	6,8
Produtos alimentícios	28	42,1	5,1
Outros	82	62,8	7,8
Total	399	806	100

Fonte: Minsburg (1987, p. 76)

Este processo de ingresso de grandes capitais internacionais, com a consequente desnacionalização da indústria argentina, iniciado em fins da década de 1950, se aprofundou durante a presidência o general Onganía, sendo o ministro de economia e trabalho Adalbert Krieger Vasena, quem propôs uma política econômica monetarista de controle da inflação e de favorecimento ao investimento direto estrangeiro. Esta política era a conhecida receita do FMI para o controle das contas públicas: arrocho salarial, flexibilização³⁴⁹ das conquistas obtidas pelos trabalhadores, desvalorização da moeda e congelamento de preços (MINSBURG, 1987, p. 80).

As diretrizes da política econômica do FMI permaneceram vigentes, e foram aprofundadas, durante o posterior – e último – regime militar (1976-1983)³⁵⁰ das mãos do

³⁴⁸ Como exemplo, Minsburg (1987, p. 83) cita que as empresas dos EUA financiaram a expansão de suas empresas na Argentina, no período 1957-1965, em 52% com recursos gerados pelas empresas localmente, 27% com recursos de suas empresas em outros países (a exceção dos EUA) e somente 21% dos investimentos tiveram origem nos EUA.

³⁴⁹ Eufemismo utilizado correntemente nas décadas de 1980 e 1990 para referir-se às perdas de direitos adquiridos em função dos princípios da competitividade de um país. É interessante notar que o termo geral também foi utilizado no Brasil quando, por meio de uma Emenda Constitucional, se permitiu o ingresso do setor privado às atividades de exploração e produção de hidrocarbonetos.

³⁵⁰ Entre 1973 e 1976 houve um curto período de gestão peronista. Juan Domingo Perón foi eleito presidente em 1973, mas faleceu pouco tempo depois, deixando o poder em mãos da Vice presidente, a esposa Maria Isabel de Perón. O governo de Isabel ficou conhecido pelo “desgoverno” econômico e pelas relações pouco claras com a alta hierarquia da maçonaria. Um golpe militar terminou com a gestão de Isabel de Perón e se sucederam no poder vários militares, chegando finalmente a Galtieri, conhecido pela Guerra das Malvinas (1982).

controvertido ministro de economia argentino, José A. Martínez de Hoz³⁵¹. Estas diretrizes favoreceram principalmente a compra das empresas nacionais que ficaram endividadas em moeda estrangeira, com um peso argentino desvalorizado. Durante a gestão do ministro Martínez de Hoz (março de 1976 a março de 1981), se estabeleceu o *Proceso de Reorganización Nacional*, que favoreceu o investimento estrangeiro e as importações de produtos manufaturados, quebrando uma política de protecionismo da indústria nacional instituída na primeira fase do peronismo. Assim, em 1976 foi aprovada a Lei 21382 que abriu todos os setores da economia à participação estrangeira e garantiu a remessa das utilidades para o país de origem do capital estrangeiro.

No que tange ao setor hidrocarbonetos, no bojo das medidas do Processo de Reorganização Nacional, foi aprovada a Lei 21.778 (1978), que estabeleceu os “contratos de risco”. O objetivo principal desta nova Lei de 1978 era o de regulamentar os contratos principalmente com a *YPF*. Estabelecia as regras sob as quais se realizariam os contratos para exploração e produção de hidrocarbonetos. A empresa privada seria responsável dos aportes de tecnologia e capital e receberia uma remuneração estabelecida no contrato. A propriedade dos hidrocarbonetos – seguindo o estabelecido nas leis anteriores – continuou sendo do Estado.

Cabe ressaltar que as empresas privadas, principalmente argentinas, sempre participaram das atividades da indústria do petróleo e gás natural desse país. As novas medidas tomadas pelo governo militar argentino não eram novidade a respeito da participação de capitais privados. Porém, sim constituía uma inovação a forma de incentivar o processo de acumulação privada, conforme será mostrado em seguida.

As políticas de atração dos investimentos estrangeiros do Processo de Reorganização Nacional tiveram como consequência uma considerável afluência de capitais. Conforme mostram os dados da Direção de Investimentos Estrangeiros do Ministério de Economia (MINSBURG, 1987, p. 91), os investimentos estrangeiros totais entre 1977 e 1983 alcançaram 4,79 bilhões US\$, montante bem superior aos 3,5 bilhões US\$ acumulados entre 1912 e 1976, ainda que sejam considerados os efeitos da desvalorização da moeda norte-americana.

³⁵¹ Representante dos latifundiários argentinos. Sua família havia sido beneficiada com a cessão de terras patagônicas depois da ignominiosa conquista do deserto empreendida pelo presidente Julio A. Roca. Depois do último regime militar (1976-1983), foi acusado por participar de ações repressivas e desaparecimento de pessoas. Também suportou processos por manejo lesivo da dívida externa argentina que quadruplicou durante sua gestão. Os processos não estão totalmente resolvidos na atualidade (2007).

Os investimentos estrangeiros que ingressaram na Argentina no final da década de 1970 e inícios da década de 1980 foram de diversa origem. Porém, os Estados Unidos da América foram, de longe, o país com maiores investimentos, durante o último regime militar (1976-1983). Conforme pode ser observado na Tabela 4.6, seus aportes totalizaram valores quase três vezes superiores aos da Itália, país que ocupa o segundo lugar na listagem.

Tabela 4.6 – Principais investimentos estrangeiros na Argentina, distribuídos por país de origem, no período 1 de março de 1977 a 31 de dezembro de 1983 (em milhões US\$)

País	Investimentos aprovados (totais)	Investimentos em tramitação (totais)	Total geral
Estados Unidos da América	1264,24	21,3	1285,54
Itália	455,87	16,5	472,37
França	266,08	2,49	268,57
Rep. Fed. da Alemanha	252,46	8,83	261,29
Holanda	126,04	0,46	126,5
Suíça	117,89	10,39	128,28
Espanha	97,29	4,81	102,1
Canadá	56,01	-	56,01
Suécia	44,61	1,55	46,16
Japão	41,15	0,71	41,86
Panamá	22,78	14,06	36,84
Brasil	35,69	-	35,69
Reino Unido	18,84	3,32	22,16
Libéria	20,0	-	20

Fonte: República Argentina, Ministério de Economia. Apud Minsburg (1987:134)

Por sua vez, os investimentos de origem estadunidense, conforme pode ser deduzido dos dados apresentados na Tabela 4.7, foram destinados – em sua grande maioria – a diversos segmentos do setor manufatureiro. Cabe notar, nessa Tabela 4.7, o grande salto que deram os investimentos dos EUA no setor petrolífero, entre 1976 e 1983, que representou um crescimento anual médio de 24,53% por ano. Esta evolução dos investimentos no setor de petróleo foi praticamente o dobro da taxa anual dos investimentos totais (12,2% por ano). Este crescimento foi consequência das medidas estabelecidas pela Lei 17.319 de 1967 e aprofundadas pela Lei 21.778 de 1978, que instituíram medidas favoráveis de contratação entre a YPF e as empresas privadas, muitas delas de capital nacional.

No que tange ao setor dos hidrocarbonetos, as descobertas de gás natural na década de 1970 e 1980 (principalmente na década de 1970) permitiram consolidar o perfil da Argentina como produtor de gás natural³⁵². Nesse período, a relação entre reservas e produção passou de 18 a 48 anos. Cabe notar que os contratos de risco tiveram um impacto considerável no

³⁵² Deve lembrar-se que nessa mesma época a Argentina estava importando gás natural da Bolívia por meio de um contrato de longo prazo (1972 – 1992).

crescimento das reservas de gás natural (assim como os investimentos privados no crescimento das reservas de gás na Bolívia, no final da década de 1990).

Tabela 4.7 - Investimento direto acumulado dos Estados Unidos da América por segmento de atividade econômica, entre 1976 e 1983 (em milhões US\$)

Segmentos ou setores da economia	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Setor mineiro	53	55	54	48	n.d.	69	71	72
Setor petrolífero	174	223	265	305	401	490	645	808
Indústria manufatureira	898	921	1000	1183	1584	1586	1669	1654
Alimentos	49	51	64	80	168	264	279	288
Produtos químicos	207	220	243	299	416	360	371	332
Produtos metálicos	72	67	73	64	72	67	77	79
Equipamentos	143	153	172	205	204	271	274	228
Equipamentos de transporte	221	228	242	289	409	308	380	381
Outros	206	203	205	247	315	316	348	342
Setor comercial	104	132	157	136	216	202	167	128
Setor financeiro	72	86	108	113	145	304	300	298
Outros setores	65	73	86	64	n.d.	107	90	97
Totais	1366	1490	1670	1849	2540	2758	2942	3057

Fonte: Minsburg (1987:137)

Em 1977, as descobertas na Província de Neuquén fizeram com que as reservas provadas de gás superassem às de petróleo. Dois anos mais tarde, foi a vez da bacia do Noroeste – na fronteira com a Bolívia – onde se verificaram as descobertas de grande profundidade: Ramos e Aguarague.

Tabela 4.8 - Reservas provadas de gás natural na Argentina (1970-1988)

Ano	Reservas (10 ⁹ m ³)	Relação reservas/produção anual
1970	171,31	22
1972	196,71	24
1974	201,05	21
1976	197,08	18
1978	432,16	38
1980	641,10	48
1982	691,57	45
1984	668,29	36
1986	670,81	35
1988	743,93	33

Fonte: *Petrotecnia*, ano xxxi, nº 11, nov. 1989, p. 11

Na Tabela 4.8 pode ser observada a evolução das reservas provadas da Argentina entre 1970 e 1988: é notável o salto das reservas de valores de 197 bilhões de metros cúbicos a 641 bilhões de metros cúbicos em apenas quatro anos, de 1976 a 1980. Porém, a visão do que parece ser um grande benefício (o crescimento das reservas pelos contratos de risco instituídos em 1978), passando por uma análise das condições contratuais se transforma na

constatação das contradições das medidas governamentais tomadas para benefício do processo de acumulação capitalista.

Claro, o benefício para as empresas privadas se realiza com base no detrimento da saúde financeira da empresa estatal *YPF*. Gadano (1998, p. 11) comenta que os preços dos contratos (preços pagados pela *YPF* às empresas privadas) chegaram a ser superiores aos preços que *YPF* recebia das empresas refinadoras (em boa parte em mãos de empresas privadas). Esta situação, que representou uma transferência de recursos do Estado argentino para as empresas privadas, incrementou a dívida externa da *YPF*: de 0,64 bilhões US\$, em 1976, a 4,64 bilhões US\$, em 1982. Ademais, desta maneira se ajuda a provar um dos elementos da ideologia hegemônica na preparação e consecução das reformas neoliberais: a ineficiência do Estado na administração das empresas.

4.1.1.2.5 O retorno do governo democrático e as pressões crescentes das empresas privadas

O êxito nas descobertas do gás natural fez com que se consolidasse o perfil da Argentina como país consumidor e produtor de gás natural. Assim, a década de 1980 se tornou a década de afirmação da participação do gás natural no consumo de energia primária do país, encontrando-se, no final dessa década, praticamente no mesmo patamar que o petróleo. O salto na produção de gás natural foi considerável: de 7,67 bilhões de metros cúbicos, em 1970, a 18,8 bilhões de metros cúbicos, em 1984, com 6,6% de incremento médio anual (Cf. GALÉ, 2005, p. 127)³⁵³. Conforme pode ser inferido dos dados apresentados na Tabela 4.9, o gás natural substituiu parte do consumo do petróleo. Nessa Tabela, nota-se também a influência do ingresso à operação do grande gasoduto do Centro-Oeste (1981-1982) e do gasoduto de maior diâmetro da Argentina (36"): o NEUBA II (gasoduto Neuquén-Buenos Aires II), que iniciou a operação no final da década de 1980. Ambos gasodutos escoam a produção da bacia de Neuquén, a de maior produção do país.

³⁵³ Os dados sobre o incremento notável da produção na década de 1970 e inícios da década seguinte, quando comparados com os dados da participação do gás natural no consumo de energia primária, poderiam indicar certa incoerência, pois a produção se incrementou antes que o grande salto no consumo, ocorrido na segunda metade da década de 1980 e inícios da década de 1990. Não obstante, deve ser levado em conta que a quantidade de gás natural não aproveitado no final da década de 1970 chegava a valores da ordem de 32% da quantidade de gás produzido. O gás não aproveitado foi diminuindo sensivelmente durante a década de 1980 e 1990: na década de 1990 se registraram níveis de 11% e, na primeira década dos anos 2000, a redução foi ainda maior. A redução dos volumes de gás não aproveitado se deu por meio da re-injeção nos campos de petróleo e por elevação do consumo, melhorando a capacidade de transporte (GALÉ; 2005:128).

Tabela 4.9 Participação percentual do petróleo e do gás natural no consumo total de energia primária na Argentina (1980-1993)

Ano	Petróleo %	Gás Natural %
1980	57,55	23,47
1981	55,57	25,14
1982	53,21	26,42
1983	51,87	27,87
1984	49,29	29,63
1985	45,27	31,92
1986	45,81	31,54
1987	45,72	20,81
1988	43,14	27,68
1989	41,37	41,06
1990	39,01	37,39
1993	39,00	41,00

Fonte: *Instituto Argentino del Petróleo* (1991). *Estadísticas de la industria petrolera*. Apud Galé (2005, p. 123).

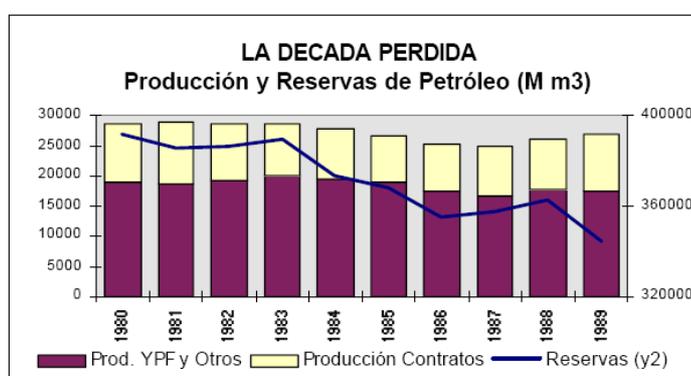
O crescimento da infraestrutura relacionada com as descobertas na bacia neuquina coincidiu com o retorno da democracia na Argentina, em meados da década de 1980. Assim, o final do regime militar se deu com a eleição do presidente Raul Alfonsín do partido União Cívica Radical, opositores tradicionais do peronismo (Partido Justicialista). Uma das primeiras medidas tomadas no setor energético foi a elaboração de um Plano Energético Nacional, em 1986. Partia-se da premissa de aproveitar os recursos nacionais nesse plano. Assim, Galé (2005, p. 125) comenta que, praticamente todas as agências, empresas e organismos estatais de energia – tanto do setor elétrico quanto do setor hidrocarbonetos – participaram desse exercício dando origem ao Plano Energético Nacional 1986-2000. Esse plano, pelo menos em tese, também tentava consolidar o auto-abastecimento interno e defender as instituições e empresas energéticas nacionais. Isto era contraditório, pois o governo nada fez para mudar o crescente deterioro da empresa petroleira estatal.

Tendo em vista a queda constante das reservas de petróleo (ver Gráfico 4.1), o governo decidiu realizar cinco rodadas de licitação para novas áreas, no marco dos contratos de risco (GADANO, 1998). Estas rodadas se realizaram no marco do denominado Plano Houston, que foi a continuidade da política liberal iniciada na gestão dos governos militares de 1976 a 1983. O plano foi lançado em Houston, em 1985, mas foi um fracasso. Em 1988 relançou o plano, mas desta vez com áreas secundárias, o denominado “Plano Olivos II”, que também não teve os resultados esperados pelo governo social-democrata de Alfonsín.

O governo de Alfonsín, com soluções de tipo monetarista traçadas pelo FMI (praticamente as mesmas que foram seguidas no regime militar), num ambiente de crise de

dívida externa para a maior parte dos países da América Latina, teve resultados negativos para os índices macroeconômicos do país. Segundo menciona Bouzas (1993, p.3), o desempenho econômico da Argentina foi decepcionante durante a década de 1980: o ingresso per capita se reduziu em 20% e a taxa de investimento se reduziu à metade. A variação da formação líquida de capital chegou a ser negativa e os desequilíbrios macroeconômicos chegaram ao ponto culminante com os surtos hiper-inflacionários de 1989 e 1990. Apesar dos baixos investimentos, a dívida externa cresceu de maneira acelerada: de 27,15 bilhões US\$, em 1980, a 61,77 bilhões US\$, em 1990 (BOUZAS, 1993).

Gráfico 4.1 Produção e reservas de petróleo entre 1980 e 1989 (Argentina)



Fonte: Gadano (1998, p.14)

No que tange à produção de gás natural, durante o governo de Alfonsín houve uma estagnação na produção – inclusive queda, em 1987 – e uma queda constante na produção de petróleo no período 1984 a 1987. Para alguns analistas deste período da história da Argentina, um dos elementos da crise econômica, que repercutiria na produção e seria depois uma das grandes justificativas para a consolidação do enfoque neoliberal, é a retração dos preços e tarifas públicas (O'DONELL, 1991).

No caso particular dos preços do gás natural, o atraso nos reajustes dos preços em boca de poço era reclamado pelos empresários que tinham contratos de risco com a YPF³⁵⁴. A queixa se aprofundava ao mencionar que apenas 50% do preço do gás natural em boca de poço – isto é, 0,25US\$/MMBTU – era o valor que as empresas privadas faturavam à YPF, no marco dos contratos de risco. Deve-se lembrar que este é o caso contrário que o mencionado

³⁵⁴ Galé (2005, pp. 131 e seguintes) comenta que altos executivos da Pérez Companc (uma importante empresa que tinha contratos de risco com a YPF na região de Neuquén), Bidas e Pluspetrol, durante as *Jornadas Técnicas sobre Explotación de Yacimientos Gasíferos* (evento realizado na província de Salta, em 1987), afirmaram que o preço do gás natural em boca de poço era da ordem de 0,5 US\$/MMBTU. Enquanto que os preços em outros países (EUA, Canadá e México) eram da ordem de quatro vezes o valor na Argentina: isto é, próximo de 2,0 US\$/MMBTU.

para o petróleo, em que a *YPFB* era obrigada a reduzir o preço de venda para as refinarias (de capital privado), em comparação com o preço de compra das produtoras. Acontece que no caso do gás natural a pressão para manter baixas as tarifas para o consumidor final era maior de parte do governo do turno. A estratégia com o gás natural era um pouco diferente que com o petróleo, mas com o mesmo objetivo: mostrar a ineficiência administrativa do Estado para vender os ativos em condições que foram, em muitas ocasiões, favoráveis para os compradores.

Seja pelas dificuldades que estava passando o setor energético argentino nos últimos anos da década de 1980 ou pelas pressões dos empresários, ou bem a soma de ambas as forças, a Secretaria de Energia encarregou um estudo sobre preços do gás natural ao *Instituto Argentino del Petróleo-IAP* (desde 1996 o organismo mudou de denominação para *Instituto Argentino del Petróleo y Gas*). O estudo do IAP foi realizado com a participação das empresas estatais e privadas do setor de hidrocarbonetos (*YPF, Gas del Estado, Bidas, Astra, Shell, Amoco Argentina, Pérez Companc, Pluspetrol, Compañía Argentina C. Rivadavia e Cia. Occidental*). Entre os principais resultados desse estudo, mencionados por Galé (2005, pp. 134-135), citam-se os seguintes:

- o gás natural deveria ser valorizado como um combustível de alta qualidade e com baixo impacto ambiental;
- os preços do gás natural foram historicamente inferiores aos preços internacionais e ao valor dos combustíveis substitutivos;
- o gás natural requer elevados investimentos no transporte, o que geralmente indica recomendável a substituição dos combustíveis líquidos, gerando assim excedentes exportáveis destes últimos (tomando como referência o caso da Argentina, onde se produzem petróleo e gás); e
- a substituição dos combustíveis líquidos – que já era uma política aplicada na década de 1980 – e o incremento do consumo implicariam grandes pressões nas reservas de gás, o que requer também de altos investimentos que seriam crescentes, pois se pensava na exploração *off-shore*.

Estes resultados eram coerentes com o receituário promulgado, pouco depois, por médio do Consenso de Washington e com a política de desenvolvimento do gás natural - a “energia do bem” - propugnada por políticos dos EUA (Al Gore, por exemplo, na sua cruzada contra a mudança climática) e pelas empresas de vanguarda nos negócios da área energética desde a década de 1980. Entre estas empresas, deve lembrar-se o caso da *Enron*, conforme foi

apresentado no Capítulo 3 desta tese. Discursos como mostrar a necessidade de investimentos, o problema das tarifas baixas faziam parte dos princípios propalados pelos organismos financeiros internacionais e outros representantes da expansão capitalista. Os documentos, como este gerado pelo IAP, simplesmente ressaltavam o pensamento predominante na época, buscando legitimar, com estudos e análise, o pensamento imposto pelos grandes capitais financeiros do mundo. Isto fica patente quando se considera uma das conclusões finais do estudo do IAP, citada por Galé (2005, p. 136, tradução nossa):

“Um mercado desregulado e competitivo tenderia a comportar-se de maneira similar aos mercados internacionais, isto é que os preços ao consumidor final tenderiam a alinhar-se com os combustíveis substitutivos. Sob essa hipótese, os preços das etapas prévias surgiriam por aplicação do critério de net back (comercialização segundo tendências do mercado), chegando assim a valores em boca-de-poço que são função do balanço oferta/demanda e a distância ao mercado”.

Se bem as propostas do pensamento hegemônico estavam estruturadas como teoria no governo de Alfonsín, era necessário contar com um governo com maior aceitação da opinião pública (o governo de Alfonsín teve de suportar processos inflacionários incontroláveis, tendo que sair do governo antecipadamente, com baixíssima popularidade) para levar adiante as reformas, no convencimento de que era essa mudança necessária. Este é um excelente exemplo do que Gramsci denomina de transformação de certas ideias em “senso comum” quando elas são adequadamente manipuladas pelas classes hegemônicas.

4.1.1.3 As reformas neoliberais do governo de Menem e as consequências no setor hidrocarbonetos

Muitos analistas econômicos coincidem em que o desequilíbrio dos índices macroeconômicos da Argentina foi a principal motivação para que o governo de Carlos Menem – quem assumiu antecipadamente a presidência em 1989 – tomasse as medidas reformadoras do marco institucional de vários setores da economia. A realidade apresentada pelos indicadores econômicos foi consequência direta das medidas tomadas pelos governos anteriores. Conforme foi apresentado no Capítulo 1 e mostrado com dados históricos nos dois Capítulos seguintes, existe um padrão comum, que se repete em vários países e em vários setores da economia, de esgotamento de um modelo de financiamento público (principalmente nas áreas de infraestrutura e de exploração de recursos naturais estratégicos) e surgimento de um modelo mercantil para todos estes setores. Trata-se de transformar os incentivos muitas vezes velados para a acumulação privada num incentivo mais direto, ou talvez mais evidente. Assim como ocorreu em outros países (Bolívia, Brasil, Chile, e Paraguai

– em menor grau neste último caso), o processo de nacionalização dos serviços públicos, iniciado na década de 1940³⁵⁵, foi rapidamente desmantelado.

O clima de incertezas sobre a economia que assolava aos argentinos em fins da década de 1980 colaborou para criar condições favoráveis e apoio de vários setores da sociedade e políticos para as reformas econômicas: Argentina sofria, desde 1975, uma inflação anual de três dígitos em praticamente todos os anos. A inflação, fora de controle de 1989-1991 (ver Tabela 4.10), pelo seu efeito negativo principalmente para os assalariados, colaborou para criar um clima favorável às reformas propostas pelo governo de Menem.

Tabela 4.10 Desemprego, variação do índice de preços ao consumidor e variação do PIB durante a gestão de Carlos Saul Menem (1989-1999)

Indicadores	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Desemprego (%)	8,1	8,6	6,9	6,9	9,9	10,7	18,4	17,1	16,1	13,2	14,5
Var. Índice de preços (%)	765	10724	232,1	22,4	12,34	3,36	4,31	-0,32	0,65	1,18	-1,15
Var. do PIB a preços de 1993 (%)	-7,2	-2,5	9,1	7,9	8,2	5,8	-2,8	5,5	8,1	3,9	-3,4

Nota: A taxa de desemprego corresponde ao valor de maio de cada ano e a variação do índice de preços corresponde à variação inter-anual (tendo o mês de maio como referência) do nível geral de preços publicado pelo *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos* da Argentina. Por exemplo, a variação do nível geral de preços apresentada na coluna do ano 1990 representa a variação % do índice entre maio de 1989 e maio de 1990. No caso da variação do PIB, se indica a variação do ano em relação com o ano anterior.

Fonte: elaboração própria com dados do *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos* da Argentina.

Disponível em: www.indec.gov.ar. Acesso em: 10 de fevereiro de 2008.

Era a propaganda necessária para introduzir as reformas institucionais. Este ímpeto que ganharam as reformas na Argentina pode ajudar a compreender o avanço que elas tiveram neste país, inclusive comparando-o com outros países da América Latina (a exceção do Chile)³⁵⁶.

³⁵⁵ Cabe lembrar que, no referente ao setor hidrocarbonetos, a empresa estatal do petróleo, *YPF*, foi criada bem antes (em 1922) da onda de nacionalização da década de 1940.

³⁵⁶ Segundo é apontado por publicações especializadas do setor energético (OECD/IEA, 1999), as reformas institucionais na Argentina – particularmente no que se refere ao gás natural, no caso desse relatório da *International Energy Agency* – foram as de maior profundidade, se comparadas com outros países. Esta afirmação é reforçada por meio de comparações com os demais países da América Latina realizadas por Bambaci, Saront e Tomassi (2000), que demonstram o grande avanço comparativo da Argentina em relação com a média dos demais países da América Latina. Segundo as pesquisas desses autores, quando comparadas às políticas fiscais, trabalhistas, comercial, financeira e as privatizações, somente as medidas tomadas nas privatizações resultam ser as de maior alcance (muito superior à média da América Latina). Em compensação, as políticas trabalhistas foram as de menor avanço, tendo como marco de referencia as receitas do Consenso de Washington.

Para uma melhor apresentação do processo das reformas institucionais gerais de cunho neoliberal levadas adiante na Argentina durante o final da década de 1980 e a década de 1990 se considera conveniente realizar uma breve resenha, com base na divisão em sub-períodos proposta por Bambaci et al. (2000). Estes sub-períodos são três, a saber: 1989 a 1991; 1991 a 1995; e desde 1995 até fins da década de 1990.

No primeiro sub-período (1989-1991), a maior preocupação foi a explosão inflacionária dos anos anteriores e que continuou em 1989 e 1990. Neste sentido, Galé (2005, p. 147) comenta que o governo tinha o objetivo de dar sinais claros, rápidos e convincentes de reformas. Neste período se consolidou a liberalização comercial; se realizaram algumas reformas fiscais e se iniciou a privatização das empresas públicas. Em curto período de tempo, antes de finalizar o ano 1990, o governo vendeu algumas empresas tais como: a companhia aérea (Aerolíneas Argentinas); a companhia telefônica Entel; algumas petroquímicas; e dois canais de televisão. Da mesma maneira, haviam-se outorgado várias concessões das rodovias nacionais.

Os grandes beneficiários destas primeiras privatizações foram grandes empresas nacionais e internacionais. Mas, na verdade, foram os grupos econômicos domésticos os que tiveram maior participação nas primeiras privatizações. Alguns destes grupos eram os seguintes: Pérez Companc, Techint, Bunge & Born, Pescarmona, Loma Negra, Benito Roggio e *Comercial del Plata* (BAMBACI et al., 2000). Pelo menos dois destes grandes grupos empresariais também tiveram um envolvimento no projeto *Gasandes* (*Techint* e *Comercial del Plata*).

O segundo sub-período das reformas (1991-1995) se iniciou com o plano de conversibilidade, instituído pela Lei 23.928³⁵⁷, com o qual pretendia obter a estabilidade monetária. Neste sub-período se aprofundaram as reformas de tipo institucional e regulatório (criação das agências de regulação) e se levaram adiante privatizações das empresas públicas. A política econômica deste período foi comandada pelo ministro de economia, Domingo Cavallo, e uma equipe de técnicos vinculados à *Fundación Mediterránea*³⁵⁸. A presença de colaboradores ministeriais com uma orientação semelhante ajuda a entender o nível de consenso entre os técnicos do ministro Cavallo e a rapidez na tomada de decisões para

³⁵⁷ De acordo com o marco normativo do plano de conversibilidade, o Banco Central da Argentina estava obrigado a respaldar a conversão de cada peso argentino com um dólar dos EUA.

³⁵⁸ Organização de profissionais argentinos que realizaram estudos de pós-graduação em universidades do exterior, principalmente EUA e Reino Unido. Foram os principais encarregados de orientar o transplante das receitas neoliberais implementadas naqueles países.

impulsionar as ações de governo. Os recursos financeiros oriundos das vendas das empresas públicas ajudaram a reduzir o déficit fiscal, manter a tão almejada estabilidade monetária e teve um impacto positivo para o crescimento do PIB durante alguns anos (ver Tabela 4.10).

Cabe destacar que, durante este segundo sub-período de reformas – graças, em parte, aos resultados financeiros do primeiro período (Cf. GERCHUNOFF e CÁNOVAS; 1995:485) – o governo argentino realizou a negociação da dívida externa (por meio da adesão ao Plano Brady) e realizou a maior parte das privatizações, entre elas: *Gas del Estado* e o início da privatização de *YPF*, concluída somente em 1999³⁵⁹.

Muitos analistas argentinos apontam que as privatizações realizadas durante o primeiro mandato de Menem tiveram também um efeito negativo no incremento do custo de vida para a população. A análise realizada por Gerchunoff e Cánovas (1995) é muito ilustrativa sobre estes efeitos, *in verbis*³⁶⁰:

“(...) las privatizaciones argentinas parecen confirmar la existencia del trade-off entre eficiencia productiva y eficiencia asignativa, que comúnmente se asocia a las políticas de enajenación de activos. Según se ha observado, en la primera etapa la propiedad privada ha incentivado la reducción de costos pero también ha significado una pérdida de eficiencia asignativa, debido a la tendencia de los propietarios privados a tratar de explotar monopólicamente los mercados. Si bien es cierto que los nuevos consorcios privados pasaron a tener una posición dominante en las organizaciones empresarias (con la consiguiente pérdida de influencia de los poderes corporativos), las ganancias de eficiencia productiva surgidas de esta nueva relación de fuerzas no se distribuyeron en la sociedad a través de una reducción de tarifas. Por el contrario, los aumentos tarifarios, la preservación de mercados protegidos y la debilidad inicial de los organismos regulatorios del Estado sirvieron para generar cuasi-rentas que aumentaron los precios de venta de los activos (o el valor de los derechos de explotación en las concesiones), pero a costa de los usuarios”. (GERCHUNOFF e CÁNOVAS, 1995, p. 485).

Com efeito, conforme as informações proporcionadas no artigo de Gadano (1998, p. 22), para o caso dos derivados de petróleo, as gasolinas tiveram um incremento real de 35% e o diesel de 20% aproximando-se aos preços praticados internacionalmente, com o intuito de remunerar os contratos de risco reconvertidos (descritos no ponto 4.1.1.3.1) e as concessões novas oriundas do processo de venda das reservas de hidrocarbonetos.

Antes de finalizar este sub-período na Argentina, as reformas neoliberais cobraram já suas primeiras vítimas na América Latina. O nível de emprego, a estabilidade do trabalhador,

³⁵⁹ Segundo comentam Gerchunoff e Cánovas (1995, p. 486), até 1992, por meio das privatizações o governo argentino havia conseguido resgatar em torno de 12 bilhões US\$ da dívida pública e obteve em torno de 10 bilhões US\$ em moeda.

³⁶⁰ Os autores se referem às privatizações até 1991, mas esclarecem que esses problemas não foram resolvidos totalmente em casos posteriores. A privatização de *Gas del Estado*, por exemplo, é mencionada como um dos casos em que houve certas melhoras no processo de privatização: se cita a criação do ente regulador como uma vantagem.

a satisfação das necessidades sociais e o desenvolvimento produtivo interno (principalmente as micro e pequenas empresas) foram sacrificados em pró e benefício dos ideais de globalização econômica e da estabilidade monetária. Uma primeira advertência de envergadura, na América Latina, foi deflagrada, ainda na primeira metade da década de 1990, pela crise mexicana e seu impacto conhecido como efeito Tequila³⁶¹. Mas a advertência da crise mexicana, cujas causas possivelmente foram mascaradas ou bem explicadas de maneira conveniente, não teve uma leitura de necessidade de mudança para o povo argentino. Possivelmente o temor do povo argentino de ter novamente um processo hiper-inflacionário e a consideração de que a tranquilidade macroeconômica era resultado da equipe de Menem (com o ministro Cavallo) colaboraram para que fosse re-eleito Carlos Saúl Menem, como presidente da República, em 1995 (BAMBACI et al., 2000).

No terceiro sub-período das reformas neoliberais, que coincidiu com o segundo mandato de Menem (1995-1999), o governo tentou manter o plano de conversibilidade, mas em detrimento de uma taxa de desemprego que se manteve elevada (ver Tabela 4.10), de um déficit fiscal (surgido em 1994) e uma balança comercial cada vez mais desfavorável. O PIB real voltou a ter retração em 1995, depois de quatro anos de crescimento econômico. O aspecto transitoriamente positivo, mas que pouco depois do período Menem teria consequências graves, foi, entre outros, a manutenção do plano de conversibilidade a qualquer custo, inclusive elevando os custos de produção do país (pela sobrevalorização do peso argentino) piorando a situação das pequenas empresas e os indicadores de empregabilidade.

As reformas neoliberais na Argentina deflagraram uma das piores crises econômicas nesse país, entre 1999 e 2003. No setor hidrocarbonetos, em particular, o governo argentino praticamente perdeu o controle sobre as reservas, que passaram a ser propriedade da empresa espanhola Repsol, conforme será detalhado mais adiante.

³⁶¹ O “efeito Tequila” foi a primeira das grandes crises que abalaram os resultados das reformas neoliberais da década de 1990. Aconteceu no México, onde se deu uma sobrevalorização do peso mexicano em relação com o dólar, sem ter o lastro suficiente de reservas internacionais, com grande desequilíbrio na balança de pagamentos e sem um crescimento notável do PIB mexicano. Os efeitos para a economia mexicana, e principalmente para os trabalhadores desse país, foram desastrosos. As taxas de desemprego se incrementaram aceleradamente em pouco tempo. O governo dos EUA aprovou um empréstimo em condições favoráveis para o México da ordem de 20 bilhões US\$, com o intuito de colaborar com a estabilização da economia mexicana. As consequências do efeito Tequila em economias emergentes - como a da Argentina - foram sentidas imediatamente (os capitais financeiros têm aversão ao risco). Muitas pequenas empresas fecharam na Argentina e houve incremento das taxas de desemprego no país.

4.1.1.3.1 O processo de entrega das reservas de hidrocarbonetos e a venda das empresas *YPF* e *GdE*

O processo de privatização do setor hidrocarbonetos se iniciou com o governo de Carlos Menem. As primeiras medidas legais foram tomadas logo em seguida de assumir a presidência (as pressões dos grupos econômicos foram muito efetivas), em 1989, com a Lei 23.696/1989 de Reforma do Estado e a Lei 23.697/1989 de Emergência Econômica, que criaram o marco institucional necessário para que o Poder Executivo levasse adiante medidas de abertura do setor aos capitais privados. Durante o mesmo ano, o Poder Executivo decretou (Decretos 1055, 1212 e 1589) a liberalização do comércio dos hidrocarbonetos (ou livre disponibilidade dos hidrocarbonetos): as empresas privadas podiam vender petróleo no mercado interno e internacional e foram levantadas as restrições enquanto à refinação. Ademais, o governo garantiu, no mercado interno, a aplicação de preços internacionais para os produtos.

Por sua vez, a privatização da empresa *YPF* foi uma das principais operações das reformas econômicas e de maior duração (1990 a 1999). Por Decreto 2778 de 31 de dezembro de 1990, *YPF* se transformou numa empresa de direito privado (*YPF S.A.*) e o Estado absorveu a dívida da empresa (dívida, aliás, que foi criada em grande parte pela transferência de renda para o setor privado com os contratos de risco, que prejudicaram as finanças da empresa estatal argentina). Após algumas medidas de re-estruturação da empresa (venda de ativos menores e re-organização empresarial), com base nos resultados da consultora *McKinsey & Co.* aprovou-se, por meio da Lei 24145/1992, a privatização da mais antiga empresa estatal do continente. Galé (2005, p. 158) comenta o apoio que o governo argentino teve das empresas privadas para levar adiante a privatização da *YPF*. Na verdade, a maior parte da produção privada de petróleo (da ordem de 40% do total de hidrocarbonetos produzidos em 1990) estava em poucas mãos: 84% da produção correspondiam à *Pérez Companc*³⁶², *Bridas*³⁶³, *Astra*³⁶⁴, *Occidental Petroleum (Oxy)*, *Amoco* e *Total*. Além destas empresas, cabe destacar outras empresas argentinas que foram criadas nos últimos 40 anos para operar com os contratos de risco e que tiveram um grande crescimento a partir das

³⁶² Empresa fundada pelo empresário argentino Gregório Pérez Companc. Durante as privatizações do setor energético, passou a ser proprietária de várias empresas energéticas, com forte presença no setor de exploração e desenvolvimento de hidrocarbonetos. A *PeCom* (como ficou conhecida a empresa) foi vendida em 2002 à Petrobras.

³⁶³ *Bridas Corporation* é uma empresa da família ítalo-argentina Bulgheroni, que também tinha ações na *Pan American Energy*. O controle da sociedade foi adquirido pela *Amoco* no ano 1997.

³⁶⁴ *Astra Companhia Argentina de Petróleo* é também uma empresa argentina.

privatizações: *Tecpetrol* (do grupo *Techint*, que opera desde a década de 1990); *Pluspetrol* (que opera desde a década de 1970); e a *Petrolera San Jorge* (uma das mais antigas empresas argentinas do setor, que opera desde a década de 1960), que foi comprada no final da década de 1990 pela *Chevron* dos EUA.

Cabe lembrar que antes da efetiva venda da empresa *YPF S.A.*, se licitaram as reservas de petróleo comprovadas (e algumas delas exploradas pela *YPF*), por 1,78 bilhões US\$³⁶⁵ (conforme dados apresentados por GERCHUNOFF e CÁNOVAS, 1995, p. 503), o que reduziu drasticamente a participação da *YPF* na produção de petróleo, da ordem de 70%, em 1989, a 48%, em 1991. Este processo de transferência de reservas se deu numa operação de reconversão de contratos, muito favorável para as empresas privadas. Com efeito, esse valor permitiu um grande benefício das empresas que participaram do processo de privatização: como exemplo, uma delas, a *Petrolera San Jorge*, foi vendida, poucos anos depois (em 1999), para a empresa estadunidense *Chevron* por 1 bilhão US\$³⁶⁶. Para Gadano (1998, p. 16), estas vendas das reservas constituíram um “*puente de crudo*” para o governo Menem, pois proporcionou oxigênio para as finanças públicas. As empresas privadas que passaram a explorar o petróleo dessas reservas, com livre disponibilidade do produto, foram principalmente: *Pérez Companc*; *Occidental*; *Total*; *Astra*; *Repsol*; *Tecpetrol*; *Santa Fe Energy* e *Petrolera San Jorge* (GADANO, 1998, p. 18). A maioria destas empresas já esteve envolvida com a exploração de hidrocarbonetos, inclusive desde antes dos contratos de risco da década de 1970.

No que se refere à privatização da *YPF*, numa primeira fase, se manteve a participação do Estado, por meio do Tesouro Nacional e das Províncias. Porém, esta situação foi mudada em poucos anos, o que colaborou para sustentar, ainda que por pouco tempo, a política econômica de Menem e sua equipe.

Num primeiro momento, em 1992, a privatização de *YPF S.A.* teve a seguinte estrutura de participação nas ações: 46% para investidores privados; 12% para os aposentados de *YPF*; 12% para as províncias; 10% para os funcionários de *YPF S.A.*; e 20% para o Estado nacional (que ficou com o poder de veto em casos de fusão e liquidação da empresa). A quantidade arrecadada pela venda aos investidores privados foi da ordem de 3,04 bilhões US\$, com

³⁶⁵ Para Gadano (1998, p. 25), os valores totais das vendas de reservas (incluindo as bacias Austral e Noroeste) e a venda de ativos (tais como instalações portuárias, refinarias e equipamentos) seriam da ordem de 2,14 bilhões US\$.

³⁶⁶ *Chevron, de EEUU, se quedó con la Petrolera San Jorge. El Clarín*. Buenos Aires, 28 set. 1999. Economía. Acesso no site de El Clarín no dia 2 de fevereiro de 2009.

vantagens para os investidores estrangeiros³⁶⁷ (75% das ações foram vendidos em mercados estrangeiros). Segundo a visão apresentada por Gerchunoff e Cánovas (1995, p. 504), a venda da *YPF S.A.*, além de beneficiar aos investidores estrangeiros, teve objetivos claramente eleitorais: uma boa parte da soma arrecadada foi utilizada para pagar a dívida do Estado com os trabalhadores; e os aposentados tiveram a vantagem de ter acesso às ações da empresa por valores inferiores aos do mercado. Estes benefícios foram outorgados dois meses antes de um processo eleitoral.

Tabela 4.11 Produção de petróleo por tipo de contrato e de YPF S.A. (1000 m³)

Ano	Áreas centrais (1)	Áreas Marginais (2)	Áreas Provinciais (3)	Contratos Reconverter. (4)	Novas Assoc. (5)	Outras Conc. (6)	YPF S.A. (7)	YPF Contratos (8)	Total
1990	-	-	-	757	-	-	16697	10551	28005
1991	973	-	-	6428	-	-	13850	7254	28505
1992	5266	1513	26	9196	637	590	13185	1833	32246
1993	5295	1612	11	10099	2099	503	13270	1579	34468
1994	5135	1562	43	12158	2535	459	16502	340	38393
1995	4925	1638	56	12723	3609	480	18248	60	41739
1996	5139	1825	67	13834	4367	549	19622	143	45545
1997									48426

Notas: (1) Adjudicadas por licitação em 1990

(2) Adjudicadas por licitação em 1989

(3) Áreas que foram concedidas às províncias de acordo com o Decreto 1055/89

(4) Concessões de expl. oriundas da reconversão de contratos

(5) Concessões adjudicadas a um operador em forma direta ou por concursos realizados por *YPF*, em 1991, para a Bacia Austral, e em 1992, para a bacia Noroeste

(6) Concessões antigas regidas pelo Código de Minas (anteriores à década de 1960)

(7) Produção direta de *YPF S.A.*

(8) Contratos não reconvertidos

Fonte: Gadano (1998, p. 30)

O impacto da privatização das reservas de hidrocarbonetos e da *YPF*, bem como as medidas de liberalização da disponibilidade da produção e dos preços dos combustíveis, refletiu-se rapidamente na produção de petróleo. Conforme pode ser visto na Tabela 4.11, a produção de petróleo se incrementou notavelmente: os incrementos anuais médios de produção foram da ordem de 9,2% entre 1991 e 1997. A maior parte da produção de petróleo destinou-se para o mercado interno, o restante foi para exportação. Não obstante, cabe ressaltar que a parcela de petróleo exportado foi crescente, até chegar a quase 50% em fins da década de 1990 (GADANO, 1998).

³⁶⁷ Segundo explicam Gerchunoff e Cánovas (1995:504), para a venda das ações utilizou-se um mecanismo denominado de *bookbuilding*, que reduz o valor real da empresa, pois coloca um valor teto para as ações. Queria proteger-se desta maneira aos investidores, haja vista a experiência da companhia telefônica de Buenos Aires, em que as ações perderam valor logo em seguida, depois da venda.

O que foi exposto acima mostra que a década de 1990 se caracterizou, na Argentina, como a década de entrega dos hidrocarbonetos para empresas estrangeiras e para as elites locais, que passaram a ter o controle sobre esses hidrocarbonetos e sobre os projetos de investimento. Tomando-se 1996 como referência, a *YPF S.A.* foi a maior produtora de petróleo, com 43,1% do total, seguida da *Pérez Companc* (11,9%), *Petrolera San Jorge* (7,4%), *Amoco* (6,9%), *Total Austral* (5,8%) e *Astra* (4,7%), para citar as principais. No que tange à produção de gás natural, para o mesmo ano, as principais empresas produtoras foram as seguintes: *YPF S.A.* (com 34,1%), *Total Austral* (com 18,7%), *Pérez Companc* (com 11,3%), *Pluspetrol* (7,5%), *Bridas* (7,1%) e *Tecpetrol* (4,8%). Estas operadoras foram responsáveis pela maior parte dos 34,65 bilhões de metros cúbicos de gás produzidos durante o ano de referência.

As empresas operadoras incrementaram suas vendas e a produção dos hidrocarbonetos em busca de maiores resultados financeiros no curto prazo. Os incrementos de produção se deram, segundo o enfoque de Gadano (1998), não por grandes investimentos das operadoras em exploração, e sim pela aplicação de técnicas mais modernas para a recuperação secundária das jazidas existentes. **Em suma, não se realizou nenhuma grande descoberta de petróleo (nem de gás natural) durante o processo de privatização do petróleo na Argentina.**

As condições favoráveis da transformação neoliberal do setor petrolífero na Argentina alentaram o avanço da privatização da *YPF S.A.*, inclusive em detrimento da participação dos trabalhadores e aposentados da empresa. Em 1998, os acionistas privados haviam incrementado sua participação a 74,9%; as províncias ficaram com 4,7% e os funcionários da empresa com 0,4% (KOZULJ, 2002, p. 20). A valorização das ações da empresa foi elevada³⁶⁸: em 1993 as ações foram vendidas por 19 US\$; em 1998 o preço das ações chegou a 30,68 US\$. Os fundos de investimentos dos Estados Unidos da América tinham a maior parte das ações (46,1%); os fundos de investimento de Reino Unido tinham 7,9%, *Citicorp*, 6,9% e os fundos da França, 2,2%. O único operador do setor petrolífero argentino com uma parcela relevante das ações era a *Pérez Companc*, com 3,8% das ações.

A valorização das ações da *YPF S.A.* por meio de ações de mercado realizadas com esse intuito e a política de expansão da recentemente privatizada empresa petrolífera espanhola, a *Repsol* (ela foi privatizada em 1997), impulsionaram a compra da *YPF S.A.* por

³⁶⁸ Deve mencionar-se que a *YPF S.A.* comprou – em meados da década de 1990 – 88,5% da empresa *Maxus*, com o qual passou a ter ativos em vários países da região (Equador, Bolívia, Peru, Colômbia e Venezuela) e países de outras regiões do mundo, como os países asiáticos.

parte desta empresa européia. A empresa espanhola chegou, em 1999, a um acordo com o governo argentino e obteve a preferência de compra do controle da sociedade *YPF*³⁶⁹.

A venda da participação acionária do Estado argentino na *YPF S.A.*, considerando inclusive os grandes montantes envolvidos (2 bilhões US\$ somente para o Tesouro Argentino) se deu num momento de situação financeira internacional e nacional que pressionava fortemente às economias emergentes, como a Argentina.

O ex-diretor de *Gas del Estado* e depois Secretário de Energia numa gestão posterior ao governo de Menem, Daniel Montamat³⁷⁰ (2007, p. 119) possui a visão de que as crises asiática (1997) e russa (1998) colocaram à gestão Menem em situação financeira muito difícil. O PIB argentino mostrava sinais de desaceleração em 1998 (teve variação anual negativa em 1999, conforme pode ser observado na Tabela 4.10) e era difícil segurar a fuga de capitais e o endêmico déficit fiscal. Uma maneira de enfrentar o movimento *flight to quality* do capital financeiro foi a de incrementar o gasto público com endividamento, a taxas cada vez mais elevadas. A outra, foi a venda de ativos do Estado e o ativo de maior valor – com viabilidade de vender rapidamente – eram as ações na sociedade *YPF*. Por sua vez, a empresa espanhola já havia desembarcado na Argentina: havia adquirido a companhia petroleira *Astra* e vários ativos no segmento da comercialização (a comercializadora EG3). Para a *Repsol*, empresa que atuava no *downstream* na Espanha, a compra de uma empresa com reservas de hidrocarbonetos significava a transformação radical em sua cadeia de valor: passaria a ser uma companhia petroleira integrada de peso médio no cenário internacional (MONTAMAT, 2007, p. 119). Ademais, esta empresa européia conseguiu com esta operação posicionar-se em países como a Bolívia, tendo o controle sobre uma grande quantidade de reservas de gás natural numa região geográfica próxima dos principais mercados: tanto o existente na época (Argentina), como o que se perfilava já como iminente (o Brasil), em se considerando o projeto *Gasbol*.

Os benefícios da operação para a *Repsol* são inelutáveis. Assim, para Kozulj (2002, p. 77 e seguintes), a empresa espanhola *Repsol* (em consequência, seu principal acionista: o Banco Bilbao Vizcaya Argentaria – BBVA) foi uma grande beneficiária das reformas do setor

³⁶⁹ Segundo comenta Kozulj (2002, p. 31), se qualquer outra empresa quisesse comprar as ações da Nação Argentina na *YPF* deveria pagar 25% a mais que a *Repsol*. Em 1998 e 1999 a *Repsol* comprou as ações do governo argentino, de grande parte do setor privado e das províncias, chegando a ter 98,23% da empresa *YPF S.A.* ao finalizar a década de 1990. O valor total da operação foi de 15,17 bilhões US\$ (2,011 bilhões de US\$ por 14,99/20 das ações que o Estado possuía da empresa). O Estado argentino manteve somente o poder de veto sobre as decisões de fusão e de liquidação da empresa.

³⁷⁰ Cabe lembrar que Montamat se opôs à venda das ações do Estado argentino à *Repsol*, em 1998 (cf. MONTAMAT, 2007, p. 120).

petróleo e gás da Argentina. Em apenas dois anos, Repsol incrementou em 142% seus ativos e seus resultados operacionais se incrementaram em 58%. A operação da *Repsol* com a *YPF S.A.* pode ser vista, segundo Kozulj (2002), como uma medida dirigida à concentração monopólica do setor na região. Talvez se trate, na verdade, de uma concentração de grandes oligopólios.

No que tange à privatização da empresa *Gas del Estado*, cabe primeiramente destacar que se realizou depois da venda das reservas, reconversão de contratos de risco antigos (da época do regime militar) e da re-estruturação de YPF. Levou-se adiante por meio de uma lei específica (a Lei 24076 de 1992) que reuniu, em um só corpo legal, a privatização da empresa estatal, a criação do organismo regulador do transporte e distribuição de gás (o Ente Nacional Regulador del Gas – ENARGAS) e o marco regulatório do transporte e gás natural. Os lineamentos estratégicos para a privatização haviam sido consignados no Decreto 48/91, que definiu as ações e prazos para levar adiante o processo.

O processo de privatização da *GdE* se desenrolou com velocidade bem maior à do processo de YPF, mas não esteve isento de críticas bem no início. Conforme menciona Galé (2005, p. 168), alguns críticos “denunciavam” o estado de abandono da empresa de parte da gestão de Menem. Não se haviam feito investimentos desde 1989 e por primeira vez na história da empresa, durante o exercício de 1990, a empresa havia apresentado resultados negativos. Outros críticos duvidavam dos resultados da segmentação da empresa em várias unidades de negócio por distribuição geográfica.

Assim, no bojo da reforma da *Gas del Estado*, se criaram duas empresas de transporte: uma no norte (referente aos sistemas Norte e Centro-Oeste); e outra ao sul, referente aos gasodutos San Martín e os NEUBA I e II. O sistema de transporte é de livre acesso aos consumidores, que pagam uma remuneração pelo transporte, regulada pela ENARGAS. Na atividade de distribuição, se definiram oito empresas: *Metrogas*, *GasBan*, *Cuyana*, *Centro*, *Litoral*, *GasNor*, *Pampeana* e *Sur* (GADANO, 1998, p. 23). Ficou proibida por Lei a integração vertical de empresas na cadeia de valor do gás natural, procurava-se assim evitar atitudes discriminatórias entre os segmentos da indústria.

Segundo informações apresentadas por Galé (2005), a abertura de ofertas pelas diversas empresas surgidas da segmentação da *GdE* se realizou no dia 2 de dezembro de 1992, em Buenos Aires. O Estado obteve 1,2 bilhões US\$ em moeda e 2,48 bilhões em títulos da dívida externa argentina. A maior operação foi a de *Transportadora de Gas del Sur* (TGS): 100 milhões US\$ em moeda e 256,2 milhões US\$ em títulos da dívida. Foram importantes também as seguintes operações: a compra da *Distribuidora de Gas Metropolitana S.A.*

(Metrogas), por 44 milhões US\$ em moeda e 256 milhões US\$ em títulos da dívida; a compra de *Transportadora de Gas del Norte* (TGN), por 28 milhões US\$ em moeda e 182 milhões US\$ em títulos da dívida; e a compra da Distribuidora de Gas Buenos Aires Norte S.A., por 28 milhões US\$ em moeda e 127,5 milhões US\$ em títulos da dívida. Em todos estes casos, a transferência do controle da sociedade significou a venda de 70% de participação.

No que se refere aos resultados da privatização de *GdE* para as companhias de transporte e para duas distribuidoras (a Metrogas e GasNor), no Quadro 4.1 observa-se o grande peso do capital estrangeiro nas operações de compra. Em todos os casos, com participação dos grandes grupos empresariais argentinos, muitas deles vinculados também com a área de exploração e produção. Muitas das grandes empresas transnacionais de energia também participaram diretamente do processo de privatização de *GdE*. Com relação a este aspecto, Galé (2005, p. 175) ressalta, por exemplo, a afirmação de Miguel Alberto Sánchez³⁷¹ sobre o processo do conjunto das privatizações na Argentina e a tendência histórica (não somente na década de 1990) da concentração do poder econômico em poucas empresas e poucos países centrais. Mas as empresas argentinas também seguem essa mesma lógica: praticamente todas as empresas nacionais que participaram da privatização de *GdE* foram empresas com antigos contratos de risco com a *YPF* (grupos *Astra*, *Pérez Companac*, *Soldati* e *Techint*). Ademais, as empresas tendem também a buscar a integração vertical (que é restrita pelo marco legal), a saber: i) a *Pérez Companac*, que é o principal operador da Bacia Austral (predominante de gás natural), participa do capital de *TGS* e da *Metrogas*; ii) os grupos *Soldati* e *Techint*, que participam em campos de gás no Noroeste e Norte da Argentina, estão presentes na *TGN* e na Distribuidora de Buenos Aires Norte.

Finalmente, foi no contexto da privatização da empresa *Gas del Estado*, conforme será visto mais adiante, que se originou o projeto *Gasandes*, que é o objetivo da pesquisa cujo relatório se apresenta neste Capítulo. De fato, duas das empresas envolvidas no projeto de gasoduto tiveram participação na compra da empresa *Transportadora de Gas del Norte*: *Novacorp Intl.* e *Techint* (ver Quadro 4.1).

Ademais, o grupo *Soldati*, que também esteve envolvido com o projeto *Gasandes*, teve participação na compra da companhia de distribuição da cidade de Buenos Aires. Como a apresentação desta resenha histórica tem o intuito de contextualizar o projeto em estudo, os fatos que se desenvolveram posteriormente, já na segunda metade da década de 1990 e

³⁷¹ Autor do artigo *Privatizaciones y extranjerización de la economía argentina*. **Realidad Económica**. Buenos Aires, s/d, n° 116.

durante a década de 2000, serão colocados em pontos posteriores, quando sejam considerados oportunos para a análise ou discussão.

**Quadro 4.1 - Resultados da privatização de *Gas del Estado*,
dividida em companhias de transporte e de distribuição**

Empresa oriunda de GdE	Empresas compradoras	% de participação das empresas compradoras	País de origem da empresa
Transportadora de Gas del Sur	Cia. de Inversiones de Argentina S.A.		
	• Enron Pipeline Co. Argentina S.A.	25,00	EUA
	• Cia. Naviera Pérez Companc	25,00	Argentina
	• Citicorp Equity Investment	25,00	EUA
	• Argentine Private Develop. Trust Co. Ltda.	25,00	Argentina
Transportadora de Gas del Norte	Gasinvest S.A.		
	• Novacorp Intl.	25,00	Canadá
	• Transcogas	36,00	Canadá
	• Wartins S.A. (Techint)	39,00	Argentina
Distribuidora de Gas Metropolitana S.A.	Gas Argentino S.A.		
	• British Gas	41,00	Reino Unido
	• Cia. Naviera Pérez Companc	25,00	Argentina
	• Astra Capsa	20,00	Argentina
	• Invertrad (Acindar)	14,00	Argentina
Distribuidora de Gas Buenos Aires Norte S.A.	Invergas S.A.		
	• Gas Natural	54,00	Espanha
	• Discogas (Grupo Soldati)	25,00	Argentina
	• Manra (Banco Hispano Americano)	21,00	Espanha

Fonte: Galé (2005, pp. 173-174)

4.1.1.3.2 O interesse pelo gás natural argentino

No Capítulo 3 desta tese, foi apresentado o contexto em que grandes empresas de energia, ensejadas pelo estado da arte da tecnologia das turbinas a gás e pelo discurso sobre a mudança climática, impulsionaram o consumo de gás natural nos centros de transformação para a produção de energia elétrica. Na América do Sul, com base na tradição histórica de desenvolvimento do gás natural e no ambiente propício pelas reformas neoliberais encetadas nas décadas anteriores, a Argentina foi o exemplo de desenvolvimento da nova geração das usinas termelétricas. Logo foi seguido por outros países, como o Brasil e o Chile, vinculando o desenvolvimento da expansão de eletricidade com a construção de grandes gasodutos. Estes projetos foram desenvolvidos no mesmo marco de realização de “negócios” com o gás natural e a geração de eletricidade.

A decisão de impulsionar o gás natural como o combustível fóssil mais limpo e preferido para a geração elétrica havia sido tomada em alguns países ricos. O caso do Reino Unido é exemplar neste sentido. Cita-se o caso deste país, pois muitos dos profissionais que trabalharam nas reformas do setor elétrico argentino tomaram o modelo daquele país europeu como exemplo a seguir. No Apêndice 4.1 se apresenta informação adicional sobre o gás natural, na geração elétrica do Reino Unido.

De maneira geral, as características ambientalmente mais amigáveis do gás natural, em comparação com os demais combustíveis fósseis, e as abundantes reservas mundiais foram as bandeiras de propaganda para incrementar a participação do gás natural na matriz energética mundial. Porém, a verdadeira intenção era garantir um processo determinado de acumulação. Ademais, tendo como foco a geração elétrica, os ganhos de rendimento na conversão de energia das turbinas a gás e a implementação de configurações mais eficientes e flexíveis das combinações de turbinas a gás e a vapor constituíram um grande impulso para o gás natural, como o combustível que revolucionou a geração termelétrica. Buscava-se incrementar a taxa de mais-valia proveniente dos incrementos de produtividade.

Por sua vez, as reformas institucionais do setor energético criaram condições favoráveis para a utilização e a expansão das novas tecnologias de geração termelétrica desenvolvidas nas grandes indústrias americanas e européias. Por sua parte, os ganhos oriundos da economia de escala e da expansão das tecnologias resultaram em custos de capital relativamente baixos, o que foi atraente para os investidores que ingressaram a operar no setor elétrico: custos de capital relativamente baixos (comparando-os por exemplo com os custos

das usinas hidrelétricas) são considerados vantajosos quando se realizam análises de risco de investimento.

Assim, no marco das reformas iniciadas por Alfonsín, tomadas como bandeira do governo Menem, os baixos custos de capital da tecnologia de geração termelétrica com gás natural, os custos relativamente baixos do combustível³⁷² e as grandes reservas de gás natural na Argentina - em processo de transferência da riqueza natural para as mãos de grandes capitais - foram os elementos que completaram o cenário favorável para os “negócios” no setor energético na Argentina. E depois em outros países da região. As reformas institucionais foram as portas de entrada para os grandes capitais internacionais e dos países da região para realizar esses negócios.

No caso da Argentina, assim como de outros países, as reformas no setor hidrocarbonetos (incluindo o que se refere a todos os segmentos da cadeia de valor do gás natural) foram acompanhadas pelas reformas no setor de energia elétrica. Conforme foi mostrado, a Argentina possuía, em fins da década de 1980, a indústria de gás natural mais desenvolvida da região. No que tange ao setor elétrico, cabe mencionar que se possuía um parque de geração diversificado enquanto às fontes de energia primária, mas sucateado. Era um dos lugares ideais para levar adiante as reformas institucionais do setor energético em conjunto e permitir a realização dos “negócios” na indústria energética.

De outro lado, o setor elétrico – segundo comenta Montamat (2007, p. 25) – estava em crise em fins da década de 1980. Conforme este ex-secretário de Energia da Argentina, vários fatos juntos se deram. Os principais foram: as prolongadas épocas de seca (os rios Limay e Uruguai estavam com vazões historicamente mínimas) e descobriu-se que a indisponibilidade do parque de geração termelétrica (a maior parte delas operavam com turbinas a vapor) era muito elevada, por falta de manutenção (inclusive, uma usina na província de Mendoza teve problemas por explosão). O que não discute Montamat, assim como outros analistas, é a causa e a motivação para o abandono do setor energético, ou, melhor ainda: o que se estaria beneficiando com esse abandono.

A reforma do setor elétrico argentino foi definida pela Lei 24065 de 1992, que era semelhante às disposições normativas aprovadas no setor elétrico chileno e a outras tantas legislações e propostas de marcos legais apresentadas em várias consultorias financiadas por meio de projetos sustentados por organismos financeiros multilaterais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre os principais, para os países da América Latina).

³⁷² O preço do gás natural na Argentina, por exemplo, foi historicamente reduzido, competitivo em relação com os outros combustíveis.

Esta lei criou o *Mercado Eléctrico Mayorista* (MEM), onde concorrem os agentes econômicos (geradores, distribuidores, transportadoras e grandes usuários de eletricidade). Criou-se a figura do Produtor Independente de Energia, que possui a liberdade de oferecer sua produção no MEM, que opera segundo o modelo mercantil³⁷³ que se reproduziu em vários países da região, inclusive no Brasil, com algumas diferenças. O despacho de carga foi encarregado a um organismo técnico independente e a administração do mercado elétrico ficou a cargo de uma empresa criada no bojo das reformas: a *Compañia Administradora del Mercado Eléctrico Mayorista* (CAMMESA), cuja diretoria está integrada por agentes do MEM e representante do governo argentino.

A legislação argentina estabeleceu que a geração fosse uma atividade econômica de “interesse geral”, razão pela qual é uma atividade que pode ser realizada seguindo normas de segurança e de qualidade estabelecidas pelo governo, mas sem nenhum controle direto de preços e das transações comerciais. Por sua vez, as atividades de transporte e de distribuição de eletricidade, ademais de seguir as normas de segurança e de qualidade, têm as tarifas reguladas por um organismo público: a entidade reguladora criada para os efeitos de regulação, habilitações, supervisão e fiscalização das atividades da indústria elétrica é o *Ente Nacional Regulador de Electricidad* (ENRE).

Por sua vez, o processo de privatizações do setor elétrico acabou por desmembrar e realizar a venda da maior parte dos ativos das duas maiores empresas estatais criadas nas décadas de 1940 e 1950: *Agua y Energía Eléctrica* (AyEE) e *Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires* (SEGBA), que operavam em todas as atividades da indústria elétrica³⁷⁴. Cabe destacar que a maior empresa (devido à distribuição) era a SEGBA, com 4,5 milhões de usuários e 2500 MW de capacidade instalada. A partir da declaração de empresa a ser privatizada, pela mencionada Lei de 1992, o segmento de geração se transformou em quatro

³⁷³ O *Mercado Eléctrico Mayorista*, cuja tradução ao português é exatamente Mercado Elétrico Atacadista, prevê duas possibilidades de transação: o mercado *spot*, em que as transações são realizadas praticamente em tempo real e os preços dependem do custo marginal de curto prazo da última máquina que é despachada; o mercado a término, que é o mercado de contratos. As distribuidoras, por sua vez, podem adquirir a eletricidade do MEM sobre a base dos preços estacionais, que antecipa o preço por seis meses e se reajusta cada três meses. Os preços estacionais podem ser repassados às tarifas dos usuários finais (não podem ser repassados custos superiores aos dos preços estacionais). Tentou-se resguardar a estabilidade dos preços por meio de um Fundo de Estabilidade que compensa as diferenças entre os preços spot e estacionais.

³⁷⁴ Deve indicar-se que também existiam quatro outras grandes empresas federais: *HIDRONOR* (empresa que contava com a participação da administração provincial e operava nas áreas de geração e transmissão da energia elétrica gerada pelas hidrelétricas do Comahue, ao sudoeste da Argentina); *Entidad Binacional Yacypetá*, a *Comisión Mixta de Salto Grande* (também binacional); e a *Comisión Nacional de Energía Atómica*, responsável pelas usinas núcleo-elétricas. A privatização não atingiu estas três últimas entidades do setor elétrico argentino. Existiam outras empresas de natureza provincial. Para maior informação consultar: ARGENTINA, ENRE, Informe Anual 1993/1994. Disponível em: www.enre.gov.ar. Acesso em: 14 de fevereiro de 2008.

empresas de geração: *Central Puerto S.A.*; *Central Costanera S.A.*; *Central Pedro de Mendoza S.A.*; e *Central Dock Sud S.A.*

Cabe destacar que em todas as licitações das usinas da SEGBA se apresentaram as empresas chilenas lideradas por Chilgener (hoje em dia Gener, que será descrita mais adiante pela relação com o projeto Gasandes). As empresas chilenas conseguiram o controle de duas usinas. A *Central Puerto S.A.* foi a primeira empresa do setor elétrico argentino a ser privatizada. Foi adquirida em 1992 por *Chilgener (Gener S.A.*, que será descrita mais adiante) e *Chilectra*. A *Central Costanera S.A.* foi adquirida logo depois por *Endesa* do Chile. A *Central Dock Sud S.A.* ficou com a maior parte das ações em mãos da empreiteira argentina Polledo S.A. e das empresas petroleiras argentinas já mencionadas, *Bridas* e *Astra*. Por sua vez, a *Central Pedro de Mendoza S.A.* foi adquirida pelo grupo *Acindar S.A.*, uma empresa argentina que operava no setor metalúrgico.

A *Central Costanera S.A.* foi um exemplo de desenvolvimento da tecnologia de gás natural. Quando foi privatizada, em 1992, contava com 1260 MW de capacidade instalada com turbinas das décadas de 1960 e 1980. Em 1997 entrou em operação a primeira usina termelétrica a gás natural de ciclo combinado de grande porte inaugurada na Argentina (320 MW de capacidade instalada)³⁷⁵.

Pelo exposto, era evidente que as empresas chilenas, já com experiência no setor energético, estavam aplicando as mesmas estratégias de expansão, no mundo global, propaladas pelos ideólogos do neoliberalismo e aplicado pelos grandes capitais transnacionais.

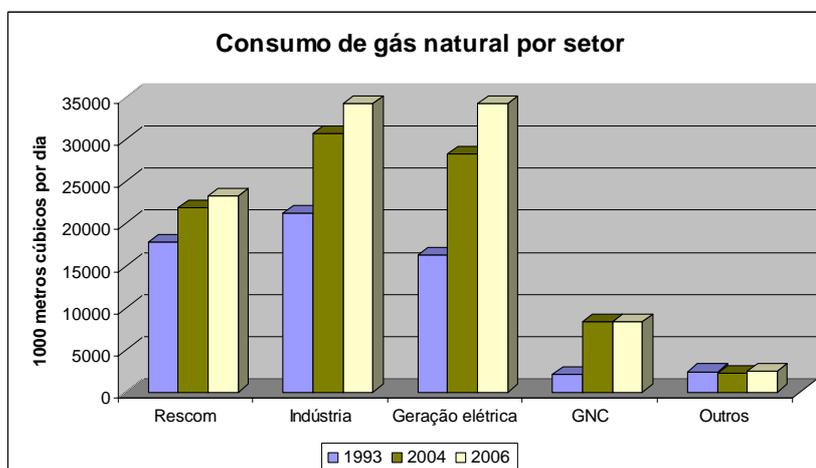
O sistema de geração elétrica da Argentina, com base no gás natural, teve um impulso notável. Segundo o relatório anual 1997 do ENRE, 45% da geração de energia elétrica argentina dependia de usinas termelétricas (sem incluir as usinas nucleoeletricas que totalizaram 5% da produção elétrica nesse ano). As usinas com turbinas a gás e de ciclo combinado tiveram um grande incremento na década de 1990, reduzindo a participação das usinas com turbinas a vapor. Como resultado da expansão termelétrica na Argentina³⁷⁶, conforme pode ser observado no Gráfico 4.2, o setor de geração elétrica passou a ocupar o primeiro lugar de consumo de gás natural na Argentina, com cerca de 35 milhões MCPD, nível de consumo semelhante ao setor industrial, que era – em 1993 – o principal setor usuário

³⁷⁵ Segundo informação que consta na página oficial da companhia: <http://www.endesacostanera.com>. Acesso: 28 de janeiro de 2009.

³⁷⁶ Cabe ressaltar que em termos de participação % na capacidade instalada a geração termelétrica se manteve sempre na ordem de 50%, desde o início da década de 1990.

deste combustível. Também houve um crescimento notável no setor de transporte (com o uso do GNC – gás natural comprimido – ou gás natural veicular).

Gráfico 4.2 Consumo de gás natural na Argentina, por setor (1993, 2004 e 2006)



Nota: o setor outros inclui o consumo das entidades oficiais.

Fonte: elaboração própria com dados dos Balanços Energéticos do *ENARGAS*

Por conseguinte, o contexto do setor elétrico em que se desenvolveu o projeto *Gasandes* era, na Argentina, um espaço em que se podiam desenvolver grandes “negócios”, com elevada integração de empresas, buscando auferir lucros com projetos que vinculem, por exemplo, o gás natural com a geração elétrica. Ademais, como foi mencionado anteriormente, encontravam-se os benefícios que as empresas obtiveram do processo de reformas neoliberais do setor hidrocarbonetos.

4.1.2 O contexto histórico em que se desenvolveram os gasodutos internacionais no Chile

No Chile, o avanço das reformas institucionais no setor energético, quando se desenvolveu o projeto *Gasandes*, era mais profundo que na Argentina. Porém, é um país que apresenta diferenças com a Argentina, no tocante a recursos. Com efeito, o Chile é um país com relativamente poucas reservas de hidrocarbonetos, porém com notáveis recursos de minerais metálicos e estratégicos (como o salitre), o interesse dos grandes capitais internacionais se centraram primeiramente nestes recursos minerais. Porém, com o crescimento de um importante mercado consumidor de energia, seja no setor industrial ou no setor residencial e comercial, o acesso às empresas de serviços públicos, principalmente no

que se refere ao setor de eletricidade (o *upstream* da área de petróleo se conservou sempre em mãos do Estado chileno), foi uma atividade atraente para os capitais privados. Do outro lado da cordilheira andina, na Argentina, o processo de privatização do setor energético durante o governo Menem foi visto como uma oportunidade não somente para comprar parte de ativos importantes nesse setor, senão para sustentar a expansão do setor energético no Chile, em particular a expansão elétrica.

A motivação para a sustentação do setor elétrico chileno com base no gás natural argentino seria fundamental para compreender a importância de um projeto como Gasandes. Porém, no marco da análise que foi proposto neste trabalho, faz-se necessária uma compreensão mais abrangente do contexto em que se desenvolveu o projeto. Para isto, considera-se relevante realizar uma resenha histórica em que se ressaltaram os seguintes aspectos: a) a participação de capitais internacionais no desenvolvimento da exploração dos recursos minerais desde o século XIX; b) o processo de estatização de empresas que culminou com a presidência de Salvador Allende; e c) a retomada violenta dos princípios do liberalismo econômico com o regime militar de Pinochet apoiado pelos EUA e a implantação de um modelo neoliberal dentro do qual o projeto Gasandes se desenvolveu, com as consequências que serão apresentadas mais adiante.

4.1.2.1 Resenha sobre o desenvolvimento da exploração de recursos minerais, após a independência da Espanha

Conforme foi colocado no Capítulo 1, o desenvolvimento do capitalismo no Chile foi bastante diferente ao que teve a Argentina. Enquanto na Argentina o desenvolvimento econômico se baseou nos produtos agropecuários, naquele país a base do desenvolvimento foi a mineração, seguindo a tradição histórica de exploração econômica que se deu na época colonial³⁷⁷. Algumas décadas depois da independência do Chile (1810), a exploração mineira na região norte do país era florescente. Em Atacama, por exemplo, a exploração da prata (na área da cidade de Copiapó) chegou a ser tão importante em meados do século XIX, que foi nessa região que se inaugurou a primeira ferrovia do Chile e umas das primeiras ferrovias na

³⁷⁷ Fragroso et al. (2007) encontraram, em suas pesquisas no Brasil, o surgimento de uma burguesia relacionada com o comércio nas principais áreas urbanas. Possivelmente, este tipo de descobertas possam ter-se em outros países da América Latina, o que teria como consequência certa mudança nas interpretações.

América do Sul, a cargo de uma empresa privada, *Pacific Steam Navigation Company*, com capitais dos EUA e da Europa³⁷⁸.

Assim, o desenvolvimento industrial chileno se deu primeiramente no norte, perto da fronteira com a Bolívia e com o Peru. A produção de cobre foi a de maior auge na região mais septentrional do país (não somente no Chile, também na Bolívia e no sul do Peru) até meados da década de 1870. Com efeito, em meados desta década os preços internacionais caíram devido ao crescimento da oferta do mineral nos Estados Unidos da América e do Rio Tinto, na Espanha. Esta atividade econômica se recuperou no final do século XIX e inícios do século XX graças à expansão dos sistemas de iluminação elétrica e das empresas fabricantes de equipamentos elétricos (VILLALOBOS et al, 1974, p. 604).

A queda nos preços internacionais do cobre dirigiu as atividades econômicas em direção a outro recurso mineral existente aproximadamente na mesma região compartilhada – na época – pelos três países andinos. Com efeito, capitais chilenos, conjuntamente com capitais britânicos, concentraram suas atividades na exploração de nitratos na Bolívia e no Peru (as jazidas de nitratos em Tarapacá, antigamente parte do território peruano, eram exploradas desde 1830). O domínio sobre o território com tão importantes recursos minerais (incluído os nitratos e o cobre) esteve no centro do conflito bélico conhecido como a Guerra do Pacífico (1879-1883) que envolveu três países andinos: Bolívia, Chile e Peru³⁷⁹. A *Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta*, de propriedade de capitais ingleses e chilenos, criada em 1860, e que tinha a concessão do governo boliviano para a exploração dos nitratos, foi um dos motivos centrais do conflito (cf. VILARINO, 2006, p. 24).

³⁷⁸ A ferrovia do Chile, construída na região norte do país, foi estatizada em 1910 e foi uma das poucas empresas estatais que sobreviveram ao embate das privatizações. Hoje, a *Empresa de Ferrocarriles del Estado* realiza percursos na área central e meridional do Chile, chegando até Puerto Montt.

³⁷⁹ Segundo comenta Vilarino (2006, p.26), para alguns historiadores, a exploração dos nitratos de Tacna e Arica teriam sido o foco da Guerra do Pacífico, entre 1879 e 1883, conflito em que o Chile teria ingressado para defender interesses dos EUA e do Reino Unido. Como antecedente desta Guerra, se menciona o Acordo de 1874, assinado pelos governos do Chile e Bolívia com o intuito de reconhecer o domínio boliviano sobre o território que hoje faz parte da região septentrional do Chile. Em contrapartida, o governo boliviano não deveria cobrar impostos das empresas anglo-chilenas que exploravam nitratos na região, durante o período de 25 anos. Mas o governo da Bolívia mudou de idéia em 1878, levando em conta a difícil situação que se encontrava o tesouro boliviano na época. Tentou-se cobrar um imposto sobre o nitrato produzido. Como a Companhia de Salitres se negou a pagar com base no acordo de 1874 e como o governo boliviano, em resposta a essa negativa, ameaçou confiscar os bens da companhia, o exército chileno invadiu o litoral boliviano. Esta declaração de guerra fez aparecer o Peru no conflito (a Bolívia e o Peru tinham um tratado secreto de aliança militar que data de 1873). O Chile saiu vitorioso do conflito bélico e, como resultado, ficou com o território outrora boliviano (a tão mencionada “*salida al mar*” aludida pelos bolivianos até os presentes dias), explorando assim as enormes riquezas de nitratos, material estratégico para a indústria de fertilizantes e de armamentos.

Assim, como aconteceu em outros países da região, as empresas do Reino Unido procuraram se garantir para si as atividades lucrativas e estratégicas de produção e da logística de transporte e comercialização. Mais uma vez, os interesses britânicos estiveram presentes num conflito bélico na América do Sul, na segunda metade do século XIX³⁸⁰.

A aliança entre as elites empresariais chilenas e capitais internacionais para a exploração de um recurso ou para as principais atividades econômicas seria uma característica marcante da história chilena. Esta peculiaridade se deu na exploração do salitre e do cobre. No caso do cobre, por exemplo, existiram pequenas empresas nacionais que inclusive sobreviveram à mencionada crise do cobre dos últimos 25 anos do século XIX. Porém, foi a partir de inícios do século XX e dos capitais oriundos dos Estados Unidos da América que a produção de cobre teve seu grande impulso. Segundo se comenta na obra de Villalobos et al. (1974, p. 605), em poucos anos, empresas tais como a *Kennecot Copper Corporation*, a *Anaconda Company*, a *Andes Corporation* e a *Chile Exploration Corporation* – todas de capital oriundos dos EUA – passaram a ser responsáveis pela maior parte da produção de cobre chileno. Como se observa na Tabela 4.12, nos primeiros anos do século XX, os investimentos dos EUA no Chile tiveram um crescimento notável: em termos percentuais, bem maiores que o crescimento dos investimentos no México e em Cuba, que constituíam o principal destino dos investimentos estadunidenses nos países da América Latina, antes da Primeira Guerra Mundial.

Tabela 4.12 Investimentos diretos dos Estados Unidos da América (1897-1914), em milhões US\$³⁸¹ no fim do ano e em alguns dos principais países (em termos de volumes de investimentos).

País	1897	1908	1914
México	200,2	416,4	587,1
Cuba	43,5	184,1	252,6
Chile	1,0	31,0	170,8
Peru	7,0	23,0	58,0
Colômbia	9,2	10,8	24,0

Fonte: Minsburg (1987, p. 118)

³⁸⁰ O conflito bélico conhecido como Guerra da Tríplice Aliança (ou Guerra do Paraguai) também contou com a intervenção de poderosos grupos ingleses interessados em defender um modelo de independência econômica Vilarino (2006) mostra em sua tese de doutorado que, além dessa ingerência no conflito internacional, os capitais ingleses também interferiram na política interna do Chile. Com efeito, depois do conflito armado, em 1886, o governo chileno de José M. Balmaceda nacionalizou a exploração das minas de salitre. A resposta não demorou: as pressões dos latifundiários, empresários ingleses e políticos forçaram uma guerra civil no Chile (em contra do governo de Balmaceda) e resultaram na queda do presidente e no retorno das prerrogativas das mineradoras inglesas.

³⁸¹ Antes da I Guerra Mundial, entre 1895 e 1913, a relação de moedas (US\$ por cada libra esterlina) variou entre 4,888 (1895) e 4,869 (1913), conforme OFFICER. e WILLIAMSON (2007).

O desenvolvimento dos hidrocarbonetos no Chile se deu exatamente na região geográfica oposta à da indústria mineira: foram as formações geológicas da região de Magalhães, a poucos quilômetros de Punta Arenas. Em 1913, os trabalhos de pesquisa geológica foram realizados pela *Compañía de Petróleos de Patagonia* de um grupo de empresários animados pelas descobertas de petróleo na Argentina nas mesmas latitudes. O geólogo que estava supervisionando os trabalhos, Johannes Felsch, afirmou que se encontraram indícios de petróleo nessa região, mas que isto não indicava *prima facie* que as jazidas de petróleo fossem comercialmente aproveitáveis (FLESCH, 1916, p. 16). Como será apresentado mais adiante, o desenvolvimento dos hidrocarbonetos, nesse país, teve de esperar a participação de uma empresa estatal e se deu somente depois da crise de 1930.

Como consequência da crise econômica da década de 1930, o Estado chileno tentou intervir no mercado de salitre, até então dirigido exclusivamente pelos capitais privados nacionais e internacionais. Em 1930, criou a *Corporación de Salitres de Chile*, com aportes do Estado e dos empresários privados. A cooperação direta entre o Estado e capitais privados também seria uma característica do desenvolvimento das atividades econômicas no Chile.

Em linha com as medidas tomadas na década de 1930, no marco do enfoque da Economia do Bem-estar, como em outros países da América Latina (vide Capítulo 1), entre 1938 e 1952, se teve, na história chilena, o primeiro período relativamente prolongado, em que se aprofundou o papel do Estado nas atividades econômicas. Segundo as afirmações de C. Larroulet (1984, p. 130), foi um período que se caracterizou por medidas governamentais que deram prioridade ao desenvolvimento das atividades produtivas para o mercado interno, para a substituição das importações, na linha da corrente estruturalista que seria consolidada nas teorias dos economistas da CEPAL. Com efeito, o impacto da crise mundial e suas repercussões no Chile tiveram uma influência notável para eleger presidentes com políticas mais voltadas ao desenvolvimento do país e o fortalecimento do Estado. Assim, Pedro Aguirre Cerda foi eleito em 1938 e é considerado o primeiro governo constitucional com enfoque mais nacionalista e com enfoque keynesiano na história do Chile³⁸². Foi responsável pela criação da *Coporaçión de Fomento (CORFO)*, em 1939, cujo papel axial na história econômica do Chile para afiançar o papel do Estado na economia, inclusive durante o governo de Salvador Allende, no início da década de 1970. A *CORFO* foi o braço executor das

³⁸² Cabe lembrar que em junho de 1932 se realizou o golpe de Estado em contra do governo conservador de Juan Esteban Montero. Assumiu uma *Junta de Gobierno* que proclamou a República Socialista do Chile, que durou poucos dias.

políticas nacionais, seja para o desenvolvimento da indústria em geral, na agricultura ou nas atividades da exploração mineral.

4.1.2.1.1 A criação da Empresa Nacional de Petróleo (ENAP) do Chile

As políticas econômicas no Chile tiveram como marco de referência, principalmente nas décadas de 1940 e 1950 (mas também na década de 1960), a corrente estruturalista cepalina, descrita no Capítulo 1 desta tese, a qual enfatizava um modelo de desenvolvimento que busca melhorar os termos de troca dos países em desenvolvimento, por meio da substituição das importações, entre outras propostas. Assim, uma das principais medidas tomadas pelo governo chileno, tendo a *CORFO* como braço executor da política, no intuito de desenvolver a industrialização do Chile, foi a criação das grandes empresas estatais. Entre 1940 e 1950, foram criadas a *Compañía de Aceros del Pacífico*, a *Empresa Nacional de Electricidad*³⁸³, a *Empresa Nacional del Petróleo (ENAP)* e a *Industria Nacional Azucarera S.A.*. A criação de outras indústrias e os programas de apoio à agricultura foram outras medidas tomadas pela *CORFO* na mesma época. Neste sentido, Fontaine (1993, p. 232) ressalta as linhas de créditos subsidiados por entidades financeiras estatais para a agricultura, bem como o monopólio estatal para a distribuição dos fertilizantes.

No que tange ao desenvolvimento do petróleo no Chile e à criação da *ENAP*, este setor também foi considerado estratégico pelos governos orientados ao desenvolvimento industrial do país. Os trabalhos de pesquisa na região de *Magallanes* (iniciados na década de 1910, conforme mencionado antes) deram resultados favoráveis no dia 29 de dezembro de 1945, quando foram descobertas as primeiras reservas comercialmente viáveis, no Chile. Este fato impulsionou a criação da Empresa Nacional de Petróleo (ENAP), por Lei 9618 do dia 19 de junho de 1950.

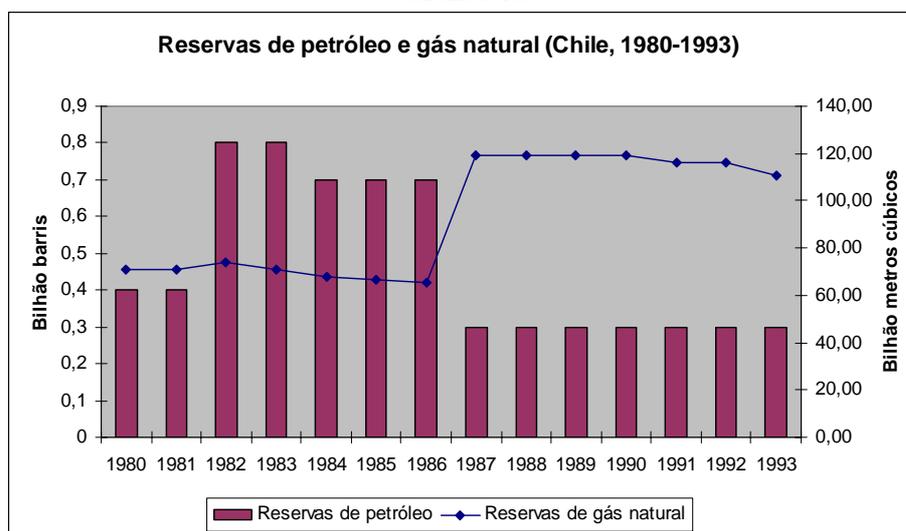
O caráter estratégico da empresa se reflete inclusive na alta administração da empresa, pois a presidência da Diretoria está ocupada, inclusive na atualidade (2009) pelo ministro de Minas do governo e a vice-presidência corresponde ao vice-presidente da *CORFO*. Alguns membros da Diretoria são propostos pelos grêmios empresariais, em particular, a *Sociedad Nacional de Minería* e a *Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA)*, duas poderosas associações de proprietários dos meios de produção industrial no Chile.

³⁸³ Em 1905 já havia sido criada, também pelo Estado, a *Compañía General de Electricidad*, mas a sua atuação esteve restringida, num princípio, à área metropolitana da cidade de Santiago.

A *ENAP* realiza a exploração e produção de petróleo e gás natural, o refino do petróleo produzido pela empresa e o importado e vende os combustíveis para as empresas privadas, que realizam a distribuição e comercialização ao usuário final. A *ENAP*, em toda sua história, não perdeu a liderança no abastecimento dos combustíveis para o mercado interno. Em 2005, por exemplo, dos 233 mil barris por dia consumidos no país, a *ENAP* vendeu em torno de 90%, em média, de todos os derivados de petróleo consumidos no país, sendo que a menor porcentagem correspondeu ao gás liquefeito de petróleo (GLP), com 61% do mercado (CAMPODÓNICO, 2007, p 36 e 37).

Durante as décadas de 1950 e 1960 e inícios da década de 1970, as atividades da indústria de petróleo foram realizadas pela *ENAP*. A participação das empresas internacionais na exploração de petróleo iniciou-se depois do golpe de Estado militar de 1973, apoiado diretamente pelo governo dos EUA, em contra do governo socialista Salvador Allende. As empresas participam por meio de Contratos Especiais de Operação Petroleira. Desde aquela época até a atualidade, várias empresas participaram desses contratos, a maior parte delas com origem nos EUA (*Maxus, Phillips, Arco, Pecten, Hunt Company, Eurocan, Hamilton Oil*, entre outros), mas não se registraram sucessos importantes nas áreas operadas por meio desses contratos de exploração (cf. CAMPODÓNICO, 2007, p. 39 e seguintes).

Gráfico 4.3



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de EUA, *Department of Energy* (2007)

As reservas de hidrocarbonetos do Chile não são muito relevantes para o tamanho do mercado chileno e sempre tiveram o problema de encontrar-se muito afastadas da região central do país, onde se concentra a população e a atividade econômica. Estas reservas, como

se pode observar no Gráfico 4.3, se mantiveram na ordem de 300 milhões de barris de petróleo e de 110 bilhões de metros cúbicos de gás natural.

Cabe ressaltar, porém, que a *ENAP* é uma empresa que continua vigente e tem um papel importante na indústria de petróleo e derivados no Chile. Quando da crise de abastecimento de gás natural argentino, desde 2004 (conforme será colocado mais adiante), a *ENAP* teve um papel importante na conceição e desenvolvimento de um projeto de regaseificação no porto de Quinteros, conjuntamente com a *British Gas* e outras empresas (Endesa e Metrogas). O projeto entregará gás natural a partir de GNL importado (com capacidade de até 10 milhões de MCPD, a partir do ano 2010), conforme dados apresentados pelo Diretor de Assuntos Internacionais da Comissão Nacional de Energia do Chile, Carlos Piña e equipe (Marcos Mansilla e Corissa Petra)³⁸⁴.

4.1.2.2 A via pacífica do socialismo chileno e a violenta reação das classes dominantes

Para o pesquisador chileno Fontaine (1993), os governos que se orientaram no marco de um enfoque estruturalista e keynesiano da economia, durante as décadas de 1940 e 1950, buscaram realizar uma redistribuição do ingresso nacional. As políticas sociais convergiram tomando uma forma mais consistente durante o governo de Salvador Allende (1970-1973), no qual, segundo Fontaine (1993), as organizações de trabalhadores tiveram um papel fundamental em suas ações. A reação das classes dominantes no Chile, com a intervenção do governo dos Estados Unidos para apoiar essas classes, evidencia a resistência dos grupos econômicos, sejam nacionais ou internacionais, em contra de verdadeiras e profundas mudanças das relações sociais de produção.

A política de ingerência do governo dos Estados Unidos, país de onde provinham muitos dos investimentos no setor de exploração da riqueza mineral do Chile, na política chilena – assim como em outros países da América Latina – recrudesciu notavelmente depois da revolução cubana (1959), com base no temor da expansão do comunismo nesta região. Neste sentido, o depoimento do ex-Embaixador dos EUA no Chile, entre 1967 e 1971, Edward Korry, é esclarecedor. Segundo Korry (1998, p. 31), desde a gestão do presidente Kennedy, o governo dos EUA tinha o desejo de instaurar, no Chile, uma “dinastia democrata-

³⁸⁴ A entrevista aos funcionários da Comissão Nacional de Energia do Chile foi realizada pessoalmente no dia 27 de setembro de 2007, pelo autor da tese, em Santiago do Chile.

cristã”³⁸⁵, razão pela qual este partido, no Chile, havia recebido uma ajuda do partido democrata dos EUA da ordem de 20 milhões US\$, durante a administração de Kennedy e inclusive de posteriores administrações, até 1967. Para este ex diplomata dos EUA, o objetivo do governo de seu país era criar “(...) *un polo de atracción opuesto al ejercido por la Revolución Cubana en América Latina*” (KORRY, 1998, p. 17). Ademais, pretendia-se assim ter estabilidade para os investimentos de empresas dos EUA, que totalizavam – àquela época – um montante da ordem de 1,25 bilhões US\$³⁸⁶.

A importância do Chile para as empresas dos EUA e o peso que estas empresas tinham nas exportações chilenas e nas rendas fiscais explicam a política norte-americana de buscar “estabilidade” (entendida como segurança para a acumulação privada) no Chile. Segundo dados apresentados por Korry (1998, p. 33), no final da década de 1970, o cobre representava o 70% das exportações chilenas e o 15% do orçamento do Estado. A maior parte da produção de cobre estava em mãos de empresas dos EUA.

Com a chegada ao poder público do Chile de um frente socialista (*Unidad Popular*) liderado por Salvador Allende, em 1970, o governo dos EUA criou um grupo de estudos sobre as consequências das medidas do novo governo para os interesses desse país norte-americano e sobre as medidas a tomar, conforme pode ser consultado na correspondência oficial do Departamento de Estado dos EUA (vide em: Arquivos de The George Washington University (Disponível em: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB8/nsaebb8.htm>; acesso em 10 de novembro de 2007).

Em pleno auge da guerra fria, na década de 1960, o Chile era considerado um caso particular entre os países em desenvolvimento, pelo alto grau de organização da classe trabalhadora e de efetivo engajamento do Partido Comunista no movimento sindical: Chile era o único país ocidental em que a principal organização de trabalhadores, a *Central Única de Trabajadores* (CUT), estava controlada pelo partido comunista, como pode ser observado nas pesquisas de Olga Uliánova (2000) da Universidade de Lomonosov (Moscou), o que criou um estreito vínculo entre o Chile e a União Soviética. A prática de aceder ao poder pela via

³⁸⁵ Cabe lembrar que desde 1958 até 1964 assumiu a presidência da República do Chile o poderoso empresário, Jorge Alessandri, apoiado principalmente pelos Partidos Liberal e Conservador. A eleição de Alessandri significou o retorno dos representantes dos capitais nacionais e internacionais ao poder, depois de 20 anos de governos com orientação nacionalista e de centro-esquerda e esquerda. Depois de Alessandri, chegou ao poder o governo de Eduardo Frei M., do Partido Democrata Cristão. O governo de Frei realizou algumas mudanças de interesse social, como o aprofundamento da Reforma Agrária iniciada timidamente pelo antecessor, a Reforma Educativa e o início da nacionalização do cobre. O governo de Eduardo Frei era bem visto pelos representantes dos grandes capitais, porque representavam mudanças suaves, que não ajudariam a satisfazer as demandas sociais, sem produzir um impacto muito grande para os seus interesses.

³⁸⁶ El depoimento do ex-embaixador norte-americano, Korry, tenta destacar a aliança entre os Kennedy (particularmente J. F. Kennedy), a igreja católica e as multinacionais (*WR Grace & Co*), para levar adiante o plano de criação de um ambiente político conveniente aos interesses dos EUA no Chile (KORRY; 1998:50).

pacífica, como aconteceu com Allende, representava um verdadeiro caso exemplar de uma práxis possível para a reorganização das forças políticas, principalmente nos países da América Latina: significava, segundo Uliánova (2000), a possibilidade de ter uma “revolução cubana” sem “revolução”. A “via pacífica” chilena foi resultado de uma notável organização das forças sindicais, trabalhadores e intelectuais. A formação da Unidade Popular (UP), reunindo as forças da esquerda chilena, com a ativa participação do Partido Comunista e apóio da CUT, foi decisiva para a campanha presidencial de Allende (candidato do Partido Socialista e oponente vitorioso de Pablo Neruda, candidato do PC chileno nas internas da UP, e posteriormente Prêmio Nobel de Literatura,).

O governo dos EUA (Nixon, Kissinger e altos funcionários da CIA) havia acalentado planos de afogar a economia chilena e inclusive de ir além, para evitar a chegada ao poder da Unidade Popular (KORRY, 1998, p. 46). O triunfo pacífico e democrático da esquerda chilena resultou em surpresas (cf. KORRY, 1998) e temores redobrados na Casa Branca, levando inclusive à criação de um grupo de estudos para avaliar o impacto das políticas de Allende para os interesses das empresas dos EUA e medidas paliativas³⁸⁷.

O grande temor do governo dos EUA com relação ao governo da Unidade Popular tinha suas raízes nas posições desta aliança política, contrárias à política de dependência econômica e das relações entre a burguesia local e o capital estrangeiro que se desenvolviam num regime de exploração. O programa de governo da Unidade Popular era claro nesta posição, assim como na de advertir que a classe dominante jamais renunciaria aos privilégios conquistados de maneira voluntária (FARIAS, 2003, p. 322). Este programa de governo falava da instauração do socialismo no Chile e de que entre seus objetivos principais se encontrava a liberação do regime de exploração dos trabalhadores e do acesso destes ao exercício do poder real. Ademais, entre as medidas do governo da Unidade Popular tinham especial a atenção a nacionalização do cobre e a estatização de várias empresas, principalmente as de serviço público.

³⁸⁷ O ex-embaixador Korry sustentou reiteradamente que sua posição pessoal sempre foi a de evitar uma intervenção, dos EUA, no caso Allende. Segundo ele, havia dito ao presidente Nixon que essas medidas teriam um efeito *boomerang* e que o caso poderia se converter em outra “*Bahia de Cochinos*”. Os documentos que constam nos arquivos da The George Washington University (<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB8/nsaebb8.htm>), que foram desclassificados como informação confidencial durante a administração do presidente Bill Clinton, mostram o claro envolvimento do governo dos EUA no golpe de estado no Chile, ocorrido no dia 11 de setembro de 1973, bem como nas medidas que foram tomadas posteriormente pelo governo do general A. Pinochet. Este golpe de estado e as medidas autoritárias de A. Pinochet são considerados pela história como um dos maiores atentados em contra dos direitos humanos no Cone Sul, na sua história recente.

A historiografia sobre o período de governo de Allende ressalta as dificuldades que teve o governo popular para levar adiante sua política e o boicote econômico e pressão de parte do governo de Nixon³⁸⁸, do boicote e pressões das classes dominantes do Chile³⁸⁹. Documentos internos do Partido Socialista (de abril de 1973, cinco meses antes do Golpe de Estado e da morte de Salvador Allende) relatam as diversas atividades conspiratórias de alguns setores das Forças Armadas chilenas apoiados pelos organismos empresariais e membros dos partidos de oposição, em particular a democracia-cristã (FARIAS, 2003, p. 375).

O governo de Salvador Allende tomou medidas imediatas que tiveram o intuito de melhorar as condições de vida da classe trabalhadora e em pro da nacionalização e estatização de empresas. Segundo afirma Luis Corvalán (2003, p. 20 e seguintes), o governo de Allende reincorporou trabalhadores despedidos em muitas empresas nacionais; os salários dos trabalhadores do setor público foram imediatamente reajustados, inclusive com um ganho real de 5%, sem criação de novos impostos para os trabalhadores. O orçamento para a saúde e a educação foi notavelmente incrementado. Na educação, por exemplo, o orçamento chegou a 7,2% do PIB, bem superior aos índices que se deram posteriormente durante o regime militar de Pinochet³⁹⁰.

Para Corvalán (2003, p. 39), a mais importante transformação promovida pelo governo de Allende, no plano da economia, foi a lei de nacionalização do cobre (Lei 17.450 de 1971). Se bem a lei estabelecia uma justa indenização para o processo de expropriação, de acordo às possibilidades financeiras do tesouro chileno, no caso das empresas de capital norte-americano *Anaconda* e *Kennecott*, o governo não pagou absolutamente nada, devido a que se considerou que essas empresas já haviam obtido excessivos lucros com os recursos chilenos³⁹¹. A recuperação do controle sobre os recursos cupríferos significou, nesse

³⁸⁸ Linhas de empréstimos do Banco de Importação e Exportação (Eximbank) e da Agência Interamericana de Desenvolvimento foram imediatamente cortadas pelo governo Nixon, quando Allende assumiu o poder (CORVALÁN, 2003, p. 43).

³⁸⁹ Na obra de Olga Uliónova (2000), podem-se consultar essas pressões e as relações com a União Soviética, em particular a solicitação de ajuda do Chile, que não foi atendida a tempo pela URSS.

³⁹⁰ Recomenda-se a consulta de obras tais como a de Luis Corvalán (2003), para consultar sobre as principais medidas sociais que foram tomadas durante o governo de Allende.

³⁹¹ Corvalán (2003, p. 40) menciona, como um dos exemplos, uma utilidade de 21,3% sobre o valor dos livros, no caso de uma filial da *Anaconda Company* no Chile. No caso da *Kennecott*, as utilidades chegaram a ser de 200%, em 1969.

momento, o fim de uma ignominiosa história contrária aos interesses dos chilenos e muito favoráveis para as empresas dos EUA³⁹².

Uma vez nacionalizadas as grandes empresas mineras de cobre, a administração delas passou para a *Corporación del Cobre*, criada em 1966 quando uma lei determinou que as grandes empresas mineradoras deveriam passar a ser empresas mistas, com participação do Estado. Essa empresa de economia mista foi o germe da maior empresa estatal do Chile, a *Corporación Nacional del Cobre* (Codelco), cuja criação foi formalizada em 1976³⁹³.

A política referente à participação do Estado nas empresas mineiras mudou com o golpe de estado e o regime do general Augusto Pinochet. Durante seu governo, conforme comenta Luis Corvalán (2003), se bem não foi privatizada a Codelco, foram pagas indenizações pelas expropriações das empresas durante o governo Allende, da ordem de 500 milhões US\$. Ademais, se permitiu novamente o ingresso de novas empresas para a exploração do cobre e voltaram os tratamentos preferenciais para o setor privado. Como resultado: no início dos anos 2000, de 46 empresas exploradoras de cobre no Chile, somente duas pagam impostos.

No que se refere particular e diretamente ao setor energético, o governo de Allende não teve grande repercussão. As empresas de petróleo e combustíveis e as principais empresas do setor elétrico já se encontravam sob o controle do Estado. Contudo, nos demais setores da economia chilena, principalmente nos referentes à exploração mineral e ao setor agrícola e agroindústria, o número de empresas que passou para o controle da *CORFO* é considerável (ver Tabela 4.13).

A participação das vendas totais das empresas com participação estatal, no conjunto das empresas que operavam no Chile, passou de 25% (antes do governo de Allende, em 1970) a 40% (até o segundo semestre de 1972), conforme é apresentado no trabalho de Larroulet (1984).

³⁹² Corvalán (2003, p. 41) comenta também que a exploração do cobre chileno, durante décadas anteriores, não somente significou ganhos multimilionários para as empresas norte-americanas, senão também em medidas que favoreceram aos EUA (como cobre mais barato que no mercado internacional, durante várias guerras, nas décadas de 1940, 1950 e 1960), em detrimento dos interesses chilenos, por meio da manipulação dos preços de venda ao exterior.

³⁹³ Segundo dados da firma *Codelco*, Chile possui 40% das reservas mundiais de cobre, sendo que a metade destas reservas são de propriedade da *Codelco*. A produção e venda de 1,8 milhões de toneladas finas de cobre permitiu um faturamento de 17 bilhões US\$, enquanto foram pagos ao tesouro chileno 8,3 bilhões US\$.

Tabela 4.13 - Número de empresas com participação estatal e controladas pela CORFO (antes de 1970) e o número de empresas que passaram pelo processo de estatização, durante o governo de S. Allende (1970-1973)

Setores	Mais do 50% do capital		Controle majoritário	
	Antes de 1970	Gov. Allende	Antes de 1970	Gov. Allende
Florestal	5	9	-	-
Pesca	4	7	-	1
Construção	1	5	1	1
Têxtil	-	4	-	-
Químico	4	1	2	1
Energia	3	-	-	2
Eletrônico	2	2	-	-
Mecanização agrícola	1	5	-	-
Agroindústria	3	8	5	-
Metalurgia	2	5	1	1
Automotores	1	7	-	-
Farmacêuticos	-	1	-	-
Mínero	-	6	2	1
Metal-mecânica	-	1	-	-
Indústrias diversas	5	11	-	3
Serviços	-	-	-	-
Total	31	72	11	10

Nota: não se inclui na Tabela o setor financeiro, em que se levou adiante uma importante transformação, tendo como base uma legislação aprovada na década de 1960.

Fonte: Larroulet (1984, p.134)

Do ponto de vista de participação das empresas estatais na geração de riqueza do país, os números eram, em 1973, muito favoráveis: as empresas estatais produziam o 85% do valor adicionado do setor minero; 40% do setor manufatureiro; 70% do transporte e comunicações; e 85% da área dos serviços financeiros (cf. FONTAINE, 1993, p. 258). A mudança de uma situação longamente sustentada na história de controle da riqueza chilena por parte de empresas privadas nacionais e internacionais, que se deu durante o governo de Allende e alguns outros governos nacionalistas anteriores, teve um desfecho trágico (pelo assassinato de vidas humanas) com o golpe de Estado de 1973 e as suas consequências, conforme se apresenta no próximo item.

4.1.2.3 O golpe de Estado contra Allende e o retorno das políticas neoliberais

A ruptura das instituições instauradas democraticamente no Chile em setembro de 1973 e as posteriores perseguições e assassinatos perpetrados pelos militares chilenos, com o apoio do governo dos EUA, constituíram uma triste página na história recente da América

Latina (considerando inclusive os casos semelhantes em outros países próximos, como na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, para citar alguns exemplos). Ademais, esses fatos foram uma ruptura com um posicionamento político que focalizou a atenção em temas sociais tais como: a re-distribuição de rendas, a conquista dos benefícios sociais para os trabalhadores, a reforma agrária e os incentivos agrícolas e a defesa dos recursos naturais chilenos contra o regime de exploração dos capitais internacionais.

O regime do general Augusto Pinochet (1973-1989) se caracterizou, entre outros elementos, por dois aspectos essenciais: pela política econômica desenvolvida no marco das teorias neoliberais, ainda que com algumas resistências de alguns círculos militares; e pelas violentas e sanguinárias perseguições em contra de grupos de esquerda.

O processo de transformação da economia chilena para um modelo de desenvolvimento regido pelo mercado foi um processo mais suave e menos agressivo que as duras medidas de cunho político tomadas pelo regime militar. De acordo à visão de Fontaine (1993, p. 243), o longo governo autoritário de Pinochet se desenvolveu com base na dura perseguição aos opositores e num governo orientado e centrado nas Forças Armadas e na figura pessoal do general (o Congresso chileno foi dissolvido logo em seguida depois do golpe).

No princípio do regime militar as ações foram de teor político: exterminar com qualquer resquício de pensamento opositor, mais ainda os setores progressistas. As reformas econômicas somente começaram em 1975 (cf. FONTAINE, 1993, p. 244), sustentando-se nas teorias defendidas por um *think tank* composto por economistas da Universidade de Chicago e a Universidade Católica do Chile. Com base nas teses destes economistas e com o apoio direto do general Pinochet³⁹⁴, Jorge Cauas, ministro da fazenda, lançou o Plano de Reconstrução Econômica.

A economia de livre mercado proposta pelos *Chicago's boys* chilenos não foi recebida sem desconfiança nos círculos militares que estavam no poder, os que – segundo Fontaine (1993, p. 246) – eram mais partidários de uma visão nacionalista e estratégica, em virtude da doutrina de segurança nacional, tão corrente nos meios militares da região e na discussão das questões econômicas desde o ponto de vista geopolítico. Entre as primeiras medidas tomadas pelo governo militar se destaca o *shock* fiscal: redução dos gastos do governo e elevação de impostos.

³⁹⁴ O que pode ter convencido a Pinochet e seu entorno militar sobre a conveniência de ter um modelo econômico diferente ao que se tinha é o desequilíbrio crescente na balança de pagamentos do país, devido à crise de petróleo de 1973, conforme é colocado por Fontaine (1993, p. 245).

Tabela 4.14 – Indicadores macroeconômicos do Chile nas décadas de 1970 e 1980

Indicadores	1970	1975	1980	1985	1990
PIB real per capita (a)	100	81	108	95	120
Inflação (%) (b)	35	341	31	26	21
Exportações totais (%) (c)	11	17	24	27	31
Taxa de desemprego (%)	3,5	14,9	10,4	12,2	5,3
Índice de salários reais (a)	100	66	122	113	128

Notas: (a) Índice de 100 para o ano 1970.

(b) Calculado com base na variação inter-anual do Índice dos Preços ao Consumidor em dezembro.

(c) Como % do PIB.

Fonte: Fontaine (1993, p. 247)

No começo da aplicação do *shock* fiscal de 1975, houve uma reação favorável no que tange à inflação, mas as taxas de desemprego continuaram elevadas (ver Tabela 4.14). Tomaram-se outras medidas, como a desvalorização do peso chileno e a liberalização das taxas de juros. As exportações cresceram notadamente nesse período. Mas a crise da dívida externa de início da década de 1980 afetou a economia chilena, que teve um retrocesso em 1981-1982.

Como resposta a esta crise, segundo os dados apresentados por Fontaine (1993, p. 256), em meados da década de 1980, se realizaram profundas reformas na economia, seguindo um modelo de mercado cunho neoliberal com os pressupostos que seriam pouco tempo depois consagrados no Consenso de Washington (ver Capítulo 1 deste trabalho), tais como: a) a redução de gastos do governo e dos impostos; b) eliminação do controle de preços; c) privatização de empresas estatais e reformas no sistema previdenciário; d) abertura do país ao comércio exterior, por meio da eliminação das barreiras tarifárias; e) criação de um mercado de capitais livre, com escassa regulação do Estado; e f) flexibilização das leis trabalhistas.

O retorno da democracia no Chile, que se concretizou em 1989³⁹⁵, levando à eleição do democrata-cristão Patricio Alwyn, não representou mudanças na política econômica neoliberal instaurada pelo regime militar do governo autoritário de Pinochet. Tanto Alwyn (1990-1994) como seu sucessor, Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), também democrata-cristão, aprofundaram a política do livre comércio e continuaram com a política do Estado abstencionista. O governo posterior, estando à frente Ricardo Lagos (2000-2006), realizou algumas modificações na área social (como a instauração do seguro desemprego), mas

³⁹⁵ A Constituição Nacional de 1980 havia limitado o mandato de Augusto Pinochet até 1989. Em 1988 se realizou um plebiscito nacional, perguntando-se ao povo chileno se permitiria a continuação do governo de Pinochet até 1997. O resultado desse plebiscito foi “não” (56% dos votos) e foram convocadas as eleições gerais um ano depois, em 1989, nas quais saiu vencedor Patricio Alwyn, tendo como adversário político o ex-ministro de Economia do último período do regime militar, Hernán Buchi.

nenhuma mudança de rumo na política econômica. Na verdade, mesmo com o acesso ao poder de forças nominalmente mais progressistas, com os últimos dois presidentes (incluindo a atual, Michelle Bachellet), as políticas econômicas desenhadas nas décadas passadas (principalmente na década de 1980) permanecem essencialmente as mesmas.

Tabela 4.15 - Variação anual do PIB do Chile (em % de variação anual)

1980-1985	1985-1990	1980-1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
-0,2	6,3	3,0	9,0	6,9	6,8	3,6	-0,1	4,9

Notas: (1) As taxas até 1990 são calculadas sobre a base do PIB em termos de preços constantes de 1990 e representam taxas médias anuais nos correspondentes períodos.

(2) As taxas desde 1995 são taxas em relação ao ano anterior e foram calculadas com base em valores do PIB em termos de preços constantes de 1995.

Fonte: CEPAL, Estadísticas Económicas, 2001

O crescimento econômico do Chile, desde meados da década de 1980 e durante a década de 1990, é considerado um exemplo de sucesso das políticas neoliberais. Com efeito, levando em consideração os dados apresentados na Tabela 4.15, pode observar-se um crescimento elevado e constante do PIB até 1997. Inclusive, esse crescimento da economia foi responsável por incrementos no consumo de energia e, por conseguinte, tornou-se uma das motivações principais que levariam a tomar a decisão de diversificar a matriz energética, introduzindo o gás natural argentino.

Não obstante o notável crescimento do PIB chileno até 1997, existem críticas às políticas econômicas, no que se refere aos reais benefícios que recebeu a população chilena, em termos de distribuição da renda. Cademartori (2003), que foi ministro de economia na gestão de Allende, apresenta uma análise atual que contesta a equidade na distribuição dos benefícios das benesses econômicas. Para ele, a riqueza ficou mais concentrada no Chile nas décadas de 1980 e 1990, comparando com dados de início da década de 1970. Segundo é apresentado por José Cademartori (2003, p. 82), em 1973, quando do golpe de Estado, a pobreza no Chile alcançava a 17% da população. Em 1997, a pobreza se estendeu a 3,3 milhões de pessoas, o que correspondia a 25% da população total. A desigualdade na distribuição da riqueza é notável no Chile. Segundo os dados do Banco Mundial, apresentados por Cademartori, Chile possuía, no início da década de 2000, o segundo pior índice de distribuição das riquezas, perdendo somente – nesse ingrato índice – para o Brasil.

As políticas aplicadas no Chile nas últimas décadas não conseguiram resolver, por exemplo, o problema de uma taxa relativamente elevada de desemprego, que se manteve superior a 9% durante toda a década de 1990, a exceção de poucos anos (segundo dados da

CEPAL, 2001). Para Cademartori (2003), a dificuldade de reduzir a taxa de desemprego pode ser vista como a outra cara da moeda da globalização; comenta os efeitos dos produtos dos países asiáticos na indústria têxtil e de brinquedos. Comenta Cademartori que a participação dos produtos chilenos no comércio mundial se reduziu notavelmente, em termos de participação percentual: de 0,44%, em 1970, a 0,27%, em 1994.

4.1.2.4 As reformas no setor energético chileno

No bojo das mencionadas reformas da década de 1980 se levaram adiante as privatizações do setor elétrico, entre outras empresas estatais. Porém, a empresa de petróleo, ENAP e a principal empresa de produção de cobre, Codelco, foram empresas preservadas no processo de privatizações³⁹⁶. Um dos problemas da venda das empresas públicas se relacionava, em meados da década de 1980, com a distribuição da propriedade das empresas a serem privatizadas, posto que a experiência passada mostrava que as privatizações criavam situações de oligopólio: poucas empresas passavam a ser donas das ações. Comenta Fontaine (1993, p. 261) que foi importante neste sentido a reforma do sistema de pensões, bem como a possibilidade que passaram a ter os trabalhadores de tornarem-se acionistas das empresas. Este mecanismo de participação denominou-se com o paradoxal nome de “capitalismo popular”.

No curso das reformas, assim como aconteceu em vários países alinhados com os preceitos neoliberais, foram deflagradas duas grandes crises energéticas (a primeira no setor elétrico, em 1998-1999 e a segunda no setor gás natural, desde 2004). Em ambos casos as falências do modelo de desenvolvimento energético escolhido mostram suas próprias contradições.

4.1.2.4.1 O setor elétrico

A indústria da eletricidade no Chile teve dois marcos fundamentais enquanto à participação do Estado antes do golpe de Estado militar de 1973: o primeiro foi em 1944

³⁹⁶ Pelas considerações colocadas por Fontaine (1993) poder-se-ia inferir que as resistências de alguns setores militares pudessem ter alguma influência na decisão de conservar duas empresas estratégicas como a *Codelco* e a *ENAP*.

quando foi criada a *Empresa Nacional de Electricidad* (Endesa), empresa estatal de eletricidade que começou operando em todas as áreas da indústria: geração, transmissão e distribuição, exercendo adicionalmente a função de planejamento e de regulação do setor; o segundo foi a estatização da empresa Chilectra, principal empresa de distribuição do Chile (mas que também operava na geração) e de outras 15 empresas menores, durante o governo de Allende.

As reformas institucionais no setor começaram alguns anos depois de iniciado o regime militar, quando se estavam implementando as primeiras reformas de cunho econômico. Segundo comentam Basañes et al (1999), as primeiras medidas se orientaram a centralizar o planejamento e a regulação em duas entidades do governo central: a Superintendência de Eletricidade e Combustíveis (SEC) e a Comissão Nacional de Energia (CNE), ambas criadas em 1978. Pouco tempo depois, em 1981, se iniciou a preparação para a privatização. Chilectra foi dividida em uma empresa de geração (Chilgener) – que se vincularia depois ao projeto Gasandes – e em duas empresas de distribuição para o funcionamento nas cidades de Santiago e Valparaíso. Por sua vez, Endesa foi desmembrada em três empresas de geração e três sistemas elétricos integrados (um no norte e outros dois no extremo meridional do país).

O processo de reforma do setor elétrico teve seu principal marco legal com a promulgação do Decreto com Força de Lei N° 1 de 1982, que teve uma grande importância na definição das tarifas de energia elétrica e as diretrizes para os reajustes. Para Moguillansky (1997) foi fundamental para garantir a rentabilidade e levar adiante em condições favoráveis (para as empresas compradoras) os diversos mecanismos de privatização. Bañales et al (1999) identificaram quatro mecanismos de privatização aplicados no Chile, que são: a) venda de pequenas empresas de distribuição e geração por meio de licitação pública; b) leilão de pacotes acionários; c) venda de ações em pequenas quantidades por meio do mecanismo denominado “capitalismo popular”³⁹⁷; e d) procedimentos mistos de compra por meio de ações e contribuição financeira para novos investimentos.

As reformas do setor elétrico no Chile são apresentadas muitas vezes como um caso exemplar de aplicação de um modelo de reforma com enfoque de mercado. Inclusive, o mecanismo de “capitalismo popular” é utilizado como elemento de consideração de aspectos sociais num processo de privatização de ativos estatais. Porém, muitas vezes nessas

³⁹⁷ O “capitalismo popular” consistiu na venda de parcelas limitadas de ações a funcionários públicos, a preços inferiores ao valor das ações na bolsa de valores. Parte da operação podia ser financiada pelos fundos de pensão desses funcionários. Entre 1988 e 1990, a *Endesa* e seu sistema de transmissão foram privatizados por meio deste mecanismo.

apresentações são omitidos fatos que ajudam a compreender a verdadeira dimensão do processo de reformas.

Em primeiro lugar, o mecanismo de “capitalismo popular” recebeu muitas críticas devido ao levantamento de dados de parte de analistas da CEPAL que mostraram que não houve na verdade uma democratização da propriedade dos ativos. Moguillansky (1997) comenta que somente as autoridades e os altos executivos mais próximos ao círculo de decisões sobre as privatizações tiveram a informação relevante para realizar compras das ações em condições preferenciais e com financiamento conveniente inclusive de empréstimos comerciais.

Esta situação conveniente para os integrantes do círculo de decisão política e empresarial contribuiu para que a propriedade das empresas ficasse altamente concentrada em poucas. Moguillansky (1997) mostra que, em meados da década de 1990, no sistema de geração do Sistema Interligado Central (SIC), o principal sistema elétrico do Chile, 60% da geração ficaram concentrados na empresa Endesa, controlada pelo grupo empresarial *Enersis*, criada pelos ex-altos executivos e autoridades das anteriores empresas estatais. A empresa *Enersis* ademais controlava a principal empresa de distribuição do Chile: *Chilectra*. Endesa, por sua parte, tinha a propriedade de 100% do sistema de transmissão. **Em suma, o pressuposto de ter-se um mercado competitivo de geração por meio da privatização não era uma situação que parecia próxima de obter-se em meados da década de 1990, pelo menos 15 anos depois de iniciado o processo de reformas.**

Cabe notar a progressiva concentração da propriedade de muitas das empresas privatizadas em mãos dos grandes capitais internacionais com alguns exemplos. No começo do processo de privatização do setor elétrico³⁹⁸, os fundos de pensão desempenharam um papel crucial. Conforme se observa na Tabela 4.16, no processo de privatização da empresa estatal Endesa (a maior empresa de geração de eletricidade do Chile, com atuação também na transmissão e na distribuição), a participação dos fundos de pensão foi crescente até 1993, enquanto as ações dos trabalhadores diminuíram na estrutura societária. A participação da empresa *Enersis* foi também crescente no caso de Endesa, chegando ao controle acionário (como maior acionista individual) em 1995. Cabe lembrar que a essa empresa também foi controlada pelos fundos de pensão na década de 1990, quando a participação destes fundos

³⁹⁸ Antes das reformas da década de 1980, as empresas controladas pelo Estado chileno eram responsáveis por 90% da geração, 100% da transmissão e 80% da distribuição em todo o território nacional. Entre as empresas estatais, cabe destacar as seguintes: *Endesa*, *Chilectra*, *Enersis* e *Colbún*.

chegou a 32% (MOGUILLANSKY, 1997, p. 13). *Enersis* comprou posteriormente, em 1999, 60% das ações da empresa *Endesa*.

Tabela 4.16 - A propriedade da empresa Endesa no processo de privatização (até 1995)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
CORFO	69,0	46,2	7,1	1,0	0,4	0,4	-	-	-
Fundos de Pensão	14,3	20,7	21,9	26,3	28,8	29,1	31,2	30,1	28,0
Trabalhadores	5,3	4,3	4,2	3,3	2,3	2,0	1,8	1,7	1,6
Enersis	-	-	11,3	12,1	12,1	12,8	16,1	17,2	25,3
Fundos estrangeiros	-	-	-	7,3	4,3	4,3	4,1	3,1	2,9
Outros	11,4	28,8	55,7	50,0	52,1	51,4	46,8	47,9	42,2

Fonte: elaboração própria com dados de Moguillansky (1997, p. 12)

Na atualidade, a empresa *Enersis* é controlada pela empresa *Endesa* da Espanha. Os Fundos de Pensão possuem uma participação muito menor que no passado. É interessante notar que no caso das maiores empresas elétricas do Chile (*Chilectra* e *Endesa*), o processo de privatização acabou se convertendo num processo de transferência dos ativos do Estado chileno para o grande capital internacional³⁹⁹, representado, neste caso, pela empresa *Endesa* da Espanha e outros grandes capitais europeus⁴⁰⁰. Também deve ser notado que este processo não ficou alheio ao que acontecia na Argentina. Com efeito, conforme foi colocado na resenha sobre a Argentina, *Endesa* e *Chilectra* tiveram uma participação relevante na privatização das principais geradoras oriundas da privatização da SEGBA.

Ainda com a proposta do denominado “capitalismo popular”, que no início foi apresentado como um mecanismo que facilitaria a participação dos trabalhadores das empresas, não houve grandes impedimentos para que grandes grupos econômicos tomassem o controle acionário das grandes empresas elétricas chilenas. Como exemplo da maneira como o Estado facilitou o processo de privatização destas empresas, cita-se a continuação o texto de uma consultora da CEPAL, Moguillansky (1997, p. 45):

“Cabe señalar que el Estado en Chile ha jugado un papel sumamente importante en el desarrollo del sector eléctrico, a través del estímulo otorgado al sector privado. El Gobierno ha estado involucrado no solo en la elaboración de la legislación, en los subsidios otorgados a la venta y en el saneamiento de la empresa previo a la

³⁹⁹ O ex-ministro de Economia da gestão do presidente Allende, José Cadamartori (2003), comenta que houve uma transnacionalização da economia chilena, em vários setores.

⁴⁰⁰ *Endesa* da Espanha é controlada pelo principal acionista: a italiana *ENEL Energy Europe S.R.L.*, empresa em que participam o governo italiano e grandes fundos internacionais.

privatización, lo que en el caso de una sola empresa – ENDESA – sumó cerca de 1000 millones de dólares, sino que además en la formación del equipo técnico que se hizo cargo de la gestión administrativa de las empresas antes de la privatización, y en la creación de mecanismos – tales como el llamado capitalismo popular – a través de los cuales este grupo de personas pasó a participar en la propiedad de la empresa, posibilitando la formación de un nuevo grupo económico en Chile, inducido desde el Estado. Esta acción, a pesar de ser de beneficio del grupo y no del país, ha iniciado positivamente en la dinámica de la inversión.”

Em segundo lugar, o modelo e o marco regulatório em vigor permitiram grandes benefícios para os oligopólios formados. Por exemplo, Moguillansky (1997) menciona o problema de que as tarifas de transporte não tinham uma regulamentação clara em meados da década de 1990; tinha-se a tendência de confundi-la com os preços das geradoras, com o qual a empresa Endesa que possuía geradoras e era proprietária da empresa de transmissão teve grandes benefícios. Da mesma maneira, os preços de nodo⁴⁰¹, que são os introduzidos no cálculo das tarifas para consumidores das empresas distribuidoras no ambiente regulado (demandas inferiores a 2 MW), não sofreram reduções com o processo de reformas. Moguillansky aponta que os ganhos por eficiência produtiva e por redução de perdas foram incorporados pelas empresas distribuidoras.

Tendo em conta a indústria elétrica nos países vizinhos, em particular na Argentina, e o processo de reformas neoliberais que se deram desde o final da década de 1980, pode-se estabelecer uma primeira vinculação de interesse para o presente estudo: a expansão das empresas privatizadas do setor elétrico chileno mediante a participação (compra de ativos) nos processos de privatização em outros países da região. Conforme foi mencionado em pontos anteriores, as empresas chilenas compraram ativos na Argentina (entre outros países, tais como Peru, Colômbia e Brasil), principalmente no segmento de geração. Segundo dados apresentados por Moguillansky (1997), em meados da década de 1990, a *Enersis* controlava 16% da geração na Argentina, enquanto que a *Chilgener* controlava 20% da geração nesse país. Ambas empresas tinham também uma presença importante na distribuição na Argentina. De fato, a capacidade instalada das empresas chilenas na Argentina (5600 MW, em total) era superior à sua capacidade instalada no Chile (3830 MW).

A situação descrita acima do setor elétrico chileno, cuja apresentação está restrita ao escopo deste trabalho, era a que se tinha no momento de conceber e iniciar a construção do projeto de gasoduto Gasandes. Mais adiante, a análise será complementada com a

⁴⁰¹ Os preços de nodo são definidos pela autoridade regulatória, a CNE, nos nodos de alta tensão. Trata-se de uma tarifa de suprimento para as distribuidoras. Segundo a legislação chilena, este preço corresponde a uma média ponderada de custos marginais futuros esperados de operação para satisfazer as demandas de potência no pico da curva de carga e a demanda de energia em cada ponto de suprimento às redes de transmissão. Além disso, esses preços não podem variar mais que 10% com relação aos preços do mercado livre.

apresentação das vinculações entre as empresas que tinham uma participação majoritária no setor elétrico chileno e o projeto de gasoduto.

4.1.2.4.2 O gás natural: a solução para a expansão do setor elétrico chileno

O crescimento da economia chilena durante a segunda metade da década de 1980 e inícios da década de 1990 obrigou uma expansão da geração do sistema elétrico, que estaria a cargo das novas empresas em processo de privatização. As decisões empresariais, assim como foi mostrado no caso argentino, se orientaram a considerar a geração termelétrica com base em gás natural como uma opção conveniente do ponto de vista de rentabilidade econômica. Porém, o gás natural chileno, que não representava grandes quantidades de reservas se encontra a mais de 2000 km ao sul da região central do Chile, principal conglomerado de população e de consumo de eletricidade do país; a distância seria inclusive maior se fosse considerada a região do norte do país, onde se concentra a produção mineira. Em compensação, o acesso às importantes reservas de hidrocarbonetos da província de Neuquén, encontrava-se a somente 400 km de Santiago. Conforme o depoimento do ex-ministro presidente do Conselho Nacional de Energia, Alejandro Jadresic⁴⁰², as decisões tanto de expandir o parque de geração com base em gás natural como de trazer o gás da Argentina foram decisões exclusivamente de cunho econômico, levadas adiante pelos agentes privados.

Tabela 4.17 - Evolução do PIB chileno (em % inter-anual)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
PIB total	5,60	6,60	7,30	10,60	3,70	8,00	12,30	7,00
PIB setor agrícola	6,90	9,60	12,60	5,40	9,30	1,20	11,20	2,70
PIB transporte y comunicações	6,60	9,60	8,80	14,20	7,90	8,40	17,30	5,80
PIB indústria manufatureira	7,60	5,30	8,80	11,00	1,00	5,30	11,40	7,30

Fonte: Chile, Banco Central de Chile (1999), **Cuentas Nacionales**.

Além da expansão de eletricidade, o discurso do governo chileno incluiu outros elementos. Assim, relacionavam-se também ganhos para o meio ambiente e para a inovação produtiva, pela substituição de outros combustíveis fósseis e pela utilização de novas tecnologias. Em meados da década de 1990, quando o projeto Gasandes passava à fase concreção, o ministro presidente da CNE do Chile afirmava que a o setor energético

⁴⁰² Alejandro Jadresic foi entrevistado pessoalmente em setembro de 2007, pelo autor desta tese, em Santiago do Chile.

apresentava um grande dinamismo, com taxas elevadas de crescimento da demanda, devido ao desempenho econômico do país e ao melhoramento da qualidade de vida da população chilena. Nesse contexto de crescimento dos requerimentos de energia e de recursos energéticos limitados, o governo chileno considerava essencial o ingresso do gás natural dos países vizinhos, o que teria grandes benefícios para o país⁴⁰³ (CHILE-CNE, 1996, p. 30).

Deve recordar-se que o discurso do governo chileno se fundamentava no fato que a economia chilena havia mostrado índices de crescimento do PIB notáveis desde meados da década de 1980. De acordo aos dados apresentados na Tabela 4.17, o crescimento do PIB total superou os 10% em pelo menos dois anos entre 1986 e 1993.

Tabela 4.18 - Consumo de petróleo, gás natural e eletricidade, no Chile (1980-1993)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
PETRÓLEO E LGN														
	1000 barris/dia													
Produção de Petróleo e LGN	46,00	52,00	54,00	50,00	50,00	47,60	44,20	43,20	37,70	35,70	35,30	31,70	29,40	30,20
% a.a	nd	13,04%	3,85%	-7,41%	0,00%	-4,80%	-7,14%	-2,26%	-12,73%	-5,31%	-1,12%	-10,20%	-7,26%	2,72%
Consumo de Petróleo e LGN	107,00	104,00	102,00	96,00	95,70	95,50	96,60	102,80	110,80	125,80	133,90	144,40	150,60	167,60
% a.a	nd	-2,80%	-1,92%	-5,88%	-0,31%	-0,21%	1,15%	6,42%	7,78%	13,54%	6,44%	7,84%	4,29%	11,29%
GÁS NATURAL														
	Milhão m³/dia													
Produção de GN	6,59	6,59	3,80	3,57	3,72	3,41	2,02	2,00	2,74	4,41	5,12	4,03	4,30	4,79
% a.a	nd	0,00%	-42,35%	-6,12%	4,35%	-8,33%	-40,91%	-0,77%	36,82%	61,19%	15,99%	-21,21%	6,54%	11,55%
Consumo de GN	6,59	6,59	3,80	3,57	3,72	3,41	2,02	2,00	2,74	4,41	5,12	4,03	4,30	4,79
% a.a	nd	0,00%	-42,35%	-6,12%	4,35%	-8,33%	-40,91%	-0,77%	36,82%	61,19%	15,99%	-21,21%	6,54%	11,55%
ELETRICIDADE														
	TWh/Ano													
Geração de eletricidade	11,90	12,10	12,00	12,60	13,40	14,00	14,90	15,60	16,80	17,50	19,60	18,20	20,30	21,30
% a.a	nd	1,68%	-0,83%	5,00%	6,35%	4,48%	6,43%	4,70%	7,69%	4,17%	12,00%	-7,14%	11,54%	4,93%
Consumo líquido de eletricidade	10,40	10,80	10,60	10,80	11,60	12,10	12,90	13,30	14,30	15,50	17,60	16,00	17,90	18,40
% a.a	nd	3,85%	-1,85%	1,89%	7,41%	4,31%	6,61%	3,10%	7,52%	8,39%	13,55%	-9,09%	11,88%	2,79%

Fonte: EUA, *Department of Energy* (2007)

Com efeito, os consumos de petróleo e de eletricidade (conforme pode ser observado na Tabela 4.18) se incrementaram com taxas médias de 7,3% a.a. e 6,1% a.a., respectivamente. Deve ser esclarecido que o consumo do gás natural até o projeto Gasandes

⁴⁰³ Os benefícios para a economia, referidos pelo governo chileno, eram os seguintes (CHILE-CNE, 1996): a) a diversificação da matriz energética; b) a redução do custo de suprimento de energia elétrica no sistema interconectado central e eventualmente no sistema norte; c) a redução dos índices de poluentes atmosféricos nas áreas urbanas (principalmente na região metropolitana de Santiago); d) a possibilidade de desenvolvimento de novas atividades industriais que empregam o gás como insumo; e e) a introdução e difusão de tecnologias de conversão de energia mais eficientes, já seja pela cogeração de calor e eletricidade, ou pela produção de eletricidade com tecnologias de ciclo combinado.

estava “confinado” à região de Magalhães⁴⁰⁴. Ademais, tratava-se de consumos relativamente modestos: de 4 a 5 milhões MCPD.

O governo chileno havia realizado estudos de projeção da demanda (CHILE–CNE, 1997), que previram crescimentos do consumo de energia da ordem de 5,3% por ano, entre 1998 e o ano 2005. Para esse governo, a meta era incrementar o consumo de gás natural e sua participação na estrutura de consumo de energia primária: esperava-se um incremento de 5% a 23% entre 1996 e 2005, em detrimento da participação do carvão mineral, da hidroenergia e do petróleo (ver Tabela 4.19).

Tabela 4.19 - Estrutura do Consumo de Energia Primária em 1996 e estimação para o ano 2005

Fonte de Energia	Participação % 1996	Participação % 2005 (estimação)
Petróleo e LGN	47	40
Hidroenergia	19	12
Carvão Mineral	14	6
Gás Natural	5	23
Outros	15	18

Fonte: Figueroa e Smith (2005, Anexos) e Chile, CNE (1997)

Tabela 4.20 Participação da energia primária na geração elétrica do Chile

Fonte de Energia/ Interconexão	Participação % 1996	Participação % 2005 (estimação)
Petróleo	9	7
Hidroenergia	59	41
Carvão Mineral	29	19
Gás Natural	1	28
Interconexão internacional	0	3
Outros	2	2

Fonte: Chile, CNE (1997)

Cabe destacar que a hidroenergia representava uma parte importante do consumo de energia primária, em 1999. Contudo, de acordo ao depoimento de Maria Isabel González⁴⁰⁵, a sua expansão estava limitada por alguns aspectos restritivos (questões ambientais e altos

⁴⁰⁴ Segundo dados oficiais do governo do Chile (CHILE, 1997, p. 21), os principais usos do gás natural produzido no Chile eram na planta industrial de metanol, em Cabo Negro; para o consumo residencial, comercial, industrial e de taxis, em Punta Arenas e Puerto Natales, e para a geração elétrica local. Ademais, no caso do gás natural, a metade da produção era diretamente re-injetada.

⁴⁰⁵ Maria Isabel González, ex Secretária Executiva da CNE, foi entrevistada pessoalmente em setembro de 2007, pelo autor da tese, em Santiago do Chile.

investimentos em transmissão, pois o potencial se concentra nas regiões meridionais do Chile), a pesar de existir um notável potencial hidrelétrico no Chile ainda não aproveitado⁴⁰⁶.

De fato, segundo os dados apresentados na Tabela 4.20, a maior parte da geração de eletricidade em 1997 (59%) era de origem hídrica. A segunda fonte de energia para a geração elétrica era o carvão mineral (com 29% de participação), que também tinha restrições ambientais e ademais era importado. Na Tabela 4.20 também podem ser observadas as estimativas que o governo chileno tinha sobre a estrutura da geração elétrica no ano 2005; os dados evidenciam a convicção da expansão da geração termelétrica a gás natural, em detrimento do carvão mineral e da hidroenergia.

De fato, assim como estava sendo apresentada a realidade energética chilena, o gás natural passava a ser uma “salvação” para o sistema energético chileno e uma conveniente solução para a geração elétrica, com combustível também importado, mas disponível a poucas centenas de km de Santiago e que apresentava aparentes vantagens no modelo de desenvolvimento elétrico que se estava implementando no país. Assim, segundo o depoimento da ex secretária executiva da Comissão Nacional de Energia⁴⁰⁷, um dos principais motivos para não expandir a geração hidrelétrica foi a questão econômica vinculada às tecnologias de ciclo combinado para a geração termelétrica: os empresários do setor elétrico chileno, assim como estava acontecendo na Argentina, consideraram os baixos custos de capital das turbinas a gás e os ganhos de rendimento de conversão de energia em suas avaliações.

As autoridades chilenas, na época do lançamento do gás natural na cidade de Santiago (inaugurado com a chegada do gás natural argentino por meio de Gasandes, em setembro de 1997), apresentavam um panorama alentador para o desenvolvimento do novo combustível disponível para os usuários e empresários chilenos. Somente considerando os investimentos em usinas termelétricas até o ano 2003, o governo chileno (Chile-CNE, 1997) esperava valores da ordem de 2,4 bilhões US\$, para um incremento de capacidade instalada da ordem de 4800 MW; tinha-se a convicção, dizia Maria Isabel González, de que quase toda a expansão do parque de geração elétrica do Chile se faria com base no gás natural importado da Argentina.

Os representantes do governo chileno não somente consideravam os efeitos dos investimentos no setor elétrico para mostrar as benesses e o impacto do gás natural na

406 Segundo dados da *Endesa*, a capacidade instalada em 2004 (4700 MW) em usinas hidrelétricas correspondia a aproximadamente 17% do potencial hidrelétrico do país (em termos de potência máxima).

⁴⁰⁷ Entrevista a Maria Isabel González, em Santiago (Chile), setembro de 2007.

economia chilena. Também mostravam números alentadores de investimentos, em todos os casos com participação exclusiva de capitais privados, a serem realizados no transporte e distribuição. Conforme os dados da Comissão Nacional de Energia (CHILE-CNE, 1997), os valores de investimentos no Chile nas áreas de transporte e distribuição alcançariam 1,4 bilhões US\$, com cronogramas ajustados (entre 1996 e 1999)⁴⁰⁸.

Apesar das estimativas sobre a expansão termelétrica no Chile e os grandes investimentos envolvidos, nos anos 1998 e 1999 foi deflagrada uma crise de suprimento de energia elétrica que foi considerada uma alerta importante para o modelo do setor elétrico chileno em desenvolvimento. E também para todos os demais países que se estavam embarcando ou já se haviam embarcado nas reformas institucionais de cunho neoliberal.

4.1.2.4.3 A crise do modelo do setor elétrico chileno

As reformas do setor elétrico chileno, levadas adiante da maneira como foi descrita anteriormente, desembocaram no final da década de 1990 numa crise de suprimento de energia em 1998 e 1999, quando o projeto *Gasandes* já estava em operação. O problema não foi da disponibilidade de fonte primária de energia, senão de planejamento no que se refere aos investimentos da expansão da geração e à operação do sistema (as reformas setoriais haviam esvaziado às instituições dos governos das funções de planejamento). Os agentes da indústria elétrica e os organismos de política e de regulação estavam presentes, mas o sistema, como tal, não funcionou de maneira adequada.

Segundo os informes oficiais (incluído o relatório de Centro Econômico de Despacho de Carga do Sistema Interligado Central – CDEC-SIC), a interrupção do suprimento de eletricidade, produzido no dia 11 de novembro de 1998, teve, entre suas causas imediatas, a falha da usina de ciclo combinado a gás natural São Isidro, de propriedade da empresa Endesa. A saída de operação desta planta não foi sustentada pelo sistema elétrico, que era predominantemente hidrelétrico. Com um enfoque imediatista, Rozas (1999) destacou o problema da vulnerabilidade de um sistema predominantemente hídrico, tendo como base o depoimento da então secretária executiva da Comissão Nacional de Energia (CNE), Maria Isabel González. De fato, González, na declaração à Comissão Investigadora da Câmara de Deputados de Chile, em 1999, afirmou:

⁴⁰⁸ Cabe ressaltar que entre os investimentos se inclui o gasoduto de *Magallanes*, que transporta gás para o complexo gasquímico de *Methanex* e foi o primeiro gasoduto internacional do Chile. Porém, o *Gasandes* foi o primeiro na área central, no centro econômico e populacional do país.

“[...] lo natural era desarrollar la electricidad con algunas centrales de carbón⁴⁰⁹ para darle estabilidad al sistema, en atención a que todas las centrales hidroeléctricas están al sur y había que construir centrales térmicas en el norte por razones de seguridad” (ROZAS BALBONTÍN, 1999, p.11).

A crise deflagrada no final do ano 1998 se estendeu durante o ano seguinte. Assim, entre abril e junho de 1999 se produziu o maior problema de suprimento de energia elétrica. De acordo aos dados apresentados por Diaz et al. (2000, p. 169), o déficit foi de 450 GWh distribuídos em 21 dias.

Um dos antecedentes cruciais da crise é o fato de ter diminuído o nível de reservas de água do Lago Laja⁴¹⁰, depois de ter sido transferido em 1998 – no meio de um confuso intercâmbio de pareceres entre o governo e a empresa *Endesa* (já em mãos do setor privado) – um volume 200 milhões de metros cúbicos de água para a geração de energia. Se bem podia ser utilizada a água do reservatório – conforme a legislação de águas do Chile, o recurso poderia ser utilizado com a autorização da Direção de Obras Hidráulicas – se originaram críticas sobre a maneira como foi gerenciado o recurso⁴¹¹. Por exemplo, aludindo-se ao enfoque de Rozas (1999, p. 18), o ponto discutível é que se tenha entregado água de reserva para a *Endesa*, em julho de 1998, quando existia a possibilidade de produzir eletricidade de fontes térmicas.

Por outro lado, desde 1995, com o iminente desenvolvimento da indústria do gás natural no Chile (gás importado de Argentina), foi possível levar adiante a construção de centrais de ciclo combinado que deveriam entrar em operação no final do ano 1998. Porém, houve atrasos na construção de várias usinas termelétricas, tais como a *Nehuenco* da empresa *Colbún* e a *Nueva Renca* de *Gener S.A.*

As investigações posteriores à crise (realizadas por Rozas, 1999) indicam que o maior problema foi o próprio funcionamento do modelo, em particular se identificam os seguintes aspectos: a) não se tinham canais definidos de informação entre os agentes privados, o Centro Econômico de Despacho de Carga e a CNE; b) tinha-se uma fragilidade regulatória no sentido de não existir delineamentos claros para o uso da água dos reservatórios. Isto porque no bojo

⁴⁰⁹ Maria Isabel González afirmou, também, que se desperdiçou a possibilidade de desenvolver a geração geotérmica.

⁴¹⁰ O Lago Laja é o principal reservatório de água para o sistema hidrelétrico do Chile.

⁴¹¹ Rozas (1999) comenta também que a *Endesa* solicitou a reserva de água, tendo em vista que o sistema chileno se encontrava *ad portas* de uma falha elétrica, em julho de 1998. As autoridades aprovaram o uso da reserva de água de maneira fracionada; mas –segundo Maria Isabel González– a CNE não tinha informação de como e com que critérios o CDEC realizou a entrega da água de reserva para a *Endesa*, colocando-se assim uma questão importante sobre a falta de informação e controle das autoridades energéticas sobre a operação do sistema, em mãos do CDEC.

das investigações surgiu o fato de que a Endesa preferiu arriscar o uso da água do reservatório em vez de comprar energia das usinas termelétricas.

4.1.2.4.4 O processo de internacionalização da ENAP

A ENAP, empresa petroleira cuja atividade principal é a refinação do petróleo no Chile, não esteve alheia às mudanças institucionais; mas não foi privatizada. Pelo contrário, houve expansão da empresa no exterior.

Em maio de 1990, durante o governo de Alwyn, a ENAP criou a filial *Sociedad Petrolera Internacional (Sipetrol)*, com o fito de realizar atividades de exploração no exterior. Até o ano 2006, a empresa chilena desempenhava atividades de exploração, geralmente associada com outras empresas, nos seguintes países: Argentina, Colômbia, Equador, Egito, Iran e Iêmen. No Egito e no Iran, a *Sipetrol* realizou descobertas relativamente importantes de reservas de hidrocarbonetos (cf. CAMPODÓNICO, 2007, p. 40 e seguintes).

Com a internacionalização da ENAP, a produção de petróleo da empresa, que é pequena e decrescente no Chile, teve um incremento realmente notável, embora esteja longe de cobrir os requerimentos de hidrocarbonetos no Chile. Conforme se mostra na Tabela 4.21, em 2001, a produção da *Sipetrol* foi quase cinco vezes a produção da ENAP no Chile.

O processo de internacionalização da ENAP não se restringe à área de exploração e desenvolvimento de áreas de produção no exterior. Participa também no segmento da distribuição de combustíveis no Peru e no Equador, mas não são investimentos de grande importância.

Tabela 4.21 - Produção de petróleo da ENAP (no Chile) e de Sipetrol (no exterior)

Em 1000 barris por dia						
Produção	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ENAP Chile	5,6	5,3	4,4	3,6	3,5	3,0
Sipetrol	13,1	24,2	22,3	23,3	23,9	22,0
Total ENAP	18,7	29,5	26,7	26,9	27,4	25,0

Fonte: ENAP, Memórias 2000-2005.

No que se refere ao gás natural, o desenvolvimento foi totalmente diferente. Conforme será visto nos itens posteriores, o crescimento do consumo de gás natural em todas as regiões do Chile (mas principalmente na região central e no norte) se alicerçou exclusivamente na importação de gás argentino. O projeto Gasandes, foco principal da análise neste Capítulo, é um dos projetos vinculados com essa importação. Contudo, cabe mencionar que a ENAP não

esteve envolvida nessas operações referentes ao gás natural até o momento de se dar a denominada crise do gás natural argentino, desde o ano 2004.

4.2 O desenho de um projeto de gasoduto com base em critérios de mercado

O que foi exposto nos pontos anteriores, incluindo a resenha sobre a Argentina, mostra que as condições pareciam propícias, naqueles países, para a realização de um projeto, seguindo o modelo proposto de desenvolvimento dos “negócios” no setor energia, por parte das empresas privadas.

4.2.1 O enfoque do projeto *Gasandes*

Os diversos aspectos relativos ao desenvolvimento do gás natural na Argentina e no Chile, no ensejo das reformas neoliberais da década de 1990 apresentadas no item anterior, constituem – antes que um antecedente do projeto *Gasandes* – um conjunto de condições favoráveis para a realização de um gasoduto (ou vários deles). Essas condições puderam responder, do lado argentino, aos novos delineamentos para a exploração e desenvolvimento dos hidrocarbonetos, já com o domínio do setor privado; e, do lado chileno, às novas condições de expansão do setor elétrico e de outros setores de consumo. Tais condições favoráveis podem ser sintetizadas no conceito de um ambiente de agentes econômicos que baseiam suas decisões e ações em critérios de mercado. Porém, como será visto a continuação sem deixar de lado a sustentação do Estado como “facilitador” da iniciativa privada.

A importância do projeto *Gasandes*, como exemplo de um projeto concebido na flor e nata da visão neoliberal foi percebida e expressada antes de sua construção por um jornalista do *Wall Street Journal*, Jonathan Friedland, quem expressou seu otimismo nas seguintes palavras:

“The great Chilean pipeline war could be a landmark in Latin American business history – the first time that profit, not politics, will decide the fate of a big-ticket energy project involving several countries and a host of powerful corporations (Free Market Wins in Chile’s Pipeline War: Competing Energy Projects Fight On, but Politics Stays Out, Wall Street Journal, 1 Agosto de 1995, A10).”

O pensamento expressado pelo jornalista do centro do capitalismo mundial foi confirmado pouco tempo depois, quando da inauguração do projeto *Gasandes*, no dia 6 de agosto de 1997, pelas autoridades argentinas e chilenas que realizaram cerimônias de

inauguração nas cidades de Mendoza (Argentina) e Santiago (Chile). Por exemplo, na cerimônia na cidade de Santiago, o ministro-presidente da Comissão Nacional de Energia do Chile, A. Jadresic, dizia que o projeto tinha três dimensões fundamentais (CHILE-CNE, 1997, p. 79), *in verbis*:

- a) o desenvolvimento de ambas as nações e a proteção do meio ambiente;
- b) o fortalecimento das relações comerciais, políticas e culturais entre Chile e Argentina; e
- c) o estreitamento das relações com o Canadá, “(...) *que se ha transformado en uno de los principales socios comerciales de nuestros países.*”

No discurso de Jadresic é notável a alusão direta que realiza à participação de uma grande empresa de energia transnacional de origem canadense (no caso, a *Nova Gas International*) e à participação de grandes capitais nacionais. Jadresic mencionou em seu discurso que as origens do projeto de fundamentaram na visão de um empresário chileno: Pablo Pérez Zañartu⁴¹², presidente da empresa *Gasco*, quem - na década de 1970 - havia pensado em trazer gás natural da Argentina. A alusão às empresas envolvidas concretamente no projeto revela a natureza do *Gasandes*: um projeto desenhado, executado, financiado e operado por empresas internacionais e nacionais. Não havia intervenção do Estado para realizar contratos, nem realizar – em princípio – nenhum tipo de subsídio. Para Figueroa e Smith (2002, p. 7), isto constituía, no caso de um gasoduto desta natureza, um elemento inovador do projeto, tanto no Chile como na América Latina. O Prof. Eugenio Figueroa, da Universidade Nacional do Chile, entrevistado pelo autor da tese em setembro de 2007, ressaltava o fracasso desse projeto inovador, colocando a raiz do problema na política protecionista do uso dos recursos do governo da Argentina.

A situação e o pensamento de autoridades e dos acadêmicos coniventes com as reformas neoliberais eram bem diferentes quando da inauguração do projeto *Gasandes*. Assim, pouco depois da inauguração de *Gasandes*, Jadresic se referiu ao papel do Estado e das empresas neste projeto, nos seguintes termos (CHILE-CNE, 1997, p. 31):

“El positivo proceso que estamos viviendo ha sido posible gracias a un marco regulatorio basado en la inversión privada, la competencia y la libre entrada al mercado. Este marco constituye una innovación en el campo de los proyectos binacionales, donde la norma histórica ha sido la inversión estatal y los privilegios monopólicos.”

⁴¹² De acordo com o depoimento do gerente comercial da *Gasandes* no Chile (entrevistado em setembro de 2007, pelo autor desta tese, em Santiago do Chile), a visão do empresário chileno foi motivadora da compra de terras, por parte do empresário da *Gasco*, em “*El Cajón del Maipo*”, por onde passa grande parte do trecho chileno do gasoduto *Gasandes*.

O ex-ministro chileno (Jadresic) tinha razão no que se refere à intervenção de empresas estatais ou controladas pelo poder público em outros projetos binacionais ou internacionais. Mas o que poderia chamar a atenção é o acento de otimismo colocado na intervenção do setor privado neste tipo de projetos. Possivelmente, parte do otimismo se devia ao fato da história de Gasandes ter representado um ícone da concorrência entre dois grupos de empresas internacionais e nacionais num projeto de caráter binacional; não uma concorrência para participar de alguma licitação pública, e sim para assumir o financiamento, a execução e a operação do projeto. Na entrevista realizada pelo autor da tese ao Prof. Alejandro Jadresic, em setembro de 2007, se ressaltou o caráter de disputa econômica entre dois grupos de empresas; para o acadêmico e ex-ministro chileno, o que estava em jogo era a eficiência econômica do projeto.

Tabela 4.22 - Estrutura dos consórcios de empresas vinculados ao projeto Gasandes, à época do lançamento do projeto, em 1995

<i>Gasoduto Gasandes S.A.</i>	
NOVA Gas International (Canadá)	56,60%
Gener (Chile)	15,00%
Metrogás (Chile)	15,00%
<i>Compañía General de Combustibles</i> – CGC (Argentina)	13,50%
<i>Custos de capital</i>	325 milhões US\$
<i>Sociedad Eléctrica Santiago S.A. (ESSA) – Usina Termelétrica Nueva Renca</i>	
Gener (Chile)	51,00%
Duke Power (Estados Unidos da América)	24,00%
NOVA Gas International (Canadá)	15,00%
<i>Compañía General de Electricidad</i> – CGE (Chile)	10,00%
<i>Custos de capital</i>	235 milhões US\$
<i>Metrogas S.A. - sistema de distribuição de gás natural de Santiago</i>	
Gasco (Chile)	40,00%
Copec (Chile)	22,50%
Gener (Chile)	10,00%
NOVA Gas International (Canadá)	10,00%
Lone Star Gas (EUA)	10,00%
Enagas (Chile)	7,50%
<i>Custos de capital</i>	600 milhões US\$

Nota: CGE é a empresa dona de Gasco

Para uma melhor compreensão do projeto, considera-se importante ressaltar, a continuação, alguns de seus aspectos essenciais: em primeiro lugar, conforme indicava Jadresic em seus discursos oficiais (CHILE-CNE, 1997), o gasoduto era parte de uma proposta mais geral de integração energética, que incluía transporte de gás, distribuição de gás e geração de gás na área de Santiago e vizinhanças. Neste sentido, foram fundamentais para o projeto tanto a nova usina a gás natural de ciclo combinado, Nueva Renca, na região metropolitana de Santiago, como a expansão da rede de distribuição de gás natural desta cidade. De fato, o projeto Gasandes integrava todos estes aspectos na estrutura de formação do consórcio, conforme pode ser visto na Tabela 4.22.

Os grupos empresariais de maior peso no conjunto dos projetos foram o grupo *NOVA*, o grupo chileno *Gasco* e a *Companhia Geral de Eletricidade*. As empresas chilenas *Gener* (que serão apresentadas mais adiante) e a *Copec* (uma das principais empresas de comercialização dos derivados de petróleo no Chile) também tiveram uma participação importante. Em conjunto, essas empresas chilenas tinham uma participação da ordem de 61%; as empresas do Canadá e dos EUA, 35%; e a empresa argentina, 4% (Tabela 4.23).

Tabela 4.23 Participação das principais empresas nos três projetos vinculados a Gasandes

NOVA Gas International	24,00%
Gasco – CGE	24,00%
Gener	20,00%
Copec	13,00%
Lone Star Gas	6,00%
Duke Power	5,00%
CGC	4,00%
Enagas	4,00%

Fonte: Elaboração própria com dados de Figueroa e Smith (2002)

Como segundo aspecto, também relacionado com a estrutura do consórcio, se tem o fato de que o projeto Gasandes aproveitou uma instalação existente, a da *Transportadora de Gas del Norte* (TGN) da Argentina. Este aspecto foi fundamental para se alcançar um projeto relativamente curto em distância e de relativo baixo custo. Duas empresas vinculadas com o projeto Gasandes (*NOVA* e *Companhia Geral de Combustíveis*) eram sócias da TGN.

Conforme se mostra no Mapa 4.1, o gasoduto foi desenhado para transportar gás natural desde uma das bacias mais ricas da Argentina, a bacia de Neuquén, por meio do

gasoduto centro-oeste da TGN até La Mora, na província de Mendoza. A partir de La Mora, se iniciam as instalações do projeto *Gasandes*.

Os investimentos totais de 1,16 bilhões US\$ (gasoduto/ usina termelétrica / distribuição de gás natural) não incluíam a expansão do sistema da *TGN* na Argentina. Estes investimentos foram estimados entre 90 a 165 milhões US\$ (dependendo o valor final de decisões sobre os volumes a serem transportados e de horizontes de tempo a serem escolhidos nas análises). Com efeito, o depoimento do ex-presidente da agência reguladora do gás natural na Argentina (a *Enargas*), Raúl García⁴¹³, evidenciou que algumas localidades da província de Mendoza haviam solicitado incrementos na oferta de gás natural, mas os volumes envolvidos não eram suficientes para viabilizar a expansão do sistema centro-oeste. Neste sentido, o projeto *Gasandes* colaborou com a viabilidade econômica desta ampliação do gasoduto argentino (em linha mais suave no Mapa 4.1).

Mapa 4.1 Esquema do projeto Gasandes



Nota: o trajeto de *Gasandes* é o da linha mais escura (vista parcial)

Fonte: Figueroa e Smith (2002:6)

As empresas com maior participação no projeto *Gasandes*, que constam das Tabelas 4.22 e 4.23, serão melhor descritas adiante. Porém, considera-se de utilidade realizar uma breve resenha sobre as empresas de menor participação, a saber:

⁴¹³ Raúl García foi entrevistado em setembro de 2007, pelo autor desta tese, em Buenos Aires.

- a *Compañia de Petróleo de Chile S.A. (Copec S.A.)* é uma antiga companhia chilena fundada em 1936 com o objetivo de importar e comercializar combustíveis derivados do petróleo. Possui associações com a *Mobil Oil Corp.* e também com a *ExxonMobil*, sendo uma das principais empresas que comercializam combustíveis no Chile;
- *Enagas* é uma empresa privada chilena criada em 1975, a partir da fusão de duas empresas distribuidoras de GLP (*PROGAS* e *BIOGAS*). Durante a década de 1990, investiu no setor elétrico e na distribuição de gás natural; em 2000, a *Repsol-YPF* comprou 45% das ações da *Enagas* e de outras empresas vinculadas.
- A *Duke Power* é atualmente a *Duke Energy*, uma das principais empresas de eletricidade dos EUA. Produzem e distribuem energia elétrica. Ademais, são distribuidores de gás natural em alguns estados dos EUA. Na América Latina, esta empresa teve participação em vários empreendimentos durante a década de 1990. Atualmente, estão presentes na Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, El Salvador, Guatemala, México e Peru.
- A *Lone Star Gas* é uma antiga companhia de gás do Texas, EUA. A partir de meados da década de 1970 passou a denominar-se Enserch. Na década de 1990 se associou com a empresa *Texas Gas Corporation*.

Face ao exposto, percebe-se a diversidade das vinculações empresariais de grupos econômicos do Canadá, Argentina e Chile. As relações empresariais se deram no ambiente das reformas descritas no ponto 4.1. Ademais, foram criadas condições específicas para a realização do projeto de gasoduto que teve participação dos Estados – no que se refere à criação de acordos bilaterais específicos e as vinculações entre as empresas envolvidas no projeto, o que se encontra no marco da análise apresentada no Capítulo 1 (OFFE & RONGE, 1984). Nos itens que seguem, serão apresentadas resenhas sobre esses acordos e das empresas envolvidas.

4.2.2 Os acordos que deram o suporte jurídico ao projeto Gasandes

As relações bilaterais entre a Argentina e o Chile se deram com freqüentes percalços desde a formação desses países depois da independência da Espanha. Conflitos sobre as fronteiras no extremo meridional dos países, uma área geográfica crucial de comunicação entre os dois principais oceanos e uma região rica em recursos naturais. Neste estudo, devido a que os Estados não tiveram um papel central no desenrolar do projeto Gasandes, os acordos

internacionais sobre a questão energética estiveram restritos aos projetos energéticos, como suporte jurídico necessário e poderia interpretar-se inclusive como condição mínima. Por este motivo, não se considera crucial incluir no corpo principal deste trabalho uma descrição sobre os antecedentes das relações entre os países. Porém, uma breve resenha consta do Apêndice 4.2.

Cabe destacar que no início da década de 1990 havia certo nível de harmonia entre as políticas de relações exteriores e econômicas em ambos os países. No início da década de 1990, a retomada dos governos escolhidos por meio de processos democráticos⁴¹⁴, no bojo de um processo de liberalização da economia, que tomou rumos aparentemente paradoxais mas essencialmente complementares (a globalização e da integração regional), desembocou no Acordo de Complementação Econômica. Este acordo assinado pelos governos da Argentina e do Chile, em 1991, segundo as seguintes palavras nos “considerandos” do acordo, plasmou o enfoque lhe dava sustento:

“(...) la integración económica regional es hoy uno de los instrumentos esenciales para que los países de América Latina avancen en su desarrollo económico y social asegurando una mejor calidad de vida para sus pueblos y potenciando su capacidad para competir en los mercados mundiales, y para negociar en los foros económicos internacionales;”

O Acordo de 1991 esteve precedido de uma reunião de presidentes em agosto de 1990, na qual se acertaram as diretrizes prévias para o acordo. Para Parish (2006), essa primeira Reunião de Presidentes (Menem e Alwyn), seguiu o modelo de relações internacionais que se estava configurando na região e que desembocaria na assinatura do Tratado de Assunção (acordo internacional constitutivo do MERCOSUL)⁴¹⁵. Naquela reunião os presidentes estabeleceram as áreas em que se deveria avançar, a saber: turismo, controle de fronteiras, telecomunicações, minas, transporte e cooperação culturais e científica. Os assuntos foram derivados a comissões bilaterais, mas os avanços não foram significativos. Foi um ano depois, em 1991, na reunião de Buenos Aires, que se produziu um verdadeiro divisor de águas nas relações bilaterais (ROJAS, 1997). Os presidentes assinaram um conjunto de acordos, criando mecanismos para resolver questões pendentes de fronteira, reduzir as barreiras para o comércio, facilitar os investimentos trans-fronteiriços e impulsionar a integração do transporte

⁴¹⁴ Em alguns dos países, como a Argentina e o Brasil, esse processo já se deu em meados da década de 1980.

⁴¹⁵ O padrão que se repete nas relações internacionais regionais desde a década de 1990 é o seguinte: primeiro, se realiza uma Reunião de Presidentes para realizar declarações gerais sobre áreas relevantes e estabelecer diretrizes de trabalho. A reunião presidencial é seguida de uma série de encontros de caráter técnico entre as agências governamentais especializadas nas áreas relevantes. Após de obter-se consenso sobre estratégias de ação e medidas concretas sobre essas áreas, os presidentes se reúnem de novo para assinar os acordos e realizar outras declarações.

e sistemas energéticos. O mais importante: os acordos foram implementados da maneira como haviam sido assinados (PARISH, 2006, p. 164 e seguintes).

Diversos setores da economia perceberam a nova tendência nas relações bilaterais e a seguiram. Formaram-se consórcios para a construção de gasodutos ainda antes de assinar o Acordo de Complementação Econômica (ACE) de 1991. O setor privado reagiu de maneira muito rápida a esta oportunidade de negócios. De fato, em somente três anos o comércio havia crescido 220% e os investimentos chilenos se incrementaram de 100 milhões US\$, em 1991, à ordem de 2,7 bilhões US\$, em 1994 (PARISH, 2006, p. 165). Cabe lembrar que, conforme foi mostrado no ponto 4.1 desta tese, as reformas no setor energético argentino (setor elétrico e a distribuição de gás natural) atraíram investimentos de muitas empresas chilenas.

As maiores dificuldades no que tange aos acordos assinados continuaram principalmente pelas indefinições sobre a demarcação das fronteiras⁴¹⁶. Entre 1991 e 1997 se realizaram pelo menos 40 encontros e exercícios conjuntos entre estas Forças Armadas que consolidaram uma relação de confiança crescente.

O instrumento internacional principal assinado por Menem e Alwyn - em agosto de 1991 - foi o denominado Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica, ou simplesmente Acordo de Complementação Econômica (ACE) Número 16. Este instrumento foi registrado no marco da Associação Latino-americana de Integração (ALADI)⁴¹⁷ e foi internalizado por normativa interna em ambos os países. Permaneceu válido, in totum, até a assinatura do ACE 35, que foi o acordo entre o Chile e o Mercosul, assinado em 1996⁴¹⁸.

O acordo de 1991 reconhece a harmonia entre os governos, no que se refere às orientações sobre a política econômica da Argentina e do Chile e a importância da abertura do comércio exterior para os governos. *In verbis*:

“Las amplias coincidencias existentes en la orientación básica de sus políticas económicas, sustentadas en la armonización dinámica del capital y el trabajo, y en la apertura del comercio exterior en que se encuentran empeñados los dos Gobiernos (...)”

⁴¹⁶ Em meados da década de 1990 um novo incidente pela arbitragem sobre a Laguna del Desierto, localizada na fronteira patagônica, poderia ter sido repercutido de maneira muito mais profunda. A questão não gerou conflitos de monta maior devido não somente à consolidação de um processo de integração econômica, senão também pelo estreitamento das relações entre as Forças Armadas de ambos os países (Cf. ROJAS, 1997, p. 8)

⁴¹⁷ O fato de assinar acordos bilaterais no marco da ALADI facilita os termos desses acordos, pois o Tratado da ALADI já estabeleceu uma série de procedimentos gerais (como ser, o mecanismo de solução de controvérsias) que são aceitos por todos os Estados membros.

⁴¹⁸ Na verdade o ACE número 35 não invalidou os termos do acordo bilateral da Argentina de 1991; pelo contrário, aprofundou alguns aspectos do livre comércio e estendeu certas preferências tarifárias para os demais países do MERCOSUL.

O ACE 16 de 1991 é o primeiro acordo internacional entre os dois países em que se trata abertamente da integração energética. A alusão à energia não se encontra somente no corpo principal do ACE, senão que é tema exclusivo de um Protocolo vinculado ao ACE 16: trata-se do Protocolo 2: Normas que regulam a interconexão gasífera e o suprimento de gás natural entre a República Argentina (Bacia Neuquina) e a República do Chile.

O Protocolo do gás natural de 1991 foi a pedra-de-toque necessária que impulsionou o primeiro projeto de gasoduto para abastecimento das cidades de Santiago e Concepción (segundo o desenho do projeto Transgás, que será descrito mais adiante). Esse projeto teve a participação da empresa (na época ainda estatal) *Yacimientos Petrolíferos Fiscales* (YPF) da Argentina, da *Empresa Nacional del Petróleo* (ENAP) do Chile e de empresas internacionais. Mais adiante, quando forem expostos os detalhes sobre a disputa dos gasodutos serão apresentadas as características e os agentes envolvidos neste projeto.

O Protocolo 2 foi formulado com um espírito integracionista, mas ainda bastante conservador, pois tinha termos que limitavam a exportação de gás natural: autorizava a exportação até 5 milhões MCPD de gás natural argentino para o Chile, exclusivamente da Bacia de Neuquén. O espírito conservador deste Protocolo possivelmente tenha se devido ao fato de que o setor hidrocarbonetos estava ainda em processo de transformação institucional na Argentina. Deve lembrar-se que a YPF se transformou numa sociedade anônima no ano 1992 e que o marco legal do setor gás natural (e conseqüente privatização de *Gas del Estado* na Argentina) esteve consolidado também no ano 1992. Este último acontecimento teve um caráter axial para o Protocolo energético posterior (assinado em 1995).

Não obstante a restrição mencionada, o Protocolo energético de 1991, em seu Artigo 9, estabelecia a possibilidade de acordar volumes adicionais ao previsto. Claro que sempre da mesma bacia e no mesmo sentido de exportação (desde a Argentina para o Chile). Este Protocolo foi visto como restritivo para o projeto Gasandes, que era um projeto orientado, em boa parte, a disponibilizar gás natural para a geração termelétrica nas vizinhanças da cidade de Santiago (o que pressupunha maiores quantidades de gás natural que os previstos no Protocolo de 1991). Foi neste aspecto que se demonstrou o estágio de bom relacionamento bilateral que se tinha alcançado em meados da década de 1990. Com efeito, de acordo ao depoimento de Alejandro Jadresic⁴¹⁹, ministro presidente da Comissão Nacional de Energia do Chile, em 1995, ele mesmo se encarregou de negociar com o secretário de energia da Argentina, Carlos Bastos, uma ampliação do Protocolo de 1991. A proposta de Jadresic foi

⁴¹⁹ Conforme entrevista realizada, em setembro de 2007, pelo autor desta tese, em Santiago do Chile.

aceita por Bastos e foi assim que se subscreveu o novo Protocolo, em julho de 1995. Este novo acordo respondia aos interesses de grupos econômicos, tanto no lado da oferta quanto na demanda de gás natural. Isto está no marco das contribuições de Offe e Ronge (1984), de acordo ao exposto no Capítulo 1, no que diz respeito às ações dos Estados de sociedades capitalistas que tomam como referência a acumulação capitalista. Neste caso, se trata de dois Estados que haviam chegado a um consenso, mas perseguindo o mesmo objetivo que cada um de maneira isolada.

É notável constatar que a lógica seguida nas negociações no setor elétrico – como em outras áreas - estava totalmente desprendidas das dificuldades encontradas na demarcação de fronteiras, mais ainda pouco tempo depois de que havia sido conhecido o Laudo Arbitral sobre a *Laguna del Desierto*, considerada - por alguns setores - lesiva aos interesses chilenos. Certamente, uma negociação como a liderada por Jadresic e Bastos em 1995 era totalmente impensável 15 anos antes (ver fundamentos no Apêndice 4.2).

As negociações que levaram à assinatura do Protocolo substitutivo de 1995 tentaram atender as exigências das empresas que estavam envolvidas nos projetos de gasodutos. Por tanto, seria conveniente explorar a análise de algumas das disposições contidas no Protocolo substitutivo (que se denominou Décimo - quinto Protocolo Adicional) em relação com o Protocolo 2, ou Protocolo original de 1991.

4.2.2.1 Levantamento de restrições no Protocolo de 1995: a caminho da viabilização do projeto Gasandes

Em primeiro lugar, o Protocolo de 1995 modificou três aspectos que se relacionavam com restrições impostas ou omissões que constavam do instrumento de 1991, a saber: a) o Protocolo de 1995 foi mais amplo em relação às bacias gasíferas envolvidas nas operações de interconexão; não se restringiu à Bacia de Neuquén, como no acordo de 1991; b) o Protocolo de 1995 diz expressamente que o fluxo comercial pode ser realizado desde Argentina ao Chile o vice-versa (em 1991, falava-se exclusivamente de gás natural da bacia neuquina para o Chile); c) não se colocavam, no documento mais recente, restrições de volume de exportação; e d) se garantia ademais a eliminação de restrições legais para o transporte do gás natural em ambos os países (Art. 3º do Protocolo de 1995).

Com base nos termos do Protocolo de 1995 foi então possível realizar um projeto como Gasandes, com volumes projetados muito maiores a 5 milhões MCPD (metros cúbicos por dia). Ademais, a garantia de levantamento de qualquer restrição para o transporte (o

mencionado Art. 3º do Protocolo de 1995), conjuntamente com o Art. 4º, que estabelecia o compromisso de outorgar autorizações, licenças e concessões para a construção, operação e exploração de gasodutos novos e existentes, foi também de grande ajuda para o projeto Gasandes. Com efeito, conforme será visto, este projeto tencionava utilizar parte do gasoduto existente da *Transportadora de Gas del Norte* (TGN), concessionária de transporte da Argentina. Sem dúvida, o Protocolo de 1995 foi favorável ao projeto Gasandes. Esta situação explica a oposição ao novo acordo colocada pelos concorrentes (o projeto Transgás) do projeto Gasandes, segundo depoimento de quem estava exercendo a Secretaria Executiva da Comissão Nacional de Energia no Chile, Maria Isabel González⁴²⁰.

Na verdade, sem realizar nenhum ato discriminatório, o Protocolo de 1995 viabilizou o projeto Gasandes desde o ponto de vista de instrumentos jurídicos internacionais. Parecia abrir o caminho a esse projeto. No Art. 4º, parágrafo primeiro, diz:

“Las personas naturales o físicas y jurídicas de derecho privado interesadas en iniciar o continuar emprendimientos empresariales en el marco del presente Protocolo, deberán tomar las medidas razonablemente necesarias para asegurar la capacidad de transporte en ambos países.”

Lendo o texto desse artigo, era evidente que não existia nenhuma idéia de intervenção dos Estados no projeto, o que foi confirmado no depoimento de Alejandro Jadresic. Mas o que poderia chamar a atenção é o fato de mencionar-se que os agentes envolvidos deviam tomar as medidas necessárias para assegurar a capacidade de transporte em ambos os países. Neste sentido, cabe lembrar que TGN (e por tanto, o projeto Gasandes) tinha claras vantagens.

4.2.2.2 O tratamento de preços de compra-venda e do transporte e o acesso livre

Um aspecto notável de ambos os Protocolos mencionados era o fato de mencionar-se que os preços de compra e venda do gás natural, os prazos, volumes, garantias e condições usuais aos contratos entre agentes privados, ficaram integralmente em mãos dos agentes vendedores e compradores (Artigo 5 de ambos os Protocolos). Esta também foi a situação estabelecida para as contratações do transporte desde os pontos de entrega até os centros de consumo.

⁴²⁰ Conforme entrevista com o autor desta tese (Santiago do Chile, setembro de 2007).

Ambos os acordos internacionais também definiram o regime de operação de acesso livre para os gasodutos⁴²¹.

4.2.2.3 O alerta sobre o abastecimento interno da Argentina

Um aspecto muito importante no Protocolo de 1995, que depois seria um dos fundamentos jurídicos para tentar justificar as medidas de corte de gás natural argentino para o Chile, foi a consideração de dois pontos que não estavam contemplados no acordo de 1991, a saber: 1) a intervenção da Secretaria de Energia da Argentina ou do Ministério de Economia, Fomento e Reconstrução do Chile para autorizar as exportações de gás natural; e 2) que as solicitações de exportação serão consideradas na medida em que não se comprometa o abastecimento interno no momento da outorga, “se a legislação das Partes assim o estabelecesse”.

O texto do Protocolo, assim como foi redigido, não justifica as ações unilaterais de um país para o corte de gás, pois se refere à consideração do abastecimento interno no momento da outorga da autorização. Mas se pode dizer que está no texto uma chamada à atenção sobre esta questão que seria muito relevante alguns anos depois.

4.2.2.4 Tratamento tributário

Em ambos os acordos se contemplava que o tratamento tributário, tanto da importação como da exportação de gás, não devia ter um viés discriminatório em relação aos derivados de petróleo, nem deveria facilitar subsídios ou práticas de *dumping*. Assim, no caso da exportação, se estabeleceu que a pressão tributária não devesse ser superior ao que corresponde ao gás utilizado em indústrias que o utilizam como matéria prima. No caso da importação, o tratamento não podia ser mais benéfico para os produtos que utilizam gás natural como matéria prima. Desta maneira, se queriam evitar subsídios que prejudicassem agentes econômicos do outro país (ver Art. 8º e 9º do Protocolo de 1995).

4.2.2.5 Novos assuntos definidos no Protocolo de 1995

O Protocolo de 1995 apresenta um novo aspecto, que não foi tratado no instrumento anterior: trata-se do princípio de não discriminação dos consumidores. Com efeito, o Art. 7º do novo Protocolo estabelece que em casos de força maior ou casos não previsíveis que

⁴²¹ Este aspecto será desenvolvido quando se fala da disputas e diferenças entre os dois projetos concorrentes: *Gasandes* e *Transgas* (ver item 4.2.4 desta tese).

afetem temporariamente as instalações de infraestrutura (trata-se do gasoduto) não poderá haver discriminação dos consumidores afetados, qualquer que seja a localização geográfica desses consumidores. As instalações de infraestrutura a que se refere são as que sejam comuns à operação de exportação de gás e ao consumo interno. Em caso de ter redução de capacidade de transporte, os cortes deverão manter a mesma proporcionalidade do uso das instalações (entre consumo interno e a exportação) que se tem em condições normais.

Com relação a este artigo do Protocolo, se deve esclarecer que se trata explicitamente de casos que afetam à infraestrutura; não seria clara a alusão desta cláusula no caso de cortes devidos a déficits de produção ou racionamentos por escassez de gás natural.

Outro elemento novo introduzido pelo instrumento de 1995 trata da troca de informações (Art. 10 do Protocolo) sobre autorizações, licenças e concessões solicitadas e outorgadas para a exportação e importação de gás, bem como para o transporte e para a construção, operação e exploração do ou dos gasodutos vinculados com as operações de exportação, importação o trânsito de gás entre ambos os países.

Da mesma maneira, as autoridades energéticas deverão manter-se mutuamente informadas de toda a informação do mercado de gás natural que seja necessária para a análise do comportamento dos mercados internos do gás natural.

Finalmente, outro elemento inovador no acordo de 1995 é a consideração, de maneira explícita, dos mecanismos de solução de controvérsias entre as partes⁴²².

Em suma, o Protocolo de 1995 colaborou sim com a concorrência entre consórcios de empresas, cumprindo com os objetivos de desenvolvimento das empresas privadas.

4.2.3 As empresas envolvidas no projeto Gasandes: resenha sobre a estratégia de participação no projeto

⁴²² Assim, o Art. 11 do Protocolo determina que a primeira instância de negociação das disputas dever-se-á tratar por meio de negociação direta entre a Secretaria de Energia da Argentina e a Comissão Nacional de Energia do Chile. Esta fase de negociação direta entre os organismos específicos do setor, no marco dos governos, poderá estender-se até um prazo de 30 dias, dividido em dois períodos de 15 dias, em caso de existir comum acordo para a prorrogação.

O Protocolo de 1995 também estabelece que em caso de não chegar-se a um acordo na negociação direta passar-se-á então aos procedimentos gerais para todos os acordos bilaterais assinados no bojo do ACE 16. Estes procedimentos estão definidos no Segundo Protocolo Adicional do Acordo de Complementação Econômica N° 16.

O Segundo Protocolo Adicional, ou Protocolo sobre mecanismos de solução de controvérsias do ACE 16, foi assinado em 1992. Este instrumento estabelece que a segunda instância no processo de solução das disputas corresponde à intervenção do Conselho de Complementação Econômica (comissão bilateral), que tem um prazo de 60 dias para emitir recomendações aos Estados para superar a disputa em tela. O Conselho pode valer-se da opinião de expertos selecionados de uma lista proposta pelos governos.

A última instância para a solução das controvérsias entre os governos, em relação ao ACE 16, é um tribunal arbitral *ad hoc* integrado por três árbitros. Um deles não pode ser nacional dos países em disputa. O tribunal *ad hoc* tem 30 dias para resolver a controvérsia, prazo que pode ser prorrogado por igual período.

4.2.3.1 NOVA Gas International

A NOVA Gas International (NGI ou simplesmente NOVA), uma das duas principais sócias do projeto Gasandes, em 1995 (ver Tabela 4.23), era uma subsidiária da NOVA Corporation (Novacorp), companhia canadense criada em 1954. De acordo à informação apresentada pelos professores Figueroa e Smith (2002, p. 9), o mandato da diretoria da NGI em 1993, quando o projeto Gasandes começou a tomar corpo, incluía os seguintes dois objetivos chave: a) valorizar sua *expertise* em serviços de gás ao redor do mundo; e b) procurar oportunidades de participação no *equity* de investimentos em projetos relacionados com o gás, fora da América do Norte. Suas incursões na América Latina eram muito recentes naquela época.

Cabe destacar que, nas últimas cinco décadas, a história de *NOVA* (ou da *Alberta Gas Trunk Line*, como era conhecida a companhia até 1980) esteve atrelada a várias atividades da indústria do gás natural, sem perder o foco na atividade principal, que é o transporte. Entre 1970 e 1991, a companhia registrou um processo de internacionalização e de diversificação sem precedentes, havendo ingressado no ramo da petroquímica, entre outras novas atividades. Nem todas essas novas atividades tiveram sucesso: o exemplo da *NovAtel Communications Ltd.*⁴²³ é relatado como um dos grandes fiascos desse processo de diversificação da empresa.

Os primeiros contatos comerciais na América do Sul, na área de transporte de gás, se deram em fins da década de 1970, quando tentaram participar da licitação para o desenho, construção e financiamento do sistema Centro-Oeste de gasodutos da Argentina, no ensejo do *boom* da produção de gás natural na província de Neuquén, conforme foi apresentado no ponto 4.1. NOVA não conseguiu participar diretamente da licitação (por questões de organização nesse momento), mas depois foram convidados para realizar trabalhos de engenharia para a empresa holandesa que saiu adjudicada. O gasoduto em tela pertencia à empresa estatal argentina *Gas del Estado*. Este foi o início da presença da empresa canadense na região. Assim, pouco depois, quando a empresa estatal argentina de gás foi privatizada (1992), a empresa canadense passou a ser acionista da empresa *Transportadora de Gas del Norte (TGN)*, proprietária e operadora do sistema Centro-Oeste, em cuja construção havia participado alguns anos antes. Em torno de cinco anos depois da privatização e do ingresso da

⁴²³ Refere-se ao caso da *Novatel Communications Ltd.*, criada na década de 1980, com a participação da *NOVA Corporation*, que teve grandes perdas financeiras no final dessa mesma década. A *NOVA Corporation* retirou-se, em seguida, da empresa e vendeu sua participação.

NOVA na estrutura da TGN, esse sistema foi uma instalação chave na conexão com o Chile, no marco do projeto Gasandes, pois permitiu otimizar investimentos para transportar gás argentino à cidade de Santiago.

A estratégia para a internacionalização da empresa *NOVA* incluiu, como primeiro passo organizacional, a criação, em 1982, da *NOVA International Consulting Ltd.* e o estabelecimento de escritórios no exterior (o primeiro deles foi sediado em Hong Kong, mas funcionou por curto prazo). Ademais, a empresa canadense contava com o apoio financeiro da *Canadian International Development Agency* (CIDA). Com efeito, esta agência de cooperação do governo canadense contribuiu no financiamento de numerosos pequenos projetos. Segundo o depoimento de Don Olafson⁴²⁴, primeiro presidente da *NOVA International Consulting*, o critério de seleção desses pequenos projetos era o nível de probabilidade de um projeto menor tornar-se, logo em seguida, em um projeto de grande envergadura. Os projetos da década de 1980 colaboraram na aprendizagem do modo de fazer os “negócios” e explorar oportunidades de projetos lucrativos (FIGUEROA e SMITH, 2002, p.14). A empresa apontava a projetos grandes; os pequenos projetos financiados em parte pela cooperação canadense foram apenas “pontas de lança” das intenções da empresa.

Uma das experiências de sucesso nesse processo de internacionalização da empresa canadense constitui o relacionamento com a empresa nacional de petróleo da Malásia, a *Petronas*. As atividades em conjunto se iniciaram em 1983, quando *NOVA* participou de uma licitação para construir um gasoduto para a empresa malaia. Depois realizaram associações na Malásia. A sociedade chegou até a América do Sul. *Petronas* participou da constituição da empresa argentina *TGN*. Segundo depoimento de um executivo da *TGN*⁴²⁵, *Petronas* tem 10% da sociedade *Gas Invest*, que controla a *TGN*, com 56% da participação na estrutura societária.

A empresa *NOVA International Consulting* transformou-se em *NOVA Gas International*, em 1992. A decisão da diretoria que orientou essa transformação se embasou, segundo Figueroa e Smith (2002), na estratégia de buscar negócios mais lucrativos que a consultoria. Esta estratégia de investimento foi complementada por outra: minimizar os riscos de qualquer investimento para a *NOVA* procurando sócios locais para esses investimentos. Foram estes os delineamentos seguidos pela empresa canadense quando decidiu participar da

⁴²⁴ Nessa obra de Figueroa e Smith (2002), são citados vários depoimentos de executivos da *NOVA* e de outras empresas envolvidas no projeto *Gasandes*.

⁴²⁵ Entrevista com Pablo Campana, gerente da *TGN*, realizada por este autor (Buenos Aires, setembro de 2007).

compra e operação da *TGN*⁴²⁶ com Petronas e com dois grupos empresariais argentinos: a *Compañia General de Combustibles* (CGC) do grupo de *Santiago Soldati*; e a *Techint Compañia Técnica Internacional S.A.C.I.*, do grupo *Rocca*. O aporte estratégico da *NOVA* era sua experiência na operação de gasodutos. Para os executivos da empresa norte-americana, de acordo às pesquisas de Figueroa e Smith (2002, pp. 18 e 19), era essencial o relacionamento com os dois grupos empresariais argentinos: os líderes de ambos os grupos tinham relações com pessoas próximas ao governo do presidente Menem.

Assim, no início da década de 1990, estava desenhada a estratégia da empresa canadense de afiançar sua presença na América do Sul. O passo dado na Argentina, em particular com a compra da *TGN*, indicava que para a empresa esse país era chave para buscar a expansão em direção ao Chile e à Bolívia. Tendo esta visão da expansão de suas atividades na América do Sul, *NOVA* abriu, em 1994, um escritório em Buenos Aires. Esta medida coincidiu com o nascimento do projeto *Gasandes*, por tanto, a empresa canadense também manteve pessoal em Santiago, pois a intenção era buscar oportunidades de negócio em diversos segmentos da indústria do gás natural⁴²⁷.

A *NOVA Gas International* em *Gasandes* pôde ter mudado de estratégia no final da década de 1990, pouco depois de inaugurado o gasoduto *Gasandes*. Em 1998, a *NGI* e a *TransCanada PipeLines*, uma empresa com sede também em Alberta (Canadá) e com uma trajetória similar à da *NGI*, se fusionaram. Antes dessa fusão, a *NOVA* dividiu os negócios no setor energia e no setor petroquímico: a *NOVA Chemicals* ficou com a participação da empresa em *Methanex*. De acordo à visão de Figueroa e Smith (2002, p. 254) esta fusão de empresas *NOVA/TransCanada* produziu grandes mudanças nos recursos humanos alocados na América do Sul. A relação de confiança que foi estabelecida entre executivos da *NOVA* e dos sócios chilenos foi truncada e se iniciou um novo processo de consolidação desse relacionamento.

A fusão entre as empresas canadenses foi por um curto período na América do Sul. Durante o ano 2000 a *TransCanada* anunciou que vendia uma boa parte dos ativos nesta

⁴²⁶ A participação inicial (em 1992) da empresa canadense na estrutura societária da *TGN* foi de 11%; chegando posteriormente, em 1996, a uma participação de 19,1%, com um investimento total de 126 milhões de dólares canadenses.

⁴²⁷ No Chile, os interesses da *NOVA* se iniciaram com a participação em outra empresa de origem canadense: *Methanex*, uma das principais produtoras de metanol do mundo. As instalações da *Methanex*, na região meridional do Chile, em Cabo Negro, têm uma capacidade de produção de 3,8 milhões t de metanol por ano, em torno de 10% do mercado mundial desse produto (no ano de 2007).

região para a empresa de origem francesa: *TotalFinaElf*⁴²⁸. Os ativos em venda para a empresa francesa por 440 milhões US\$ incluíam as participações na estrutura societária de empresas tais como *Gasandes*, *Transportadora de Gas del Norte*, *Transportadora de Gas del Mercosur - TGM* (o gasoduto que interconecta o sistema de *TGN* com a cidade de Uruguaiana, na fronteira entre o Brasil e a Argentina) e *Transportadora Sul-brasileira de Gás* (TSB), projeto que interconectaria o *TGM* com Porto Alegre⁴²⁹. *TransCanada* vendeu posteriormente os 10% da participação em *Metrogas* (companhia de distribuição de gás em Santiago e sócia do projeto *Gasandes*) e ficou com as participações em *Gás del Pacífico* (outro gasoduto internacional que transporta gás natural para a VIII região no Chile, ao sul de Santiago) e em *Gener S.A.*

Segundo comentam Figueroa e Smith (2002:256), a situação financeira de *NOVA/TransCanada* ficou comprometida já em meados de 1999. Parece ter havido um erro de avaliação dos custos totais de uma transformação como a que foi realizada um ano antes. O diretório da *TransCanada* decidiu concentrar-se na sua atividade principal: o transporte de gás, a geração de termelétricidade e outras atividades vinculadas ao gás no Canadá e na região septentrional dos EUA.

4.2.3.2 *Compañía de Consumidores de Gas de Santiago S.A. (Gasco)*

A *Gasco*, principal acionista de origem chilena no consórcio *Gasandes*, é uma das maiores e mais antigas companhias de gás do Chile. Foi criada em 1856, com base numa concessão a dois empresários chilenos do serviço de iluminação da cidade de Santiago. Realizou essa operação por meio de uma crescente distribuição de gás de cidade. O serviço de iluminação foi cedendo lugar à distribuição de gás para residências, comércios e indústrias.

Durante o governo de Salvador Allende, em 1972, a *Gasco* foi estatizada: a *Corporación de Fomento para la Producción* (CORFO) adquiriu o maior parte das ações da companhia. Em 1977, durante o regime de Pinochet, o controle de *Gasco* (55% das ações) foi

⁴²⁸ **Gazeta Mercantil** (26/10/1998): “Quando, no último dia 30 de julho, as empresas *Total*, *TransCanada*, *Technit*, *Compañía General de Combustible (CGC)* e *Petrobrás-YPF* assinaram o acordo para construir e operar o gasoduto Uruguaiana-Porto Alegre confirmaram que a integração energética latino-americana já estava definida. O advogado Fredy Cameo, da *Techint*, afirma que, com exceção da Venezuela, que tem reservas superiores de gás e petróleo, os demais países da América Latina serão abastecidos pela Argentina e pela Bolívia, e na maioria dos projetos haverá um mix formado por várias companhias.” Disponível em: <http://infoener.iee.usp.br/scripts/infoener/hemeroteca/EmDiaComEnergia.asp?decraterio=26%2F10%2F98&buPesquisar=Pesquisar>. Acesso em: 2 de fevereiro de 2009.

⁴²⁹ Veja: **Alexander’s Gas & Oil Conection. Company News: Latin American**, vol. 5, issue #11 - 23-06-2000. Disponível em: <http://www.gasandoil.com/goc/company/cnl02581.htm>. Acesso em: 5 de novembro de 2007.

transferido para uma empresa privada chilena criada em 1905 para atuar primeiramente na distribuição de eletricidade a cidades ao sul de Santiago (Temuco, Rancagua e San Bernardo): a *Compañia General de Electricidad S.A.* Poucos anos depois, em 1981, a Gasco ganhou uma licitação da companhia estatal de petróleo do Chile, a *ENAP*, para distribuir gás na região de Magalhães. Criou-se, assim, uma situação que, alguns anos depois, seria favorável para o contato entre Gasco e *NOVA*, pois a empresa canadense seria acionista da empresa *Methanex*, produtora de metanol instalada nessa mesma região do Chile.

A Gasco produzia o gás canalizado para a cidade de Santiago por meio do *cracking* da nafta. Já em fins da década de 1970, o executivo principal da *Gasco*, Pablo Pérez, afirmava que a produção de gás do gás canalizado da empresa estava fadada a colapsar e que a via da solução passava pela distribuição do gás natural em Santiago. Assim, conforme informação apresentada por Figueroa e Smith (2002:23), desde 1978, contar com o gás natural em Santiago fez parte das principais metas da empresa chilena. Foram Gabriel del Real Correa, o sucessor de Pérez, e Juan Claro, um jovem funcionário que chegou a ser o principal responsável do projeto, quem levaram para frente essa meta. No depoimento pessoal de Nelson Cornejo⁴³⁰, um ex-funcionário da Gasco, destaca-se a importância que teve o empenho pessoal de Juan Claro para realizar o projeto *Gasandes*, à frente de um grupo de engenheiros da Gasco para desenvolver os estudos técnicos necessários. Tinha o apoio e um orçamento específico da empresa destinado às atividades de pré-investimento de *Gasandes*.

Com o fito de melhor entender o empenho da *Gasco* no projeto *Gasandes* – pois foi esta empresa a que liderou o processo de formação do consórcio no Chile – seria conveniente repassar os antecedentes históricos sobre o interesse da empresa chilena no gás natural argentino.

Na década de 1970, existia a esperança de que o gás natural pudesse vir das bacias meridionais do Chile, ou, ainda, que existissem algumas reservas mais próximas de Santiago. Segundo a publicação comemorativa da inauguração de *Gasandes*, pouco tempo depois, a empresa estatal de petróleo do Chile (a *ENAP*) confirmou que não existiam condições favoráveis para contar com gás natural mais perto de Santiago, em território chileno (GASANDES, 1997, p. 31). Ficaram então na mira da empresa as reservas descobertas nessa mesma década na bacia de Neuquén, muito próximas da fronteira entre Argentina e Chile.

Na década de 1980 se tiveram as primeiras tentativas para levar adiante um projeto de gasoduto que atravessasse os Andes. Porém as relações pouco cordiais entre os governos

⁴³⁰A entrevista com Nelson Cornejo foi realizada pessoalmente pelo autor desta tese (Santiago, setembro de 2007).

foram um impedimento para a realização desta idéia, conforme as afirmações de Alejandro Jadresic (2000, p. 2), quem também menciona restrições financeiras e dificuldades tecnológicas (atravessar os Andes significava um desafio para a construção do gasoduto).

Conforme é apresentado no Apêndice 4.2, as relações binacionais começaram a melhorar em meados da década de 1980, o que se refletiu em pró do projeto de transporte de gás argentino. Segundo o depoimento de Nelson Cornejo, logo após a aproximação entre os governos, em 1984, a Gasco e *Gas del Estado* assinaram um acordo que deu origem a uma série de reuniões técnicas para os estudos do projeto no vale do rio Maipo. Foi a época que a empresa Gasco realizou as compras de terras nessa região. Existia a confiança em que o projeto sairia no curto prazo. Para Figueroa e Smith (2002, p. 25), essa atitude de confiança de parte dos executivos de *Gasco* ajudou a criar um ambiente favorável na empresa chilena para expandir sua participação na indústria do gás no país. A compra da infraestrutura de distribuição na parte mais meridional do Chile, em 1981 e especialmente a criação da companhia distribuidora de gás da cidade de Concepción, na VIII região do Chile, a 500 km ao sul de Santiago, fazem parte da estratégia de expansão da Gasco, pensando no gás natural da Argentina⁴³¹.

Depois da assinatura do Acordo de Complementação Econômica 16, em 1991, incluindo o Protocolo 2, sobre a exportação de gás natural neuquino, o governo argentino realizou uma convocatória para consórcios ou empresas que tinham o interesse de realizar a aludida exportação. Dois principais consórcios competiram: um deles foi o Consórcio Gas Natural (*Gasco*, *Coppec* e *Shell* do Chile, entre outros), que pode ser considerada uma proposta do grupo tradicionalmente vinculado às atividades do *downstream* no Chile; e o outro foi um grupo argentino que se denominou *Union Transitoria de Empresas* (UTE). Este grupo argentino concentrou agentes da oferta de gás natural. O grupo estava integrado por *YPF* e incluía outros produtores, tais como: *Astra*, *Bridas*, *San Jorge* e *Pluspetrol*; empresas que juntas operavam grande parte das reservas de hidrocarbonetos no Neuquén.

O segundo consórcio (o grupo que originalmente tinha predominantemente agentes que atuavam nas atividades do *upstream*) entrou em negociações com poderosos grupos multinacionais e chilenos que se aglomeraram em uma companhia que tinha o intuito de competir com a Gasco, na distribuição de gás no Chile (depoimento do presidente da

⁴³¹ No caso da região meridional do Chile, o gás natural argentino viria da bacia Austral. Já na parte central do Chile, como Santiago e Concepción, se tem a bacia de Neuquén. Para as primeiras regiões, ao norte do país, área de exploração mineira, se conta com as jazidas do noroeste argentino, na província de Salta.

International Gas Union)⁴³². Esta companhia denominava-se *Gas de Chile* e reunia a companhia estatal de petróleo do Chile (*ENAP*), uma companhia elétrica (também de origem chilena), a empresa *Chilectra* e empresas européias da Itália e Espanha (*SNAM*, *Italgas*, *Enagas* e *Catalana de Gas*). Na verdade, este segundo consórcio reunia tanto empresas do lado da oferta como da demanda.

O governo argentino adjudicou o projeto, com a totalidade do gás comprometido no Protocolo de 1991, ao consórcio liderado pela *YPF*, tendo como justificativa que o projeto UTE tinha o financiamento garantido e o estava numa fase mais avançada de desenvolvimento. Esta decisão – tomada em 1992 – foi duramente contestada pelos executivos do consórcio *Gas Natural* (liderado por *Gasco*), quem alegaram que não existia fundo de verdade nas asseverações do grupo argentino-chileno e internacional. Ainda assim, a *YPF* assinou um contrato de suprimento de gás com *Gas de Chile*. Conforme afirmam Figueroa e Smith (2002, p. 27), houve tentativas de aproximação entre *Gas de Chile* e *Gasco*, principalmente em 1993, quando as empresas espanholas e italianas saíram do consórcio *Gas de Chile*. Mas esta aproximação não teve sucesso.

A reação da empresa *Gasco*, que pôde ter-se sentido “ameaçada” no segmento de negócio que historicamente havia exercido por mais de um século, escolheu uma estratégia de afiançar-se na Argentina. Em 1992, *Gasco* participou dos processos de concessão e transferência de venda da empresa estatal argentina, *Gas del Estado*; foi adjudicada com a operação das oito companhias de distribuição em que foi dividida a empresa estatal no desenrolar de sua privatização e obteve a participação na estrutura societária de seis das oito distribuidoras. Ademais, fez aliança com uma tradicional empreiteira argentina, *J. Cartellone S.A.* E se adjudicaram a distribuição de gás no noroeste argentino.

Os movimentos da empresa distribuidora chilena se estenderam imediatamente a fortalecer sua posição na distribuição de gás. Dedicou-se então a obter recursos do mercado de capitais, criando para o efeito uma nova empresa controlada por ela mesma: em maio de 1994 a *Gasco* criou a empresa *Metrogas*, empresa que reuniu capitais chilenos e internacionais (*Gener*, *Copec*, *Lone Star*, etc.) e que teve participação acionária em *Gasandes*. A *Gasco* continuou sob o controle da empresa *CGE*, empresa de propriedade de representantes das elites chilenas (grupo familiar *Marín–Del Real*).

Segundo a Memória Anual de 2006 da *Metrogas*, a *Gasco* é a principal acionista da empresa *Metrogas*, com 51,84% da participação acionária. *Copec S.A.* tem 39,83% da

⁴³² Entrevista realizada pelo autor desta tese a Ernesto López Anadón (Buenos Aires, setembro de 2007).

sociedade e o consórcio *Trigas S.A.* possui 8,33% das ações. Cabe destacar que o consórcio *Trigas* está integrado pelas principais empresas distribuidoras de GLP no Chile (*Lipigas S.A.*, *Agrogas S.A.*, *Codigas S.A.* e *Enagas S.A.*), a maior parte delas controladas desde o ano 2000 pela empresa *Repsol – YPF*.

A *Metrogas* possui atualmente 339 mil usuários (2006) da rede de gás natural na cidade de Santiago (começou com 3 mil no ano 1997) e vendas que chegaram ao máximo de 750 milhões de metros cúbicos de gás natural (2004). Possui mais de 4000 km de dutos com investimentos acumulados de 810 milhões US\$.

4.2.3.3 *Gener S.A.*

A empresa elétrica *Gener* teve origem na antiga *Compañia Chilena de Electricidad*, empresa de direito privado que começou a operar, em 1921, nos segmentos de geração e distribuição, na região central do Chile⁴³³. A empresa foi estatizada em 1970, durante a gestão do presidente chileno, Salvador Allende.

Em 1981 foi criada a empresa *Chilectra Generación S.A.* (*Chilectra*) como uma empresa independente, resultado de uma reestruturação da antiga companhia, a caminho da privatização. Pouco tempo depois, em 1986, a *Corporación de Fomento de la Producción* (*CORFO*) iniciou a privatização de *Chilectra*, processo que concluiu em 1988. Em 1989 a companhia passou a denominar-se *Chilgener S.A.*, contando nessa época com uma capacidade instalada de 579 MW.

Para afiançar a posição de *Gener* na indústria elétrica chilena, o projeto *Gasandes* tinha um interesse particular, pois a geração termelétrica era a oportunidade de expansão da empresa. No Chile, a concorrente de *Gener*, a *Empresa Nacional de Electricidad* (*Endesa*), possuía a base de sua geração no aproveitamento da maior parte dos recursos hidráulicos do país. Neste sentido, Figueroa e Smith (2002, p. 32) afirmam que *Gener* tinha forte motivação para alavancar o projeto *Gasandes*, ou outros associados ao gás natural. Com efeito, esse combustível ajudaria em afiançar sua posição no setor elétrico chileno. Além do mais, ter acesso ao gás natural para a geração elétrica colocaria a *Gener* numa posição conveniente no despacho econômico de carga, perante outros combustíveis de custo mais elevado.

A razão social da empresa foi modificada novamente em 1998, quando passou a denominar-se *Gener S.A.* Esta mudança respondeu ao fato de que durante a década de 1990

⁴³³ Para maiores informações, pode ser consultada a página web da empresa (www.gener.cl), de onde provem a maior parte da informação histórica desta empresa.

houve uma importante expansão da companhia em outros países. Nesta época a empresa era a segunda empresa de geração elétrica do Chile (com uma produção de eletricidade equivalente a 23% do total) e líder na geração termelétrica nesse país, com 40% da capacidade de geração termelétrica do Chile. Conforme foi apresentado no ponto 4.1 desta tese, *Chilgener* teve uma importante participação na compra de ativos do setor elétrico na Argentina e em outros países da América Latina: Colômbia, Peru e República Dominicana. Também diversificou suas atividades, sempre no setor energético, dedicando-se também às atividades vinculadas ao carvão, petróleo, gás natural e Biocombustíveis.

A posição conquistada na América do Sul e República Dominicana por *Chilgener*, ou melhor, *Gener S.A.*, em fins da década de 1990, constituiu um elemento de atração para a empresa *AES* dos Estados Unidos da América, que se encontrava em processo de expansão de sua presença em vários países da América Latina. Assim, desde o ano 2000 até o ano 2004, *AES* realizou sucessivas compras das ações da empresa *Gener*, por meio de uma empresa subsidiária denominada *Inversiones Cachagua* (a participação de *AES* na estrutura da empresa *Gener* era em 2006 de 98,79%). Em menos de 20 anos, a empresa passou das mãos do Estado chileno às mãos de uma grande empresa transnacional. Deve ser mencionado que a compra de *Gener* pela *AES* estava contemplada num acordo entre esta empresa e o grupo francês *Total* para distribuir-se a compra de ações de ativos na Argentina e no Chile⁴³⁴.

A situação financeira mundial e a crise de abastecimento de gás natural argentino, que será descrita mais adiante, poderiam ser os motivos pelos quais a empresa *AES Gener* está levando em conta para vender frações importantes de sua participação em *AES Gener*. Em outubro de 2007 vendeu 10% de sua participação na bolsa e, segundo notícias, esperava-se uma nova venda de ações, de volume semelhante, ainda em dezembro de 2007⁴³⁵.

⁴³⁴ *O Estado de São Paulo*, em sua edição de 1 de novembro de 2000, publicava que: “A geradora chilena de energia elétrica *Gener* estima que sua aliança com o grupo belgo-francês *TotalFinaElf* poderá significar investimentos de até US\$ 2 bilhões em cinco anos. A *TotalFinaElf* adquiriu 20% da *Gener* por US\$ 360 milhões e 80% dos ativos que a companhia chilena tem na Argentina por mais US\$ 450 milhões.”

No site oficial da *Total*, uma notícia de 5 de março de 2001, sobre o mesmo assunto, dava maiores detalhes desta operação: “In accordance with the November 28, 2000 agreement with AES corporation, TotalFinaElf announces the signing on March 2 of an agreement with *Gener* according to terms calling for the acquisition of all of *Gener*’s power generation and transmission assets in Argentina. The proposed purchase includes: a 63.9% interest in Central Puerto; a 100% interest in the TermoAndes power plant and its associated electric power line InterAndes; a 70% interest in Hidroneuquén which holds a 59% interest in the Piedra del Aguila power plant; an Argentine/Brazil electric interconnection project. These assets represent on a 100% basis about 4,200 megawatts of installed capacity.” Disponível em: http://www.total.com/en/press/press_releases/pr_2001/010305_agreement_with_Gener_in_Argentina_1347.htm. Acesso em: 6 de novembro de 2007.

⁴³⁵ *América Economia*. Edição 352, notícia publicada em 17 de dezembro de 2007. Disponível em: http://www.americaeconomia.com/PLT_WRITE-PAGE~SessionId~~Language~0~Modality~0~Section~1~Content~33493~NamePage~NoticiasArti~DateView~~Style~15389.htm. Acesso em: 18 de dezembro de 2007.

4.2.3.4 *Compañía General de Combustibles (CGC)*

A *CGC* era uma das empresas da *holding* argentina *Sociedad Comercial del Plata S.A.* (*SCP*), ou *Grupo Soldati*, liderada pelo empresário Santiago Soldati. A *SCP* teve orímen em 1927 vinculada com os negócios imobiliários. Na década de 1990 apresentou uma acelerada expansão em vários ramos dos serviços públicos e foi um ícone do ímpeto e entusiasmo de empresas locais no processo das privatizações na Argentina durante a gestão de Carlos Sául Menem. Pode-se dizer, pela história da empresa, que foi um reflexo – ou ainda um indicador – da política econômica da década de 1990. Assim como esta, a empresa declarou sua falência no começo dos anos 2000.

A *SCP* tinha participação societária em várias empresas privatizadas na Argentina, entre elas: *Aguas Argentinas*, *Aguas Provinciales de Santa Fé*, bem como empresas de telecomunicações e do setor hidrocarbonetos.

De acordo com as informações sobre sua participação em *Gasandes* (Cf. FIGUEROA e SMITH; 2002), a *CGC* não tinha um interesse claro e particular no projeto internacional de gasoduto. O que pode explicar a tomada da decisão de integrar o consórcio *Gasandes* é a relação que outra empresa do grupo *Soldati* (uma empreiteira denominada *Comercial del Plata Construcciones S.A.*) teve com a *Techint*, para participar dos contratos de construção do gasoduto.

A expansão do Grupo *Soldati* durante a década de 1990 foi na verdade um caso típico de efeito “bolha” (a contradição inerente a esta situação é semelhante à que foi relatada no Capítulo 3 sobre a *Enron*). O grupo não tinha a capacidade de honrar seus compromissos financeiros crescentes. Na verdade, tomou o mesmo caminho escolhido pelo governo argentino para salvar o plano de conversibilidade: o endividamento. Só que no caso da empresa, ela se endividou para expandir seus negócios. Em fins dessa década, a *SCP* encontrava-se numa difícil situação financeira. O Grupo teve que se desprender de vários ativos, entre eles, a *CGC*. No ano 2000 comunicou-se a falência do grupo empresarial. A *CGC* foi finalmente vendida em 2003 para um fundo de investimento, *Southern Cross*, que até então operava no ramo de produtos cosméticos⁴³⁶.

⁴³⁶ *Un fondo "buitre" intenta trabar la venta de Soldati. El Clarín.* Disponible em: <http://www.clarin.com/diario/2003/07/18/e-02101.htm>. Acesso em: 15 de setembro de 2008.

4.2.3.5 *Techint Compañía Técnica Internacional SACI*

O grupo econômico argentino *Techint* não participou das negociações iniciais em 1993 que levaram à firma do Memorando de Acionistas em janeiro de 1994. Mas havia manifestado o interesse de participar na sociedade *Gasandes* pouco depois da assinatura desse Memorando. Em meados de 1995, a diretoria de *Techint* decidiu mudar a estratégia e não assumiu nenhuma participação societária em *Gasandes* (FIGUEROA & SMITH; 2002:34).

Não obstante a mudança de decisão da *Techint*, esta empresa sempre foi considerada como a principal candidata a executar a engenharia e construção do gasoduto. Finalmente, *Techint* foi a empresa selecionada pelo consórcio *Gasandes* para executar o projeto na modalidade *turn key*. Para este efeito, a *Techint* formou um consórcio com a *Comercial del Plata Construcciones*, empresa vinculada ao Grupo Soldati (mesmo grupo econômico da sócia de *Gasandes*: a *CGC*). Na verdade, dois consórcios se conformaram, um em cada país: no Chile, o consórcio ficou conhecido como *Empresa Constructora del Gasoducto a Chile Ltda. (Ecogas)*; na Argentina, teve o nome *Techint-McKee del Plata UTE*. As duas companhias foram responsáveis pelo contrato *turn-key* de construção do gasoduto.

O Grupo *Techint*, ou “Grupo Roca” (destacando o sobrenome da família que criou e administra a empresa), foi criado em 1945. Está considerada como a maior empresa de engenharia e construção da Argentina e é uma das principais empresas construtoras de gasodutos do mundo. Segundo dados da própria empresa (<http://www.techint.com/group/es/>), *Techint* possui 52.000 empregados e um faturamento anual de 20 bilhões US\$ (2007).

O grupo possui fábricas de tubos com solda e controla várias usinas siderúrgicas, como a *Somisa* da Argentina e outras, na Venezuela e no México. Atua no setor de exploração e produção de petróleo e gás por meio da empresa *Tecpetrol*. Opera em países tais como: Bolívia, Brasil, Equador, México, Perú e Venezuela.

4.2.3.6. Os resultados das mudanças na estrutura societária do projeto *Gasandes*, nas empresas sócias

As mudanças na propriedade das principais empresas que iniciaram o projeto *Gasandes*, de acordo ao que foi apresentado nos itens anteriores, tiveram impactos na estrutura societária de *Gasandes* e dos projetos afins que constam da Tabela 4.24. A transformação de maior relevância se deu na principal empresa internacional do consórcio e a operadora do gasoduto: O grupo *Total* passou a tomar o lugar da empresa *NOVA*. Assim, a

empresa francesa ficou com os 56,5% das ações. *Metrogas* e *Gener* conservaram - cada uma delas - 13% das ações de *Gasandes*. Finalmente, os 17,5% que pertenciam à *CGC* passaram às mãos de *Southern Cross*. Deve ser destacado também que o grupo *Total* e a *Southern Cross* são também sócias – conjuntamente com a *Techint* – do consórcio *Gasinvest*, que é a principal acionista da empresa *Transportadora de Gas del Norte*, na Argentina. Isto significa que são as mesmas empresas as que participam da propriedade de todas as instalações que fazem possível o transporte de gás natural argentino, desde a província de Neuquén até a cidade de Santiago.

No caso de *Metrogas*, a empresa controladora se consolidou: a *Gasco* passou a ter os 51,84%; a *Copec* passou a ter os 39,83% e finalmente a *Trigas* (consórcio de várias empresas chilenas de gás) tem 8,33% das ações.

No que tange à empresa de geração elétrica, a *Sociedad Eléctrica Santiago S.A.*, a empresa de capital norte-americano *AES* é dona de 90% das ações.

Tabela 4.24 Estrutura dos consórcios de empresas vinculados ao projeto *Gasandes* no ano 2007

<i>Gasoduto Gasandes S.A.</i>	
Total (França)	56,50%
AES Gener (EUA)	13,00%
Metrogás (Chile)	13,00%
<i>Compañía General de Combustibles – CGC (Argentina)</i>	17,50%
<i>Sociedad Eléctrica Santiago S.A. (ESSA) – Usina Termelétrica Nueva Renca</i>	
AES Gener (EUA)	90,00%
<i>Compañía General de Electricidad – CGE (Chile)</i>	10,00%
<i>Metrogas S.A. - sistema de distribuição de gás natural de Santiago</i>	
Gasco (Chile)	51,84%
Copec (Chile)	39,83%
Trigas (Chile)	8,33%

Fonte: elaboração própria com base nas informações dos sites oficiais de cada empresa e de entrevistas pessoais.

De maneira geral, se poderia dizer que o projeto do gasoduto (*Gasandes*) é atualmente controlado pela empresa *Total S.A.* (com 56,5% da sociedade) empresa multinacional de origem francesa. A empresa de geração é quase exclusivamente da *AES*, empresa multinacional dos EUA. Somente a empresa de distribuição na cidade de Santiago, *Metrogas*, ficou em mãos de empresas com participação importante de capitais chilenos.

A compra de muitas das empresas chilenas por grandes capitais internacionais segue a mesma lógica que teve na Argentina a compra da *YPF*. Trata-se de expansão do grande capital, buscando auferir benefícios em sistemas energéticos em crescimento.

4.2.4 A disputa pelo mercado chileno: resenha sobre a história e o desfecho

4.2.4.1 Os consórcios de empresas com projetos de transporte de gás natural e de geração elétrica

As empresas descritas brevemente no item anterior foram os atores vencedores de uma disputa entre grupos econômicos que ficou conhecida como a “Guerra dos Gasodutos”. É esta disputa pelo mercado chileno de gás natural, com critérios de mercado, que fez do projeto um marco histórico, segundo enfoque apresentado pelas autoridades chilenas mencionadas e pelo jornalista do *Wall Street Journal* (ver citação no ponto 4.2.1.1). Neste item, será apresentada uma resenha sobre as características dessa disputa, uma breve descrição do grupo econômico concorrente do projeto *Gasandes* e o desfecho final da disputa.

O grupo econômico que foi oponente do consórcio *Gasandes* na disputa pelo mercado chileno de gás natural foi criado em ocasião da assinatura dos acordos bilaterais de 1991, num contexto de reformas consolidadas do setor elétrico chileno, mas de intensa preparação para as reformas do setor hidrocarbonetos na Argentina. Este último fato é fundamental para compreender o desenrolar da disputa que inelutavelmente faz sentido se esses acordos de 1991 forem interpretados como a chave necessária que abriu as portas do atraente mercado chileno em crescimento⁴³⁷, para as também atraentes reservas de hidrocarbonetos argentinos, já em processo de transferência para as mãos de grandes capitais internacionais e também argentinos.

O projeto oponente do *Gasandes* foi denominado *Transgas*, que teve, no bojo dos projetos conexos, um projeto de distribuição em duas grandes cidades do Chile que se consolidou no consórcio *Gas de Chile*. Este projeto esteve liderado, no Chile, pela empresa *Energis*, a maior empresa de geração de eletricidade do Chile. No lado argentino, a pesar de não ter uma participação majoritária na estrutura societária, a *YPF* tinha uma atuação importante para alavancar o projeto. Deve ser lembrado aqui que esta empresa estatal estava em processo de privatização desde inícios da década de 1990.

⁴³⁷ Deve lembrar-se que o Chile teve um crescimento econômico constante desde a segunda metade da década de 1980 até meados da década de 1990.

De sua parte, conforme o depoimento de Ernesto López Anadón⁴³⁸, a empresa *YPF* considerou de interesse um projeto da envergadura de *Transgas*, em pleno processo de privatização de seus ativos (em princípio, a possibilidade de ter acesso a novos mercados é um elemento de atração adicional no momento de valorizar um produto). Para essa empreitada, a empresa argentina contava, em 1994, com empresas aliadas, tais como *British Gas* e *Tenneco*, além das outras que haviam acompanhado o processo de autorização da exportação de gás natural em 1993, referente ao Protocolo de 1991: empresas produtoras na Argentina (tais como *Astra*, *Bridas*, *Pluspetrol* e *Petrolera San Jorge*) e outras ainda, que se encontravam interessadas na exportação de gás ao Chile (*Enersis*, controlada posteriormente por *Endesa* e *ENAP* do Chile⁴³⁹). O foco do interesse da empresa *Tenneco* parecia ser a operação do gasoduto; por sua parte, a *British Gas* desejava ingressar no mercado de distribuição da cidade de Santiago, como em outras grandes cidades, tais como Buenos Aires e São Paulo, de acordo às informações de Alejandro Jadresic (2000) e ao depoimento de E. López Anadón.

Devido às restrições legais que se têm no Chile para a integração de atividades da indústria do gás natural numa mesma empresa, o mencionado grupo de empresas teve que criar duas empresas: a empresa *Gasoducto Transandino* (Transandino), para o transporte; e a empresa *Gas de Chile*, para a distribuição. No consórcio do gasoduto ficaram as empresas: *Enersis*, *Chilectra*, *Tenneco*, *YPF*, *ENAP*, *Astra*, *Bridas*, *Pluspetrol* e *Petrolera San Jorge*. Já na empresa de distribuição consorciaram-se a *British Gás*, *Chilectra* e *Enersis* (cf. MARES, 2006, p. 18). A tabela 4.25 mostra a participação de cada uma delas em ambos projetos.

Tabela 4.25 - Estrutura societária dos projetos Transandino ou TransGas e Gas de Chile em 1994

Gasoduto TransAndino ou TransGas	% de participação
Chilectra – Enersis (Chile)	35%
Tenneco (EUA)	25%
ENAP (Chile)	10%
YPF (Argentina)	10%
Astra, Bridas, Pluspetrol e Petrolera San Jorge (Argentina)	20%
Gas de Chile	
British Gas – operador (Reino Unido)	46%
Chilectra (Chile)	27%
Enersis (Chile)	27%

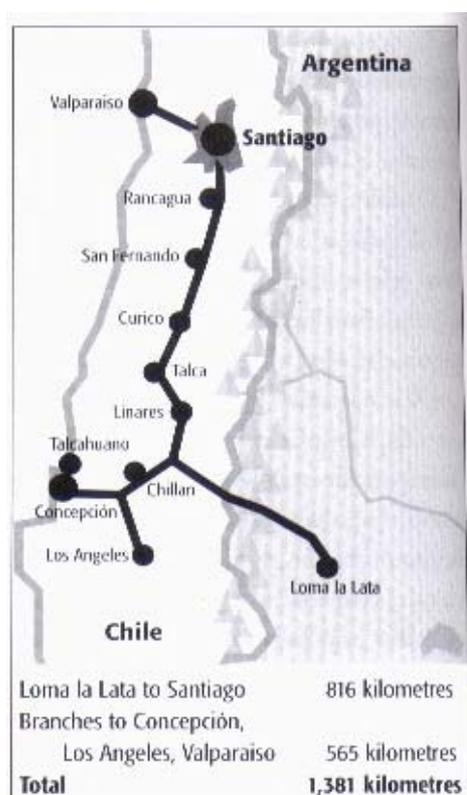
Fonte: Figueroa & Smith (2002, p.72).

⁴³⁸ Entrevista realizada pelo autor da tese, na cidade de Buenos Aires, em setembro de 2007. E. López Anadón era, no momento, presidente da *International Gas Union* e esteve vinculado com a *YPF-Repsol*.

⁴³⁹ A empresa italiana *SNAM* e outras empresas espanholas de gás, inicialmente interessadas no projeto *TransGas/Gas de Chile*, se retiraram do projeto em 1993.

O gasoduto Transandino, conforme pode ser observado no Mapa 4.2, foi projetado para transportar gás desde a bacia de Neuquén, atravessando os Andes na passagem denominada Butamallín, para chegar primeiro nas cidades de Concepción e Los Angeles, por meio de dois ramais. O gasoduto principal continuava o percurso em direção norte, até a cidade de Santiago. A trajetória total do gasoduto – incluídos os ramais – alcançava 1381 km e o custo total era da ordem de 670 milhões US\$. Somente o trecho principal de 816 km até Santiago somaria um investimento de 490 milhões US\$. Com os investimentos em distribuição de *Gas de Chile* (em torno de 330 milhões US\$) e com uma usina termelétrica, que foi incluída numa fase posterior do projeto, o nível de investimentos das instalações vinculadas com o projeto de Transgas alcançava a ordem de 1800 milhões US\$ (MARES, 2006, p. 181).

Mapa 4.2 Esquema do projeto *TransGas* ou *Transandino*



Fonte: Figueroa e Smith (2002)

Caberia realizar uma breve descrição das principais empresas vinculadas com o projeto *Transandino* e *Gas del Chile*.

Chilectra é a empresa de distribuição de eletricidade na área metropolitana de Santiago e vizinhanças. Durante o processo de privatização do setor elétrico, durante a década de 1980, a empresa passou para o controle de *Enersis*. Cabe lembrar que a *Enersis* também adquiriu os ativos da empresa de geração hidrelétrica mais importante do Chile: a *Endesa*. A principal acionista da *holding Enersis* é - desde 1999 - a empresa *Endesa S.A.* da Espanha, por meio da empresa *Endesa Internacional* (depois de um longo período de controle por empresas dos ex altos executivos e autoridades da última fase do regime de Pinochet). O segundo grupo de acionistas de *Enersis* são os Fundos de Pensão do Chile. O grupo *Enersis* participa de várias empresas do setor elétrico na Argentina, Brasil, Peru e Colômbia.

Tenneco Inc. é uma grande companhia dos EUA, que atua em vários setores da economia (entre eles, o setor de gás natural) e que esteve envolvida em vários projetos de gasoduto da América do Sul, na década de 1990 (o *Gasbol* foi um deles). Em 1996, se fusionou um setor da *Tenneco Inc.*, a *Tenneco Energy*, com *El Paso Energy*.

A *Empresa Nacional do Petróleo (ENAP)* do Chile – conforme foi mencionado no item 4.1, é uma empresa estatal criada em 1950. Atua no *downstream* do setor petrolífero no Chile e em outros países (tais como Argentina, Peru e Equador); também opera no segmento de refinação de petróleo e logística no Chile.

Astra, *Bridas*, *Pluspetrol* e *Petrolera San Jorge* são empresas petrolíferas argentinas que estiveram muito envolvidas no processo de privatização do setor hidrocarbonetos desse país.

A *British Gas* é uma empresa surgida da privatização da empresa nacional de gás de Reino Unido (Gas Boards) criada no pós Guerra (1948). Atua em vários setores da economia, principalmente em gás natural e eletricidade. Esta empresa – segundo a análise que realizou o atual presidente da *International Gas Union*⁴⁴⁰ – tinha uma clara estratégia de ingressar na indústria do gás natural na América do Sul. Com efeito, a compra de duas das maiores distribuidoras de gás na região (em Buenos Aires e em São Paulo) são a prova desta afirmação.

De acordo ao que foi apresentado no item anterior, o grupo *Gasandes* estava liderado por Gasco e Chilgener ou Gener e pela empresa canadense *NOVA Gás International*. Entre os sócios menores estavam Copec (uma empresa chilena que atua na comercialização de combustíveis derivados do petróleo), *CGC* e *Techint* da Argentina. Assim como o projeto liderado por *Enersis*, *YPF*, *BG* e *Tenneco*, o projeto *Gasandes* se estruturou mais tarde com

⁴⁴⁰ Entrevista com Ernesto López Anadón (Buenos Aires, setembro de 2007).

outros consórcios: um consórcio para geração de energia elétrica (*Eléctrica Santiago S.A.*), liderado por *Gener*; e um consórcio para distribuição de gás em Santiago, que se denominou *Metrogas*, liderado pela empresa *Gasco*.

Segundo depoimentos dos executivos das empresas líderes do projeto *Gasandes* (*NOVA*, *Gasco* e *Gener*), citados pelos professores Figueroa e Smith (2002), todas estas empresas tinham poderosas razões para impulsionar um projeto concorrente com o projeto dos consórcios *Transandes/Gas de Chile*. Da parte de *Gener* e *Gasco*, viram a ameaça de contar com concorrentes de peso: de um lado, uma nova distribuidora de gás natural com grandes possibilidades de expansão no Chile (*Gas de Chile*, liderado pela *BG*); e de outro lado, a consolidação de um grupo de geração de eletricidade, que era concorrente da *Gener*: a empresa *Enersis*. De parte da empresa canadense, um projeto como o de *Transandes* poderia dificultar sua estratégia de expandir-se na região. Tratava-se de concorrência pelo mercado chileno, de garantir lucros com base na expansão da geração elétrica no Chile e na distribuição de gás natural. Para as empresas internacionais o interesse era mais imediatista: transformar imagem de uma empresa em expansão global em dinheiro. Nesta ótica fazem sentido as numerosas fusões, compras e vendas entre ativos de grandes empresas.

De acordo a esses autores, foi *NOVA* a empresa que propôs a trajetória do projeto que depois seria o desenho de *Gasandes*, atravessando os Andes nas vizinhanças de Santiago e aproveitando as instalações do gasoduto em que a empresa canadense tinha participação e que se encontrava operando: o sistema centro-oeste da empresa *TGN* da Argentina.

Os primeiros contatos entre executivos do grupo *Gener* e *Gasco* com executivos da empresa *NOVA* se deram na primeira metade de 1993, quando a empresa *NOVA* ainda cogitava a possibilidade de participar do consórcio *Transgas*. Mas logo em seguida, o consórcio *Transgas* comunicou que havia escolhido a empresa *Tenneco* como sócia estratégica para o gasoduto. *NOVA* então ficou em condições de se aproximar do grupo “rival” de *Transgas*. A decisão foi tomada pelas três companhias (*NOVA*, *Gasco* e *Gener*) em novembro de 1993 e em janeiro de 1994 plasmaram as decisões e a distribuição de responsabilidades num Memorando de Entendimento que foi assinado em 31 de janeiro de 1994.

No caso de *Gasandes*, o Memorando de Entendimentos do consórcio, assinado em 31 de janeiro de 1994, expressa os interesses de cada empresa no projeto, a saber:

Para *Chilgener*:

“Chilgener produces electricity in Chile and owns the Renca thermoelectric plant in Santiago. This plant would undergo some modifications and expansions to generate

electric power based on natural gas. To that effect, the organization of a company under the name Renca S.A. is being considered, the operation of which will be in charge of Chilgener.”

Para *Gasco*:

“Gasco had been granted a concession for gas distribution in the City of Santiago and owns a distribution system as well as concessions for gas distribution that would be used for the commercialization of natural gas to end users. To that effect, the organization of a company under the name Metrogas S.A. or another name is being considered. This company will be operated by Gasco.”

Para *Novacorp*:

“Novacorp, a Canadian company engaged in the business of natural gas transportation, is interested in the ownership and operation of the Pipeline. This pipeline will be operated by Novacorp. Novacorp would also be interested in a minority ownership interest in Renca S.A. and Metrogas S.A. Novacorp through its subsidiary Novacorp International S.A. is a shareholder of TGN and is the technical operator of the TGN pipeline system.”

Da parte das empresas chilenas, *Gasco* e *Gener* procuraram se municiar com propostas de projetos que incrementassem as condições de retorno dos investimentos, para um projeto alternativo ao de *Transgas*. Ou bem, pelo menos poderiam ser projetos complementares. Foi assim que surgiu a idéia de levar adiante o projeto de geração termelétrica de Nueva Renca, na região metropolitana de Santiago. Para isto, os preços que apresentava a *TransGas* (da ordem de 3 US\$/MMBTU em Santiago) não poderiam viabilizar facilmente um projeto de geração termelétrica com ciclo combinado e no mercado chileno naquela época (Cf. CLARO, 1998, pp. 42-43).

Assim, em 1994 tinham-se dois projetos de gasoduto para abastecer de gás natural argentino a região central do Chile e fornecer a energia para a expansão da produção de eletricidade. Os projetos se excluíam entre si, pois o mercado de gás de 7 milhões MCPD no ano 2005 (começando em 1,8 milhões MCPD, em 1997) não poderia viabilizar dois gasodutos de grande envergadura (cf. FIGUEROA e SMITH, 2002, p. 289).

4.2.4.2 As condições e a caracterização dos projetos concorrentes

Os projetos *Transandino* e *Gasandes* foram concebidos para abastecer o principal mercado chileno de gás natural e constituir a base da expansão da geração elétrica. Porém, no decorrer da concorrência entre os projetos se tiveram elementos diferentes orientados, em sua maioria, a consolidar o jogo da livre concorrência por um mercado.

Cabe destacar, em primeiro lugar, que a disputa nunca foi por concessões, pois ambos projetos tinham a autorização do governo chileno e as autorizações de exportação foram outorgadas sem restrição pelo governo argentino.

Tabela 4.26 Listagem das autorizações do governo argentino para a exportação de gás natural (somente as autorizações referentes à bacia de Neuquén e para o Chile)

Norma	Data	Produtores	Vol. Total e prazo	Vol. Máx. Día	Destino
Res. SHyM 61/92	11/06/1992	YPF S.A.; BRIDAS S.A.; ASTRA	14090 MM m3	3,10	Chile
D.Ad. 55/95	18/10/1995	SAN JORGE; PLUSPETROL	25 anos	MM m3/día	
D.Ad. 35/00	03/04/2000	YPF S.A. PAN AMERICAN ENERG.			Gasod Pacifico
Res. SOSp 140/96	19/09/1996	PET. S.F.; S.F.ENERGY Co.of ARG.;	13687,5 MM m3	2,50	Chile
		BHP PET(Arg)Inc.; MONUMENT EXPL. Lt; CGC; GASSUR S.A.	15 anos	MM m3/día	Gasandes Metrogas
Res. SEyP 200/97	18/04/1997	TOTAL AUSTRAL S.A.; DEMINEX ARG. BRIDAS AUSTRAL S.A.	10000 MM m3 10 anos	1,85 MM m3/día	Chile Metrogas
Res. SE 142/98	20/04/1998	YPF S.A.	9855 MM m3 15 anos	1,80 MM m3/día	Chile San Isidro
RES SE 610/98	09/12/1998	YPF S.A	546 MM m3 455 dias	1,20 MM m3/día	Chile Endesa
RES SE 353/99	24/06/1999	TOTAL AUSTRAL S.A.; DEMINEX ARG. PAN AMERICAN ENERGY	6648 MM m3 15 anos	1,213 MM m3/día	Chile Colbún
RES SE 411/99	05/08/1999	YPF S.A	1622 MM m3	0,303	Chile
RES 9/01	10/01/2001		15 anos	MM m3/día	Colbún
RES SE 662/99	07/12/1999	YPF S.A. PAN AMERICAN	250 MM m3 6 meses	1,729 MM m3/día	Chile SGN Marketing
RES SE 3/02	29/08/2002	PAN AMERICAN ENERGY LLC TOTAL y WINTERSHALL	8580 MM m3 14 anos 3 meses	1,65 MM m3/día	Chile Colbún
RES SE 121/03	14/03/2003	YPF S.A.	1369 MM m3 15 anos	0,25 MM m3/día	Chile GasValpo
RES SE 123/03	14/03/2003	YPF S.A.	3796 MM m3 15 anos	0,75 MM m3/día	Chile GasValpo

Nota: todas as Resoluções (salvo as seguintes: SHyM 61/92; D.Ad. 55/95 e 35/00; SE 610/98; e SE 662/99) se referem ao projeto Gasandes.

Fonte: elaboração própria com dados fornecidos pela Secretaria de Energia, Argentina.

Conforme pode ser observado na Tabela 4.26, o consórcio liderado por *YPF* (no que se refere aos produtores de gás) obteve autorização para exportar gás natural ao Chile em 1992 e 1995, tendo em vista o projeto Transandino (a autorização posterior foi outorgada para o projeto *Gasoducto del Pacífico* realizado posteriormente). Por sua parte, o consórcio *Gasandes* obteve, desde o ano 1996 (Tabela 4.26), compromissos de compra e venda de gás natural de um grupo de produtores que se encontravam operando em *Sierra Chata*, Neuquén. Entre esses produtores estavam: *Petrolera Santa Fe*, *Santa Fe Energy*, *Monument Oil*, *BHP Petroleum* e *Compañía General de Combustibles*. Para os executivos entrevistados de

TGN⁴⁴¹, os acordos com os produtores de *Sierra Chata* foram essenciais para viabilizar o projeto *Gasandes*.

Os produtores de *Sierra Chata* garantiram um volume de 2,5 milhões de metros cúbicos por dia para Metrogas e para a planta Nueva Renca de *Gener* (ver a Resolução da Secretaria de Obras e Serviços Públicos 140 do ano 1996, na Tabela 4.27), começando a entrega em 1998. Em 1997, o governo argentino, autorizou um adicional de 1,85 milhões de metros cúbicos por dia para *Metrogas*. Desde o ano 1998 até 2003 o governo argentino autorizou um volume total de 1,8 milhões de metros cúbicos por dia para a usina de *San Isidro* (vinculada ao grupo *Enersis*); 1 milhão de metros cúbicos por dia para a distribuidora de gás chilena *Gas Valpo*; e 3,166 milhões de metros cúbicos por dia para a empresa geradora de eletricidade *Colbún*.

Até 2003, as autorizações do governo argentino totalizaram 10,32 milhões de metros cúbicos por dia, o que praticamente corresponde à capacidade total máxima do gasoduto *Gasandes*.

Os carregadores do projeto *Gasandes*, uma vez iniciada a construção do gasoduto (1996) e depois sua operação efetiva (agosto de 1997), não tiveram problemas para encontrar supridores de gás e também não tiveram maiores dificuldades para obter as autorizações do governo argentino, de acordo às exigências do governo argentino e ao que foi estabelecido no Protocolo de 1995. Os 5 milhões MCPD que se haviam estabelecido em 1991, como teto para as exportações de gás natural argentino, foram amplamente superados somente por um projeto de gasoduto. De acordo às informações fornecidas pela Secretaria de Energia da Argentina, as exportações de gás natural argentino, por meio dos seis gasodutos construídos até o ano 2003, totalizaram no ano 2005 um máximo de 24 milhões MCPD, um valor considerável para um país que dez anos antes tinha uma participação irrisória do gás natural em sua matriz energética.

Um aspecto interessante que pode ser notado na Tabela 4.26 é que algumas empresas produtoras de gás que estavam participando no projeto oponente (*Transandino* ou *Transgas*) - tais como *YPF S.A.* e *Bridas* - passaram a ter contratos com os compradores chilenos de gás que estavam vinculados ao projeto *Gasandes*.

Não foi possível ter acesso aos contratos de suprimento de gás entre os produtores argentinos e os compradores chilenos. Segundo o Diego Guichón⁴⁴², funcionário de alta

⁴⁴¹ Entrevista realizada por Victorio Oxilia (Buenos Aires, setembro de 2007).

⁴⁴² Entrevista realizada pelo autor desta tese (Buenos Aires, setembro de 2007).

hierarquia da Secretaria de Energia e do Subgrupo 9 do Mercosul, os contratos são registrados na Secretaria de Energia, mas são tratados como dados confidenciais.

A informação obtida das entrevistas realizadas pelo autor da tese com os executivos da empresa *TGN* e de *Gasandes* indica que os contratos de compra-venda de gás natural têm cláusulas *take-or-pay* (ToP) e *delivery-or-pay* (DoP). Lamentavelmente não pode ser confirmada a informação de que a cláusula ToP e DoP chegava praticamente a 100% dos volumes contratados. Não obstante, foi confirmado por meio das entrevistas, tanto no Chile como na Argentina, que os contratos foram re-negociados face às mudanças regulatórias restritivas que se deram na Argentina desde o ano 2004 e que serão apresentadas mais adiante.

No que se refere ao financiamento do projeto, cabe destacar que foi realizado com base exclusivamente em aporte dos acionistas do consórcio *Gasandes*. Os acionistas contribuíram, assim, com 350 milhões US\$ para o projeto. No ano 2002, com o ingresso da empresa *TotalFinaElf* (atualmente grupo *Total*), foi solicitado um crédito sindicado pelo 50% do valor dos investimentos.

A continuação, serão descritos alguns elementos que condicionaram e caracterizaram os dois projetos no momento de decisão de qual dos projetos se levaria adiante.

4.2.4.2.1 O papel dos Estados no marco da concorrência entre os consórcios

As autoridades, particularmente as do Chile, mencionaram constantemente, durante as entrevistas, a importância deste projeto como resultado da concorrência com base em critérios estritamente econômicos (segundo depoimento pessoal de A. Jadresic), deixando para os Estados o papel normativo, ou bem de regulador, conforme os padrões institucionais do Estado abstencionista do modelo neoliberal. As empresas resolveriam as questões diretamente relacionadas com o financiamento, construção e operação dos projetos. Uma atribuição indelegável dos Estados foi a de construir vinculações jurídicas, um marco legal mínimo que proporcionasse certa segurança jurídica à transação do gás natural (os Protocolos internacionais), no marco do exercício da política exterior dos governos. Eram, por tanto, dois elementos fundamentais que deviam ser atendidos pelos Estados no marco do exercício da política externa e dos marcos regulatórios no que se refere à aprovação do comércio exterior de hidrocarbonetos e autorizações para a construção e operação de instalações de transporte de gás natural.

No caso da Argentina, no bojo das reformas institucionais, tanto a Lei 24076 de 1992 como o Decreto 1738 (também do ano 1992) definiram um marco legal e regulatório para o

gás natural segundo o qual o transporte e a distribuição do gás natural, se bem são serviços públicos nacionais e sujeitos à regulação do *Ente Nacional Regulador del Gas*, deviam realizar-se, em princípio, por meio de empresas do setor privado. Deixava-se ao Estado uma atuação subsidiária. Ficou estabelecido que o serviço de transporte não fosse uma atividade exercida em regime de exclusividade por área geográfica.

Assim, para o projeto Gasandes, pelo fato de não existir monopólio na área geográfica, o transporte dedicado à exportação de gás natural poderia ter sido realizado por meio de uma nova concessão, o que seria mais complicada para as empresas interessadas. Mas o problema foi resolvido pela mesma *ENARGAS* por meio de uma extensão da concessão outorgada a *TGN*, como se fosse um caso de sub-transmissão, que foi uma interpretação do *ENARGAS* da Argentina. Tratou-se de um caso de extensão da normativa que já existia na Argentina para o segmento de distribuição⁴⁴³. Com esta interpretação, não foi necessária nenhuma outra tramitação para outorgar uma licença de construção e operação ao projeto *Gasandes* na Argentina. Sem dúvida, esta foi uma medida muito conveniente para a realização do projeto.

A respeito do comércio exterior de gás natural, a legislação argentina de 1992 estabelecia que a importação fosse totalmente livre, sem a necessidade de autorização. No caso da exportação, se definiu a necessidade de ter a autorização prévia. A autorização devia ser outorgada pela Secretaria de Energia toda vez que não se comprometesse o abastecimento do mercado interno. Segundo Kozulj (2000, p. 17), em fins da década de 1990, as autorizações da Secretaria de Energia da Argentina eram preocupantes, pois estavam sendo comprometidas, em conjunto, quase 70% das reservas de gás natural desse país⁴⁴⁴. Segundo foi apresentado na Tabela 4.26, o projeto *Gasandes* (nem o concorrente) não teve dificuldades para obter estas autorizações na Secretaria de Energia da Argentina. De novo, poderia chamar a atenção como a Secretaria de Energia aprovava exportações que colocavam em risco o mercado interno.

No que tange ao marco regulatório específico para o gás natural (nos segmentos de transporte e distribuição) no Chile, cabe mencionar que esse país não contava com nenhuma normativa ou regulação aplicável a um projeto como Gasandes, quando este projeto foi lançado, em 1995. Até esse momento, conforme comenta a ex-Secretária Executiva da CNE, Maria Isabel González, durante uma entrevista realizada pelo autor da tese (Santiago do Chile,

⁴⁴³ Conforme o depoimento de Raul García (entrevista realizada pelo autor da tese, em Buenos Aires, no mês de setembro de 2007), quem exerceu a diretoria do *ENARGAS* no momento da extensão da concessão da *TGN*.

⁴⁴⁴ Até o ano de 2003, segundo o quadro de autorizações de exportação de gás natural que consta no site oficial da Secretaria de Energia (setembro de 2007), somente as autorizações de exportação para o Chile totalizavam quase 30% do total das reservas provadas de gás natural da Argentina.

setembro de 2007), as atividades de transporte de gás natural eram realizadas exclusivamente pela empresa estatal e somente na região meridional do país. A distribuição de gás natural era regulada por meio de uma antiga legislação chilena.

Com efeito, a única legislação que existia, até meados da década de 1990, era a “Lei de Serviços de Gás” de 1931 (Decreto com força de Lei 323), com algumas modificações introduzidas pela Lei 18856 de 1989 e outras disposições normativas. Segundo esta legislação, as concessões de transporte e distribuição deviam ser outorgadas pelo presidente da República e tinham um prazo indefinido (cabia ao próprio presidente da República dar por terminada uma concessão). A Superintendência de Eletricidade e Combustíveis atuava, segundo esta normativa, como organismo fiscalizador.

Entre os elementos a ressaltar na legislação é que nenhuma concessão conferia o monopólio do serviço e que se garantia às empresas prestadoras do serviço um retorno de cinco pontos percentuais adicionados à taxa anual de custo do capital calculada pelo Ministério de Economia, Fomento e Reconstrução.

De acordo ao depoimento de Alejandro Jadresic, a política do governo chileno era a de incentivar o setor privado na atividade de transporte de gás, ainda que existissem no Congresso chileno alguns setores que reclamavam um papel mais ativo do setor público na área do transporte de gás por meio de gasodutos (inclusive, falava-se da participação da ENAP). Não houve nenhuma ação para mudar a política de incentivo ao setor privado, senão a fortalecer a sua participação.

Porém, conforme mencionam Figueroa & Smith (2002, p. 64 e 65), os agentes privados que estavam iniciando o projeto Gasandes não se sentiam totalmente confortáveis com uma legislação antiga que dava poderes quase absolutos ao Poder Executivo. Ademais, a legislação de 1931 e suas modificações não davam conta do conceito de “livre acesso” introduzido pelo Protocolo Energético de 1991. Deve lembrar-se aqui que de acordo ao depoimento de funcionários da CNE do Chile (Carlos Mansilla e Corissa Petra), em entrevista realizada pelo autor da tese (Santiago do Chile, setembro de 2007), esclareceram que no marco jurídico chileno um acordo internacional assinado pelo governo passa a integrar imediatamente o direito positivo interno do país. Por conseguinte, o livre acesso aos gasodutos ficou estabelecido para o Chile – mas não regulamentado – com o Protocolo Energético de 1991. Cabe lembrar aqui que os sócios do projeto Transandino não eram favoráveis ao livre acesso das instalações de transporte, pois buscavam manter exclusividade de acesso às empresas associadas originalmente em torno desta proposta.

Assim, a equipe que trabalhava diretamente com o ministro Jadresic, sob a liderança técnica da secretária executiva da CNE (Maria Isabel González), desenhou uma norma que foi aprovada pelo Decreto Supremo (DS) 263 de 8 de julho de 1995, homologado pelo Ministério de Economia, Reconstrução e Fomento. O DS não podia, por ordem de prelação normativa, sair das diretrizes definidas pelo Decreto com força de Lei de 1931, que continuou em vigor, mas tinha o objetivo de regulamentar a legislação, definindo os procedimentos.

Assim, o DS 263 definiu os procedimentos administrativos referentes às concessões de transporte e distribuição confirmando que não haveria monopólio em nenhum tipo de serviço. Ademais, a nova normativa confirmou que o prazo das concessões seria indefinido, mas instituiu duas categorias de concessões: as provisórias e as definitivas. As concessões provisórias são suficientes para obter das autoridades competentes as autorizações para medições e estudos necessários. Mas para a construção das instalações e a prestação do serviço – seja de transporte ou de distribuição – é necessária uma concessão definitiva.

O procedimento de outorga das concessões que foi definido pela disposição normativa era conveniente para as empresas interessadas num projeto de gasoduto, seja nacional ou internacional. Com efeito, uma concessão é outorgada pelo Poder Executivo por solicitação de parte, não existindo no processo nenhuma obrigação de realizar licitações. Ademais, o instituto do regime de servidão para as instalações foi facilitado pelo marco regulatório⁴⁴⁵.

As medidas de caráter jurídico e regulatório, segundo o depoimento das ex-autoridades chilenas, facilitaram o estabelecimento de um regime de concorrência entre as propostas de gasoduto. Porém, com base no que é colocado por alguns autores, poderia interpretar-se que as medidas finalmente favoreceram ao projeto Gasandes. Com efeito, David Mares (2006, p. 182), afirma que uma diferença fundamental de enfoque entre os projetos residia na defesa do Protocolo Energético de 1991 (com as restrições de volumes de gás natural) e na defesa de uma particular intervenção dos governos para garantir concessões ou licencias de transporte em caráter de exclusividade. Obviamente, o consórcio que defendia esta posição era o *Transandino* (ou *Transgas*), pois as autorizações obtidas do governo argentino em 1992, no marco do Protocolo de 1991, constituíam uma vantagem aparentemente insuperável para o projeto do grupo *Enersis/YPF*. A defesa da exclusividade nas autorizações se baseava no argumento de que os investimentos eram elevados e que se buscava garantir certo retorno do capital.

⁴⁴⁵ O Artigo 9 do DS 263 estabelece que o regime de área de servidão das instalações de transporte ou distribuição será definido pelo acordo das partes interessadas ou pelo procedimento judicial, em caso de ser necessário. O acordo de partes deverá formalizar-se por meio de escritura pública.

4.2.4.2.2 Os interesses dos grupos econômicos

No que tange ao interesse dos grupos econômicos concorrentes para levar adiante um projeto de transporte de gás natural e investimentos conexos, cabe destacar que se deram elementos diferenciadores e pontos em comum.

Para o consórcio Transandino, conforme é colocado por Kozulj (1993), a valorização das reservas de *YPF* e a busca de melhores preços para o gás natural argentino constituíram importantes elementos motivadores. Com efeito, o preço do gás natural considerado para este projeto era da ordem de 1,35 US\$/MMBTU, enquanto que na Argentina os preços estavam em torno de 0,97 US\$/MMBTU para a mesma bacia sedimentar e na época das primeiras autorizações de exportação de gás (1992). Pode inferir-se que os produtores menores da bacia de Neuquén, alguns deles envolvidos no projeto concorrente, compartilhavam o mesmo interesse da *YPF* neste sentido.

Ademais, de parte da *British Gas*, de acordo à visão de E. López Anadón⁴⁴⁶, já apresentada anteriormente, evidenciava-se uma estratégia de expansão na distribuição de gás natural na região. Esta afirmação se fundamenta no fato de que parte da distribuição de gás natural em Buenos Aires havia sido assumida pela empresa transnacional, quando da privatização de *Gas del Estado*. É também patente essa estratégia em outros fatos que se deram pouco tempo depois em outros lugares, tais como: a participação da BG na distribuição de gás na cidade de São Paulo e a participação dos contratos de exploração de hidrocarbonetos na Bolívia.

Sempre considerando os sócios do projeto Transandino, cabe também mencionar a *Tenneco Energy* dos EUA. Para Figueroa e Smith (2002, p. 77), esta empresa – que era uma das maiores do mundo no ramo de operação de gasodutos – não tinha nenhuma presença na América do Sul e esperava participar do *boom* de gasodutos que se avizinhava em meados de 1990. Assim, o primeiro escritório regional foi aberto na cidade de Santiago, em junho de 1994. Pouco tempo depois, em 1996, a *Tenneco Energy* foi comprada pelo grupo, também dos EUA, *El Paso Corp.*, dando origem à empresa *El Paso Energy*, que continuou a política de expansão da participação em vários outros projetos energéticos na região, incluindo o *Gasbol* e usinas termelétricas no Brasil.

No que se refere ao grupo chileno *Enersis*, os interesses foram já indicados anteriormente, mas vale a pena destacar que este grupo, além de controlar a empresa

⁴⁴⁶ Conforme entrevista realizada pelo autor desta tese (Buenos Aires, setembro de 2007).

distribuidora de energia elétrica da área metropolitana de Santiago, possuía o controle societário da empresa Endesa, principal empresa de geração elétrica do Chile, com a maior parte dos direitos de geração hidrelétrica nesse país. Tendo em vista a situação do grupo Enersis cabe considerar a percepção sobre o efeito que teria o ingresso do gás natural ao Chile: esperava-se uma redução dos custos de geração das usinas termelétricas (que operavam queimando carvão mineral), reduzindo assim os preços de venda da energia elétrica no nível do suprimento. Com isto, a *Enersis* poderia temer reduções consideráveis da sua receita, pois estava acostumada a beneficiar-se com as benesses das rendas hidráulicas desde o processo de privatização do setor elétrico, em 1982. Assim, ter participação nas decisões e nos negócios referentes ao ingresso do gás natural no Chile podia ser conveniente para este grupo econômico muito vinculado a ex-altos executivos do setor elétrico chileno.

A inferência anterior é coincidente com as informações apresentadas por Figueroa e Smith (2002) para quem a percepção geral das outras empresas (por exemplo, *Chilgener* ou *Gener*) era que a *Enersis* desejava ter o controle do ingresso do gás natural, com o qual poderia ter chances de intervir nessa indústria de maneira favorável aos seus interesses.

Por sua parte, a empresa chilena *ENAP* também tinha motivações para participar do projeto, principalmente devido à possibilidade de estreitar vínculos com a *YPF*, pois poderia permitir parcerias para o transporte de gás e distribuição na cidade de Concepción, bem como em outras áreas do Chile e diversas participações na indústria em outros países. Com efeito, conforme foi apresentado no item 4.1, a *ENAP* estava ingressando num processo de internacionalização.

O exposto acima indica que o grupo *Transgas/Gás de Chile* tinha motivações para impulsionar o projeto. De fato, os investimentos deste consórcio no desenvolvimento dos estudos de pré-investimento foram inclusive mais elevados que os do consórcio *Gasandes*. Segundo publicações da imprensa chilena (*El Diario*, 6 de janeiro de 1995), até inícios de 1995 (a seis meses da decisão definitiva) os investimentos daquele consórcio foram da ordem de 14 milhões US\$, frente a 3 milhões US\$ do grupo *Gasandes*.

O interesse das empresas sócias do projeto *Gasandes* foi apresentado no momento de descrevê-las no item anterior. Não obstante, caberia destacar que as empresas chilenas deste grupo, sem desmerecer o interesse econômico na exploração do mercado (o que finalmente constitui a motivação comum para todas as empresas) foram de certa maneira reativas frente à possibilidade de que British Gas e o grupo Enersis firmaram posições no Chile. Os depoimentos da ex-Secretária Executiva do Chile, do ex-funcionário da *Gasco* e as informações apresentadas por Figueroa e Smith (2002) levam a afirmar que *Gasco* e *Gener* se

sentiram ameaçadas por um projeto em que as empresas líderes mostravam um enfoque pouco favorável a outras empresas, pois se temia o controle de preços e de volumes de gás natural. Por outro lado, os interesses das empresas de fora da região, principalmente da canadense Nova, não eram diferentes das grandes empresas do outro grupo (a *Tenneco*, para citar um exemplo). Deve ser ressaltado que a *NOVA* já possuía interesses na região (ver Apêndice 4.3)

Não obstante a diversidade das motivações em ambos os grupos empresariais, a lógica central que mobilizava todas as empresas é finalmente a mesma em todos os casos: participar de um negócio que se vislumbrava promissório tanto no Chile como na Argentina. Ninguém queria ser excluído do aproveitamento de recursos abundantes, com tecnologias que estavam sendo promovidas como muito favoráveis, desde o ponto de vista ambiental e de eficiência energética (geração termelétrica com sistemas de ciclo fechado ou combinado), a “energia do bem” propalada pelo político Al Gore (conforme foi explicado no Capítulo 3, dedicado à análise do projeto *Gasbol*). Não deveria ser deixado de lado, que estes projetos energéticos estavam sendo promovidos nos dois países que haviam iniciado as reformas neoliberais na região. Estas reformas atraíram os grandes capitais interessados em lucros praticamente garantidos pela exploração dos serviços públicos, em condições favoráveis para as empresas.

4.2.4.2.3 A questão do desenvolvimento regional no Chile

Finalmente, caberia mencionar um elemento diferenciador entre as propostas dos consórcios vinculados aos projetos concorrentes se refere ao enfoque de atenção a diferentes regiões do Chile. Não se tem ampla informação deste elemento, mas poderia ser importante para colaborar numa análise posterior sobre como se deu a acelerada expansão de gasodutos no Chile, durante a segunda metade da década de 1990, com diversos agentes envolvidos.

O projeto *Transandino*, segundo Nelson Cornejo (ex executivo da Gasco que esteve diretamente envolvido no projeto de criação de *GasSur*), entrevistado pelo autor da tese, buscou incorporar a satisfação das necessidades de diferentes regiões do Chile, incluindo entre as áreas geográficas beneficiadas a segunda cidade do país, em termos de população: a cidade de *Concepción*, na VIII região. Para este profissional entrevistado, este enfoque do projeto *Transandino* foi crucial para contar com o apoio de autoridades e empresários da VIII região do Chile. Por sua parte, o projeto *Gasandes* era um projeto com foco principal na atenção dos consumidores na área metropolitana de Santiago.

Uma maneira que encontrou o projeto *Gasandes* de contra-restar a propaganda de desenvolvimento regional do projeto concorrente foi o pré-lançamento de outro projeto na

altura da cidade de *Concepción*. Segundo o depoimento de Nelson Cornejo, o projeto batizado com o nome de *GasSur* foi lançado em janeiro de 1995, com o intuito de satisfazer a demanda de clientes na VIII região. A consigna era levar adiante um projeto que complementasse o *GasAndes*, mas que estivesse dirigido principalmente à cidade de *Concepción* e vizinhanças. A *GasSur* foi a pedra-de-toque do projeto executado anos mais adiante, *Gasoducto del Pacífico*. Dentro dessa mesma linha de projetos de desenvolvimento regional em áreas externas de Santiago, os sócios de *Gasandes* também envidaram esforços para estender o gasoduto *Gasandes* até Valparaíso.

Esta questão do desenvolvimento regional não será desenvolvida com profundidade aqui. Mas cabe citar que os benefícios para as comunidades e povos afetados pelo projeto foram escassos. Para maiores detalhes se sugere consultar o livro de Figueroa e Smith (2002).

4.2.4.3 O desfecho da concorrência dos gasodutos: os contratos de transporte

O projeto *Gasandes* é considerado como um ícone na América Latina de um projeto de gás natural que seguiu os preceitos do liberalismo econômico: o ideal da concorrência de empresas no mercado, o que deveria, em princípio, resultar num efeito benéfico para o consumidor (a redução dos preços). A disputa pela realização de um projeto de gasoduto para a cidade de Santiago foi interpretada como um resultado desejável e saudável na atividade de transporte de gás em mãos de privados. Esperava-se, segundo o enfoque de A. Jadresic e M. Isabel González⁴⁴⁷, o benefício da concorrência para os consumidores.

Segundo foi comentado anteriormente (ponto 4.2.4.2), o objetivo empresarial de transportar gás natural argentino para o mercado da cidade de Santiago, incluindo a expansão da geração de eletricidade, tinha dois grandes grupos econômicos concorrentes. Jadresic (2000, p. 10) comenta que a disputa entre as grandes empresas – ou entre os consórcios *Transandino/Gas de Chile* e *Gasandes* – foi resolvida em meados do ano 1995 por razões exclusivamente econômicas⁴⁴⁸. Esta posição de que as motivações econômicas foram

⁴⁴⁷ Autoridades do governo chileno em 1995; pessoas entrevistadas pelo autor desta tese em Santiago do Chile, setembro de 2007.

⁴⁴⁸ As outras vantagens que eram apresentadas de ambos os projetos não foram determinantes no momento de decidir. No caso de *Trasngas*, uma grande vantagem que era divulgada se refere ao do desenvolvimento regional, fora de Santiago, pois o projeto ia passar por 4 regiões do Chile: V, VI, VII e VIII. A vantagem divulgada por *Gasandes* referia à segurança de abastecimento, pois a utilização (e disponibilização) de uma capacidade importante de transporte da empresa argentina TGN, no sistema centro-oeste, constituía um elemento de propaganda do consórcio. Os benefícios ambientais do uso do gás natural para substituir combustíveis de origem fóssil eram divulgados por ambos os grupos de empresas.

determinantes na decisão sobre qual dos projetos seria levado adiante ficou – segundo Jadresic – exclusivamente em mãos das empresas privadas e o governo não teve intervenção nessa disputa. Para o ex-ministro chileno, ambos os consórcios ficaram, em princípio, em igualdade de condições de concorrência⁴⁴⁹, desde o momento que foi aprovado o Protocolo Energético de 1995 (sem restrições de exportação de gás, a não ser a alusão à preeminência do mercado interno, que ficou plasmada no novo Protocolo de 1995).

A continuação será apresentada uma resenha sobre os passos que levaram ao desfecho da concorrência mencionada pelo ex-ministro chileno. Para ele, o critério econômico foi o que determinou a realização de um projeto entre os projetos concorrentes. Quando se fala de critério econômico trata-se de preços ou tarifas. Assim, segundo a informação apresentada por Mares (2006, p. 184), a questão da concorrência dos preços ou tarifas se encaminhou por meio de sessões para a realização de contratos de transporte. A primeira sessão⁴⁵⁰ foi convocada pelo consórcio *Gasandes*, em maio de 1995. *Transgas* realizou a convocatória similar logo depois, em junho de 1995.

Não se teve acesso aos termos exatos das convocatórias. Porém, a imprensa chilena (*El Diario*, 11 de julho de 1995 e *El Mercurio*, 12 de julho de 1995)⁴⁵¹ publicou que as tarifas do projeto *Gasandes*, em Santiago e na V região, estavam entre 0,997 e 1,2 US\$/MMBTU, enquanto que as tarifas do projeto *Transgas* eram inferiores: de 0,805 a 0,981 US\$/MMBTU. As empresas que tinham a opção de decidir entre um projeto ou outro eram *Endesa (Energis)* e *Colbún*, duas empresas geradoras de eletricidade. Deve lembrar-se que a primeira empresa estava vinculada ao projeto *Transgas*.

A decisão de assinatura dos contratos foi tomada em poucos dias e não se tem informação disponível sobre as negociações internas⁴⁵². Comentam os professores Figueroa e Smith (2002) que, no último momento, próximo ao fechamento da *sessão* do *Gasandes* (previsto para 19 de julho de 1995), *Endesa* e *Colbún* decidiram assinar o contrato de

⁴⁴⁹ Segundo depoimento de A. Jadresic durante a entrevista realizada pelo autor desta tese (Santiago, setembro de 2007).

⁴⁵⁰ A *Open Season* da capacidade de transporte de gás natural é um concurso que ocorre, durante certo período de tempo, para definir o interesse real de potenciais clientes para contratar a capacidade de transporte. Os operadores do transporte de gás ofertam capacidade de transporte e os interessados realizam ofertas irrevocáveis de contratação da capacidade ofertada. Geralmente, se aplica em casos de instalações que operam na modalidade de livre acesso.

⁴⁵¹ Dados apresentados no estudo de Figueroa e Smith (2002).

⁴⁵² O autor da tese tentou entrevistar o Sr. Juan Claro, ex alto executivo da Gasco e um dos principais responsáveis das negociações que levaram à execução do projeto. A indicação foi dada pelo Prof. Figueroa, quando da missão realizada em Santiago (setembro de 2007), mas foi impossível comunicar-se com o Sr. Claro.

transporte com o projeto *Gasandes*, com uma tarifa final de 0,7 US\$/MMBTU, bem inferior às tarifas publicadas pela imprensa poucos dias antes e também inferior às tarifas publicadas do projeto *Transgas*.

Poderia concluir-se que as tarifas inferiores que foram finalmente propostas ou aceitas pelo consórcio *Gasandes* foram a razão de fechar os contratos com este consórcio. De fato, essas tarifas constituíram elemento importante para viabilizar projetos. Porém, segundo Figueroa e Smith (2002, p. 148), houve, por exemplo, outras razões não menos importantes: as garantias de cumprimento (em datas de entrega do gás natural) oferecidas por *Gasandes* eram sensivelmente maiores que no caso do oponente; e existia uma desconfiança em que poderia levar-se adiante um projeto tão complexo e de trajetória tão longa como a que estava propondo *Transgas*. Ademais, dizem estes estudiosos que a empresa *Endesa*, pouco antes de assinar o contrato, parecia ter a certeza de que *Colbún* também assinaria o contrato com *Gasandes*. Alguns setores vinculados ao consórcio *Transgas* sugeriram que o governo chileno teria interferido pressionando para que *Colbún*⁴⁵³ assinasse o contrato com o projeto *Gasandes*, mas Alejandro Jadresic, no depoimento realizado pessoalmente ao autor desta tese, negou qualquer intervenção do governo na decisão: para ele a decisão foi exclusivamente das empresas.

Pouco depois de conhecido o resultado das negociações com as empresas que contrataram o serviço de transporte de gás natural, a imprensa chilena levantou dúvidas sobre a rentabilidade do projeto. Conforme analisam Figueroa e Smith (2002, p. 151), a redução de tarifas parece ter sido compensada por um notável incremento na capacidade de transporte contratada. De fato, na entrevista com o executivo de *Gasandes*⁴⁵⁴, foi confirmado que as contratações foram superiores às estimativas iniciais. Segundo o depoimento do gerente comercial de *Gasandes* no Chile, no primeiro semestre o consórcio *Gasandes* estimava o transporte da ordem de 5 milhões MCPD; no final da *sessão*, as contratações chegaram a 10 milhões MCPD.

Os contratos de capacidade de transporte assinados em julho de 1995 foram o incentivo necessário para concluir os acordos entre acionistas do projeto *Gasandes*. Inclusive, foi oferecida a *Enersis* a participação de 9% no consórcio. Esta oferta não foi aceita por *Enersis*. Por sua vez, o consórcio *Gasandes* sofreu outras baixas na sociedade: *Techint* e

⁴⁵³ Em 1995, quando foram assinados os contratos com *Gasandes*, a empresa *Colbún* era controlada pelo Estado chileno, pois *CORFO* tinha 80% das ações da empresa.

⁴⁵⁴ O autor da tese entrevistou o Sr. Guillermo Ávila, gerente comercial da empresa *Gasandes* (Santiago do Chile, setembro de 2007).

outras empresas argentinas (a exceção de *CGC*) decidiram não participar do consórcio. A construção do gasoduto começou a inícios do ano 1996 e concluiu em meados de 1997. A inauguração se realizou em setembro desse ano.

Os contratos de suprimento de gás natural assinados entre os compradores (em total, cinco, a saber: *Metrogas, Gener, San Isidro – Endesa/Enersis, Colbún e Gas Valpo*) e os produtores da bacia de Neuquén são contratos de longo prazo (em torno de 15 anos, para a maior parte dos contratos) e contém cláusulas *take-or-pay*, segundo depoimentos dos executivos de *TGN, Gasandes* e da ex-Secretária Executiva da Comissão Nacional de Energia do Chile.

Não se teve acesso à informação detalhada dos contratos, pois é considerada informação confidencial das empresas. Não obstante, pode-se concluir que a tarifa publicada em 1995 sofreu ajustes nos últimos anos. Em princípio, os contratos do projeto *Gasandes* incluíam na verdade três contratos de transporte: a) um contrato com a *TGN* de Argentina; b) um contrato com a *Gasandes* da Argentina; e c) um contrato com a *Gasandes* do Chile.

Na Tabela 4.27, elaborada com base em dados fornecidos nas entrevistas realizadas com os executivos da *TGN*, em Buenos Aires, e com o gerente comercial de *Gasandes* no Chile, podem observar-se as tarifas desses três contratos mencionados no final do ano 2007, totalizando 0,9 US\$/MMBTU, o que representaria um ajuste da ordem de 2,1% anual acumulativo entre 1995 e 2007. Além do valor das tarifas se tem um encargo adicional do *Banco de la Nación Argentina*. Segundo o depoimento de Pablo Campana e Santiago Moriz da *TGN*, esse valor refere-se a um fideicomisso público, com a participação do Ministério do Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços da Argentina, que tem o objetivo de alavancar investimentos de expansão do sistema de transporte, por meio de empréstimos em condições favoráveis.

Tabela 4.27 Tarifas dos contratos com a TGN e as empresas Gasandes

Tarifas do contrato de transporte	US\$/MMBTU
Contrato inicial com a TGN	0,38
Encargo por Fideicomisso do Banco de la Nación Argentina (desde 2005)	0,4
Contrato com Gasandes Argentina	0,35
Contrato com Gasandes Chile	0,17
Total	1,3

Nota: Estimativas próprias com base em depoimentos de executivos das empresas.

Os contratos de transporte com a *TGN* são contratos de transporte firme, mas não todos os clientes chilenos possuem este tipo de contrato com a *TGN*. Por exemplo, *Gas Valpo*

não possui contrato firme com a *TGN* (segundo Pablo Campana, entrevistado pelo autor da tese). Outro elemento importante destes contratos com a concessionária argentina é que o valor total contratado é inferior ao valor dos contratos de transporte firme de *Gasandes*. Segundo depoimentos dos executivos da *TGN*, os contratos chegam à ordem de 8,9 milhões de MCPD, enquanto que os contratos com o projeto *Gasandes* alcançam o valor de 10 milhões de MCPD.

Os principais contratos de suprimento de gás natural argentino e, por conseguinte, os maiores contratos de transporte firme do gasoduto são os de *Metrogas* e o de *Colbún*. Com efeito, somente *Metrogas* importou um equivalente de 1 milhão de MCPD (média diária para o ano 1998) logo no início das operações de *Gasandes*. Em poucos anos, em 2003, estava importando mais de 2 milhões de MCPD (*METROGAS*, Memória 2004).

Os contratos de suprimento de gás natural de *Metrogas* são obrigações de longo prazo assinados em meados da década de 1990 com produtores argentinos de *Sierra Chata*, integrado por *Petrolera Santa Fé S.A.*, *Móvil Exploration & Development S.A. Argentina*, *Total Austral S.A.*, *Canadian Hunter Argentina S.R.L* e *Atalaya Energy LLC*. Também se tem contratos com o Consórcio *Aguada Pichana*, integrado por *Total Austral S.A.*, *Wintershall Energy* y *Pan American Energy LLC* (*METROGAS*, Memória Anual 2004, p. 122).

4.2.5 Os resultados do projeto no marco da crise do gás natural argentino

O projeto *Gasandes* surgiu como um modelo a seguir no marco das relações entre empresas e também entre países. Pouco tempo depois, já como resultado das crises do modelo de desenvolvimento institucional, o projeto fracassou, no dizer de Raúl Bertero, especialista argentino⁴⁵⁵.

4.2.5.1 Os primeiros anos de operação

O gasoduto *Gasandes* começou a operar em junho de 1997 (a inauguração oficial foi posterior, em setembro de 1997). Na data de início da operação, conforme consta da Tabela 4.27, as autorizações de exportação de gás natural argentino estavam, na totalidade, no nome de *Metrogas* e totalizavam 4,35 milhões de metros cúbicos por dia. Este valor correspondia aos máximos fluxos autorizados de gás no momento que *Gasandes* iniciou sua operação de

⁴⁵⁵ O Sr. R. Bertero foi entrevistado pelo autor desta tese, em Buenos Aires, em setembro de 2007.

transporte. Porém, no começo, os fluxos de gás natural foram bem inferiores aos fluxos máximos aprovados pelas autorizações do governo argentino, pois responderam principalmente às programações dos compradores de gás natural⁴⁵⁶.

Segundo os dados fornecidos por executivos da *Transportadora de Gas del Norte*, em junho de 1997 o gasoduto *Gasandes* transportou uma média de 569 mil MCPD. Os volumes transportados se incrementaram notavelmente dentro do primeiro ano de operação. Assim, em setembro de 1998 o volume médio transportado atingiu 5,05 milhões MCPD e, pouco tempo depois, em março de 1999, esse valor médio chegou a 7,7457 milhões MCPD, aparentemente um volume sensivelmente superior ao máximo autorizado pelo governo argentino nessa época (que era de 5,15 milhões de MCPD), conforme as disposições normativas das agências governamentais argentinas, apresentadas na Tabela 4.26.

A operação do trecho argentino do gasoduto, desde o início da operação em 1997 até o ano 2002, foi realizada pela empresa *TGN*. A partir do ano 2002, a operação é feita pela própria *Gasandes*, tanto na Argentina como no Chile, tendo assumido o Grupo *Total* o controle das empresas em ambos os países.

Tabela 4.28 Produção e consumo de gás natural e eletricidade no Chile (1994-2006)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
GÁS NATURAL													
	Milhão m ³ /dia												
Produção	5,31	5,21	4,96	5,83	5,45	3,29	3,13	3,29	3,01	5,07	2,99	5,59	5,21
% a.a.	10,84%	-2,04%	-4,77%	17,68%	-6,52%	-39,69%	-4,95%	5,21%	-8,49%	68,30%	-41,04%	87,01%	-6,81%
Consumo	5,31	5,21	4,96	7,67	8,85	12,58	14,27	17,37	17,64	21,67	22,72	23,40	20,43
% a.a.	10,84%	-2,04%	-4,77%	54,77%	15,37%	42,07%	13,51%	21,68%	1,56%	22,82%	4,83%	3,01%	-12,67%
ELETRICIDADE													
	TWh/Ano												
Geração	22,80	27,30	29,90	32,30	34,20	36,40	39,80	42,40	43,10	47,00	49,90	48,20	nd
% a.a.	7,04%	19,74%	9,52%	8,03%	5,88%	6,43%	9,34%	6,53%	1,65%	9,05%	6,17%	-3,41%	nd
Consumo líquido	20,00	24,40	27,20	29,70	31,30	34,40	38,10	40,60	42,20	45,90	47,60	48,30	nd
% a.a.	8,70%	22,00%	11,48%	9,19%	5,39%	9,90%	10,76%	6,56%	3,94%	8,77%	3,70%	1,47%	nd

Nota: Consumo líquido = geração interna + importação – exportação – perdas

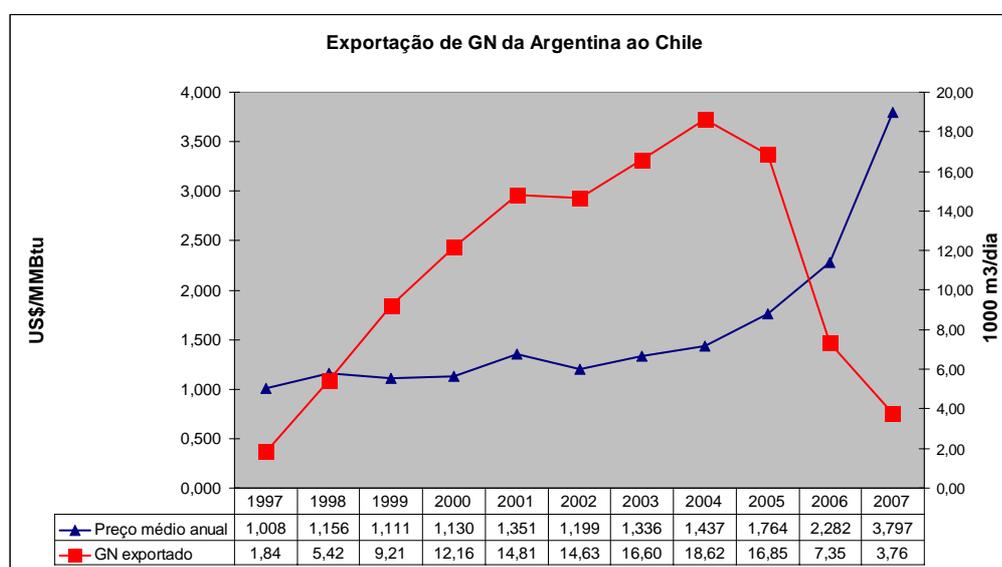
Fonte: Elaboração própria com base em dados de EUA, *Department of Energy* (2007)

⁴⁵⁶ Cabe lembrar que os principais compradores que consumiam o gás natural, no início, eram a *Metrogas* e a *Gener* (ambos do grupo de empresas vinculadas ao prometo *Gasandes*). Num caso, a distribuidora de gás, os consumos foram gradualmente crescentes, pelas características de uma expansão de uma rede de distribuição e do número de clientes deste tipo de empresa.

⁴⁵⁷ Se bem o fluxo diário médio máximo durante um mês foi de 7,7 milhões de MCPD no ano 1999 os valores máximos chegaram a 8,5 milhões de MCPD, segundo o depoimento de G. Águila de *Gasandes* (entrevista realizada pelo autor desta tese, em Santiago do Chile, em setembro de 2007).

Com efeito, conforme se mostra no Gráfico 4.4, os volumes médios diários de gás natural exportados pela Argentina foram crescentes desde o ano 1997 até o ano 2004, até chegar a um valor de 18,62 milhões MCPD (considerando os valores diários médios por mês, pois os valores máximos chegaram a ultrapassar os 24 milhões de metros cúbicos por dia). Depois da crise do gás natural deflagrada no ano 2004, conforme será explicado mais adiante, os valores de exportação declinaram de maneira acelerada, em virtude de restrições impostas pelo governo argentino, não como resultado da decisão das empresas exportadoras.

Gráfico 4.4



Nota: Os preços foram obtidos da relação entre os US\$ FOB recebidos e o volume total de gás natural entregue no ano. A quantidade de gás natural corresponde a valores médios diários.

Fonte: elaboração própria com base em dados da Secretaría de Energia da República Argentina, Subsecretaría de Combustibles (www.energia3.mecon.gov.ar).

Um elemento a ser destacado no consumo de energia do Chile, e que explica, pelo menos em parte, o comportamento explosivo do consumo de gás natural, se refere a que a expansão do parque de geração elétrica do Chile se estava dando com base na geração termelétrica. Isto é, o gás natural argentino foi o combustível da expansão elétrica do Chile para atender o considerável crescimento de consumo de eletricidade no Chile, que chegou a quase 11% no ano 2000, sustentado por um crescimento notável da geração interna de eletricidade (vide Tabela 4.28)

4.2.5.2 A crise do modelo neoliberal na Argentina: impacto no setor hidrocarbonetos

A análise da crise do gás na Argentina é complexa, porque tem muitos elementos históricos, de enfoque das empresas e de políticas do governo a considerar; ademais, afetou vários países, não somente a Argentina e o Chile⁴⁵⁸. Um dos enfoques possíveis de análise, com base na interpretação dos dados oficiais contrastados com as informações obtidas nas entrevistas, indica que as raízes dela se encontram nas reformas institucionais (do setor de hidrocarbonetos da Argentina) levadas adiante na década de 1990. No marco delas, o gás natural foi transformado numa mercadoria. As empresas visaram exclusivamente os resultados financeiros e muitas vezes a eficiência econômica no curto prazo.

As reformas institucionais da década de 1990 tiveram, entre outras coisas, a marca das crises econômicas na América Latina. Damill et. al (2003, p. 204) ressaltam que todas estas crises (a do México, em 1994; a da Argentina, em 1995; e a do Brasil em 1998/1999) tiveram várias elementos comuns nesses países. Em todos eles - as maiores economias da região – existia sobrevalorização da moeda nacional (com taxas nominais de câmbio fixas ou quase-fixas); eram países que haviam recebido importantes ingressos de capital externo; e a regulação dos movimentos de capitais (principalmente no México e na Argentina) era bastante permissiva e frágil, pois seguiam as diretrizes do capitalismo em expansão em escala global.

Outro enfoque da crise da aplicação das receitas neoliberais na Argentina, como o realizado por Bonnet (2002), mostra o crescente descontento da população, principalmente dos trabalhadores, devido às medidas econômicas do período menemista. Bonnet analisa o impacto que teve o pacote de medidas de tentativa de estabilização monetária no emprego e nos trabalhadores. De fato, as taxas de desemprego foram elevadas durante a década de 1990 e se incrementaram ainda mais nos primeiros anos dos anos 2000 (ver Tabela 4.29). Esse analista destaca o custo que significou manter a conversibilidade peso – dólar estadunidense, em detrimento dos benefícios trabalhistas (procurava-se incrementar a crise da produtividade afetando os benefícios sociais). As análises de Bonnet dão conta da revolta popular que houve

⁴⁵⁸ Envolveu países como a Bolívia e o Brasil, por exemplo. O governo argentino negociou compras de gás natural da Bolívia e inclusive teve contatos com a Petrobras para tentar ter acesso a maiores quantidades do combustível.

em fins dos anos 2001 em contra das políticas neoliberais da gestão de Menem e que se tentaram manter durante o governo de Fernando de la Rúa⁴⁵⁹.

Tabela 4.29 - Algumas das principais variáveis socioeconômicas (ou variação das variáveis) da Argentina (1998-2006)

Indicadores socioeconômicos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Var. PIB (em %)	3,8	-3,4	-0,8	-10,9	-4,4	8,8	9,0	9,2	8,5
Var. PIB/hab. (em %)	2,5	-4,6	-1,8	-5,4	-11,7	7,8	8,0	8,1	7,4
Var. Índice de preços									
Taxa de desemprego (%)	12,8	14,3	15,1	17,4	19,7	17,3	13,6	11,6	10,4

Nota: As taxas de desemprego foram calculadas com diferente critério desde 2003, o que invalida uma interpretação precisa da série histórica. Por conseguinte, os dados devem ser tomados como referência.

Fonte: elaboração própria com dados da CEPAL, Anuários Estadísticos de 2001, 2005 e 2006.

A recente crise econômica da Argentina tem – sem dúvida – várias maneiras de abordar a análise e se desenrolou num complexo tecido de medidas conducentes a salvar as receitas neoliberais encetadas nas décadas de 1980 e 1990 na Argentina. Mas, conforme lembra Alcides Goularti Filho (2003), o caso da crise argentina é apenas um exemplo mais de outras crises anteriores no desenvolvimento capitalista, que tentaram estabelecer o reinado da moeda-mercadoria, a cíclica ressurreição do padrão-ouro. Goularti Filho ainda vai mais longe na sua análise, ressaltando a responsabilidade das elites latino-americanas na adoção das medidas da década de 1990.

Assim, as reformas do setor hidrocarbonetos da Argentina produziram uma transformação na gestão dos segmentos das indústrias de petróleo e gás natural: as empresas privadas nacionais e internacionais são as que passaram a orientar os investimentos e a administração dos recursos argentinos.

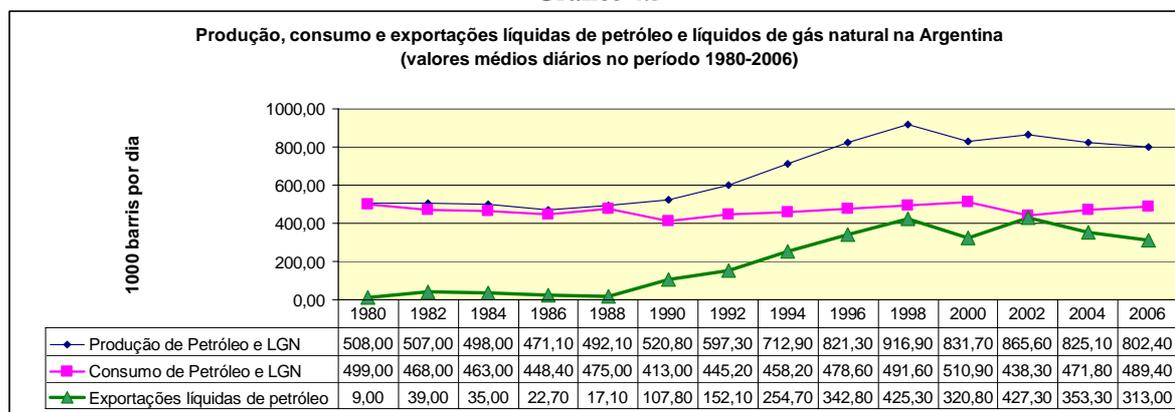
O processo de reformas do setor contribui principalmente para permitir que as empresas privadas internacionais e nacionais tivessem uma participação predominante nas indústrias de petróleo e de gás da Argentina e obviamente se apropriassem de grande parte dos benefícios das rendas petrolíferas. Esta consequência imediata das reformas teve implicações diretas na administração dos importantes recursos argentinos. As somas de

⁴⁵⁹ Fernando de la Rúa foi presidente da República Argentina entre 10 de dezembro de 1999 e 20 de dezembro de 2001. Foi eleito integrando uma aliança opositora ao governo de Carlos Menem. Não conseguiu manter a crise econômica deflagrada durante a gestão de Menem, inclusive a crise foi agravada durante seu governo. Durante a crise foi levado a tomar medidas impopulares para evitar a fuga de capitais do país, assim como o congelamento dos depósitos bancários (o “*corralito*”). Renunciou no meio de uma comoção popular em Buenos Aires e outras cidades do país. Foi sucedido por vários presidentes transitórios até que é confirmado – por acordo entre o Partido Justicialista e o Radicalismo - Eduardo Duhalde, em janeiro de 2002, como presidente da República até terminar o mandato de Fernando de la Rúa. Em 2003, assumiu o presidente Nestor Kirchner, como resultado de umas complexas eleições em que também participou o anterior presidente Menem, ainda que este último estivesse envolvido numa série de denúncias de corrupção.

dinheiro que o Estado argentino recebeu, na década de 1990, pelas privatizações do setor hidrocarbonetos, são até inferiores ao faturamento total das vendas de petróleo durante um ano (ano 2007), que chegaram à ordem de 14 bilhões US\$, dos quais 55% foram destinados às empresas operadoras⁴⁶⁰.

A livre disponibilidade do petróleo outorgada pelas primeiras medidas da reforma setorial, pouco depois de assumir a gestão de Menem, em 1989, permitiu que as empresas exportassem uma crescente parcela da produção de petróleo argentino. Conforme pode ser observado no Gráfico 4.5, a produção total de petróleo (considerando também os líquidos do gás natural) passou da ordem de 500 mil barris diários na década de 1980, exclusivamente para atender o consumo doméstico, para o máximo de 900 mil barris diários, em fins da década de 1990. O crescimento da produção e das vendas de petróleo se deu com base nas exportações. Em 1998, 46% da produção de petróleo argentino destinaram-se à exportação, sendo que 25% do total exportado corresponderam a exportações para os Estados Unidos da América (USA, *Department of Energy*, 2007).

Gráfico 4.5



Fonte: Elaboração própria com base em dados de: USA, *Department of Energy* (2007)

Segundo dados do Instituto Argentino do Petróleo e Gás (www.iapg.org.ar)⁴⁶¹, entre as empresas que têm a maior participação na produção de petróleo e gás natural na Argentina destacam-se as seguintes: *YPF S.A. (Repsol)*; *Pan American*; *Chevron San Jorge S.A.*; e a *Petrobras*⁴⁶². A produção destas empresas representa praticamente 70% da produção de

⁴⁶⁰ Segundo Diego Guichón, da Secretaria de Energia da Argentina, as participações governamentais (da Nação e das províncias) devem estar – em média – em aproximadamente 45%. Estes cálculos não inclui o Imposto à Renda e outros impostos a que estão submetidas as empresas na Argentina.

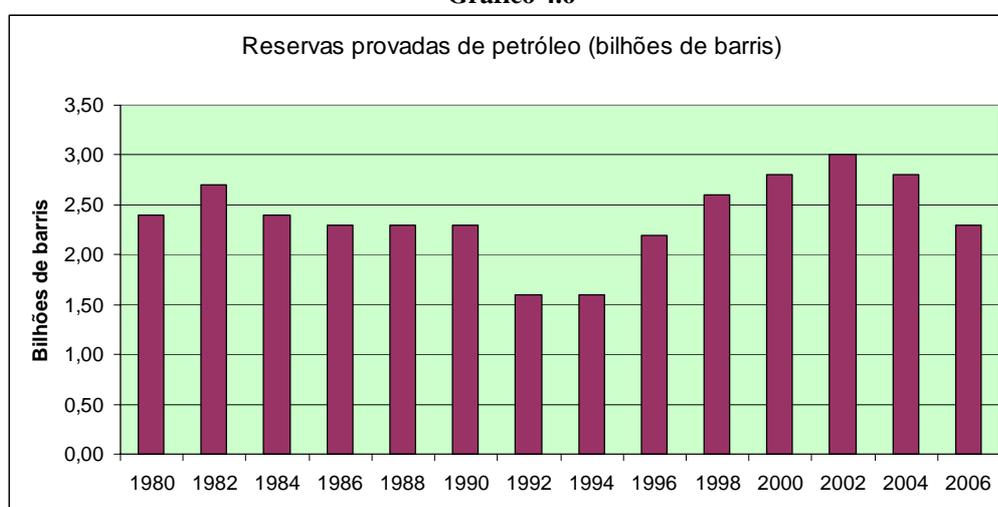
⁴⁶¹ Acesso em: 15 de janeiro de 2008.

⁴⁶² A *Petrobras* comprou, em meados do ano 2002, 58% da participação societária da empresa *Pérez Companc*, considerada – naquela época – a segunda maior empresa de capitais predominantemente argentinos (depois do

petróleo (*YPF S.A.* é de longe a primeira, com mais de 37% do total). Já no que tange ao gás natural, a *YPF S.A.*, a *Total Austral*, a *Petrobras* e a *Tecpetrol* (do grupo argentino *Techint*) produzem aproximadamente o 85% do combustível.

A consigna das empresas que operam os campos produtores de petróleo na Argentina foi produzir e vender o produto. Durante a década de 1990 algumas descobertas foram realizadas (ver Gráfico 4.6), mas nenhuma foi de grande importância. Inclusive, no ano 2006 as reservas provadas chegaram a ser inferiores às que se tinha durante a década de 1980, antes das reformas do governo Menem.

Gráfico 4.6



Fonte: Elaboração própria com base em dados de: USA, *Department of Energy* (2007)

No que tange ao gás natural, a relação entre a produção e o consumo interno foi diferente ao caso do petróleo, pelo menos até 1997/1998: conforme pode ser visto no Gráfico 4.7, o crescimento da produção acompanhou o crescimento do mercado interno de gás. Entre 1997/1998 e 2004 se percebe a influência das exportações de gás natural ao Chile.

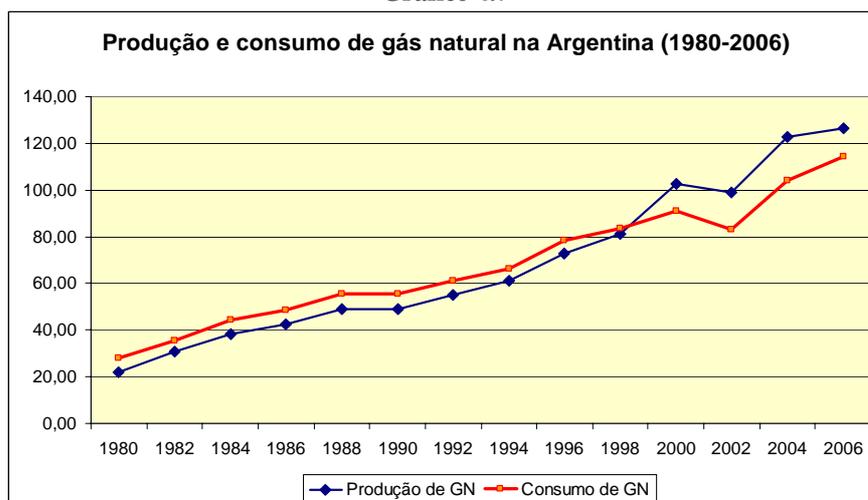
Tudo parecia indicar que o gás natural também teria uma trajetória similar ao petróleo: as empresas buscavam maximizar os benefícios econômicos por meio do incremento das vendas. A queda no consumo em 2002 é consequência da crise do plano de conversibilidade.

No auge das reformas setoriais, as vendas de gás natural para o Chile, de parte das empresas produtoras, representaram uma oportunidade para “monetizar” rapidamente as reservas de gás natural. Quando sobreveio a crise do plano de conversibilidade no ano 2002,

grupo *Techint*). A *Pérez Companc* é operadora de campos de petróleo e gás natural, entre outras participações na cadeia de valor dos hidrocarbonetos e outros setores da economia.

os preços do gás natural foram “pesificados” na Argentina (caíram imediatamente a 1/3 do valor em US\$). As empresas exportadoras – por meio de um Decreto presidencial do mesmo ano – conseguiram manter os preços em boca de poço para a exportação. Este fato permitiu que a exportação de gás para o Chile fosse atraente para os agentes econômicos, o que era coincidente com a avidez com que crescia o consumo de gás natural no Chile.

Gráfico 4.7



Nota: os valores estão em milhões de metros cúbicos por dia.

Fonte: Elaboração própria com base em dados de: USA, *Department of Energy* (2007)

Tabela 4.30 Preços e tarifas da energia elétrica e do gás natural na Argentina (comparação com os valores no Reino Unido)

	Argentina (2001)	Argentina (2002)	Reino Unido
Eletricidade (em US\$ por MWh)			
Preço no mercado spot	19,5	8,76	31,8
Tarifa residencial	89,0	30,0	112,0
Tarifa industrial	48,0	15,6	55,0
Gás Natural (em US\$ por 1000 m³)			
Preço em boca de poço	43,0	18,1	94,2
Tarifa residencial	158,4	52,8	367,8
Tarifa industrial	68,8	22,9	133,1

Notas: (1) Os valores das tarifas de eletricidade na Argentina correspondem aos de Edenor e Edesur com uma taxa de câmbio de 1 US\$ = 3 \$. Os valores no Reino Unido correspondem a valores citados em: CAISE (2002), *The electricity in Argentina: a great achievement in serious problems*.

(2) Os valores do preço e das tarifas de gás natural na Argentina correspondem a dados da Secretaria de Energia (médias simples dos valores por província). Os valores para o Reino Unido foram citados no seguinte trabalho: FIEL (1999), *The regulation of the competition and of the public services*.

Fonte: Urbiztondo (2003, p.6)

Mas o mercado interno continuou com os preços reduzidos, principalmente no caso da categoria residencial e comercial. Segundo informação do depoimento de Enrique González da Secretaria de Energia da Argentina⁴⁶³, maior parte das medidas de eficiência energética recomendadas foi desencorajada por esses preços muito baixos⁴⁶⁴ (vide Tabela 4.30).

4.2.5.2.1 A reação do governo argentino frente à crise do modelo de desenvolvimento do gás natural e as repercussões no Chile

A posse do presidente Nestor Kirchner (25 de maio de 2003) se realizou num período de ajustes de política econômica. Com efeito, as medidas tomadas pelo ministro Roberto Lavagna (ministro de Economia do governo de Eduardo Duhalde) pareciam mostrar uma saída à crise dos anos anteriores. O abandono da busca a qualquer custo da “estabilidade monetária” e a forte intervenção do Banco Central para a compra das divisas no momento em que aumentavam as exportações, entre outras medidas, resultaram em crescimento econômico elevado (maior crescimento econômico implica, em princípio, maior demanda de energia). O crescimento da economia argentina, a recuperação do crescimento do consumo do gás natural (desde 2003) e o incremento constante das exportações de gás natural foram os efeitos que somados elevaram o sinal de alerta na Secretaria de Energia da Argentina. Apesar de que esta alerta já existia desde pelo menos o ano 2000, quando muitos analistas (KOZULJ, 2000) já chamaram a atenção sobre o nível das reservas que estava comprometido para exportação, principalmente para o Chile.

O sinal de que os indicadores de reservas não apresentavam boa performance foi dado em 2004. Imediatamente foram tomadas diversas medidas; entre elas resoluções restritivas para a exportação de gás argentino. Cabe ressaltar, todavia, que para Guillermo Águila, gerente comercial de Gasandes no Chile, o sinal de alerta já havia sido dado em 2002, quando houve problemas de greve em Neuquén e teve cortes no abastecimento de gás para o Chile.

Um dos indicadores que chamaram a atenção das autoridades argentinas foi a queda continuada da relação entre reservas e produção de gás natural. Conforme pode ser visto na

⁴⁶³ Entrevista realizada pelo autor da tese em Buenos Aires, setembro de 2007. Enrique González é responsável das políticas de eficiência energética da Secretaria de Energia.

⁴⁶⁴ A Lei de Emergência Econômica 25561 de 2002, em seu Artigo 8, determinou que os preços e tarifas que antes estavam em US\$ fossem convertidos a pesos com uma equivalência um-a-um, mas com o peso valendo 1/3 do valor do US\$. Também foram proibidas as indexações utilizando índices internacionais. Esta medida afetou diretamente todas as transações comerciais, incluindo as exportações de gás natural e os contratos de venda do gás e de transporte. Não obstante, o Artigo 9 da mesma lei de 2002 previu que o Poder Executivo poderia rever casos especiais (em que contratos poderiam ser renegociados), nos quais poderiam considerar-se questões de qualidade do serviço, interesse dos usuários, entre outros. O caso das tarifas de gás natural para a exportação foi isento da aplicação da Lei de Emergência Econômica por meio do Decreto 689 de 2002.

Tabela 4.31, antes da privatização, a relação entre reservas e produção se mantinha na ordem dos 40 anos. Depois da privatização de *YPF* e as reformas institucionais do setor, o valor dessa relação foi descendente na maior parte dos anos. No ano 2004 se esperava a menor relação da história do gás natural dos últimos 30 anos. A situação se apresentava com características mais preocupantes, visto que o consumo de gás natural nas residências argentinas (no maior centro de consumo, que é a área metropolitana de Buenos Aires) é estacional.

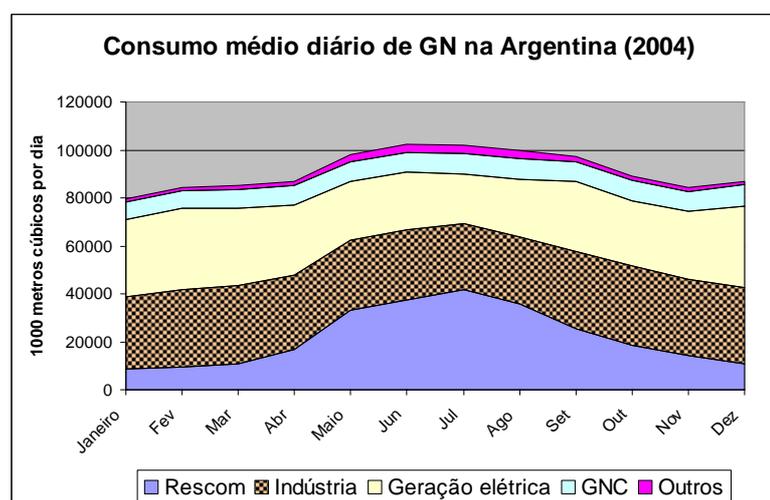
Tabela 4.31. Relação reservas provadas/produção de gás natural na Argentina

1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
43,33	20,7	18,35	20,14	21,53	18,6	14,78	13,42	11,58

Fonte: elaboração própria com base nos dados de USA, *Departament of Energy* (2007)

Conforme pode ser observado no Gráfico 4.8, o consumo *Rescom* (residencial mais comercial), que representa uma parcela importante do consumo de gás natural (21% do consumo total anual), cresce notavelmente durante os meses frios (maio a setembro): de valores de 8,8 milhões MCPD passa a mais de 40 milhões MCPD⁴⁶⁵.

Gráfico 4.8



Fonte: elaboração própria com dados do *Ente Nacional Regulador del Gas*⁴⁶⁶

⁴⁶⁵ Nos meses frios, o consumo *Rescom* representa mais de 40% do consumo total de gás natural (média diária por mês). Na época do inverno também diminui a participação do consumo das usinas termelétricas, porque são meses favoráveis para a hidroeletricidade no sistema hidrelétrico argentino nas bacias hídricas do centro-oeste do país. Não obstante, durante o restante do ano, a participação das indústrias e da geração elétrica constitui a maior parte do consumo de gás natural, com mais de 37% de participação cada um, chegando – em conjunto – a 80% nos meses de verão.

⁴⁶⁶ Disponível em: www.enargas.gov.ar. Acesso em: 20 de janeiro de 2008.

Tendo em vista a situação das reservas e produção de gás natural na Argentina e a vulnerabilidade do mercado interno pelas decisões que as empresas estavam tomando, o governo argentino, pouco antes do inverno do ano 2004 (em março), emitiu a Resolução 265/2004 da Secretaria de Energia⁴⁶⁷ que introduziu, entre outras medidas, as seguintes: a) a proibição de exportação de excedentes de gás natural que pudessem ser úteis para o mercado interno; b) a suspensão das tramitações em curso de solicitação de autorizações de exportação de gás natural e revisão de todas as autorizações outorgadas desde o ano 2001; e c) a instauração de racionamento no fornecimento de gás natural, começando pelos volumes destinados à exportação.

É interessante notar que a Resolução 265/2004 menciona - nos “considerando” - a restrição imposta às autorizações de exportação de gás (Art. 3º da Lei 24076/1992) com relação ao mercado interno (as autorizações somente seriam aprovadas toda vez que não afetassem o abastecimento interno). Inclusive, destaca que essa restrição foi consignada expressamente nos acordos internacionais (como o Protocolo Energético com o Chile, do ano 1995). Com estas menções, a normativa argentina tentou deixar claro que não se estaria infringindo as disposições dos acordos internacionais; ainda que isto suscite certas dúvidas, pois as autorizações já haviam sido outorgadas com anterioridade à Resolução restritiva.

Por sua parte, a Superintendência de Eletricidade e Combustíveis do governo chileno, face à Resolução 265 do ano 2004, abaixou imediatamente a Resolução 754/2004, por meio

⁴⁶⁷ O governo argentino elaborou também uma série de normas entre os anos 2004 e 2006 que tiveram o intuito de preservar o suprimento interno, principalmente do setor residencial. Contudo, as medidas normativas tomadas não foram suficientes para evitar racionamentos nas distribuidoras de gás natural, onde se registraram restrições não somente na produção como também no transporte do gás natural.

Entre as principais normas abaixadas neste último período, cabe mencionar a Resolução 659 do dia 17 de junho de 2004, também da Secretaria de Energia, que entre outras medidas aprovou o *Programa Complementario de Abastecimiento al Mercado Interno de Gas Natural*. Segundo este Programa, os operadores da produção têm a obrigação de realizar injeções adicionais de gás natural ao sistema para o suprimento interno. As quantidades de injeção adicional ao mercado interno que constituem obrigação de colocar à disposição do sistema são inversamente proporcionais à porcentagem de volumes contratados para exportação. As empresas de transporte de gás natural (*TGN* e *TGS*) ficaram com a responsabilidade de velar pelo cumprimento estrito da Resolução.

Outra norma relevante é a Resolução 752 de 2005, que – entre outras medidas - permitiu a compra de gás natural a qualquer agente do mercado de gás natural distinto da distribuidora em cuja área se encontra o usuário.

Os usuários Rescom e os de serviço geral ficaram excluídos desta norma. Também criou mecanismos para realizar operações no Mercado Eletrônico de Gás (equivalente ao MEM no setor elétrico) de compra de gás natural com prazos mínimos de 36 meses, denominada “*Oferta Irrevocable para adquirir gas natural*” e na modalidade *take-or-pay* (mínimo de 75% da quantidade diária máxima demandada). Estas ofertas incluem um preço máximo a pagar no ponto de ingresso ao sistema de transporte.

da qual estabeleceu algumas medidas em caso de situação de contingência no suprimento de gás natural. Entre as medidas elencadas na norma chilena, cabe ressaltar as seguintes:

- conformaram-se dois Comitês de acompanhamento da crise do gás natural: o Comitê Norte, que estaria integrado por representantes dos gasodutos (Atacama e Norandino⁴⁶⁸), das distribuidoras e comercializadoras de gás e do Centro de Despacho Econômico de Cargas; e o Comitê Centro-Sul, que estaria integrado por representantes dos gasodutos (entre eles, Gasandes), das distribuidoras e comercializadoras de gás e do Centro de Despacho Econômico de Cargas;
- os Comitês atuariam como gerenciadores da crise. Para tanto, as distribuidoras, comercializadoras e o Centro de Despacho Econômico de Cargas deviam preparar diariamente os volumes de demanda por categorias (*verbi gratia*, a categoria do setor residencial, comercial e hospitais e a categoria de usinas termelétricas de sistemas em rede e isoladas) para o dia seguinte e para os 10 dias seguintes. Em caso de restrições, os Comitês deveriam priorizar, em primeiro lugar, a categorias residencial, comercial e hospitais. Em segundo lugar, deveria ser priorizado o abastecimento das usinas termelétricas;
- as empresas distribuidoras com algum tipo de respaldo útil deviam realizar as providencias para ter disponível esse respaldo.

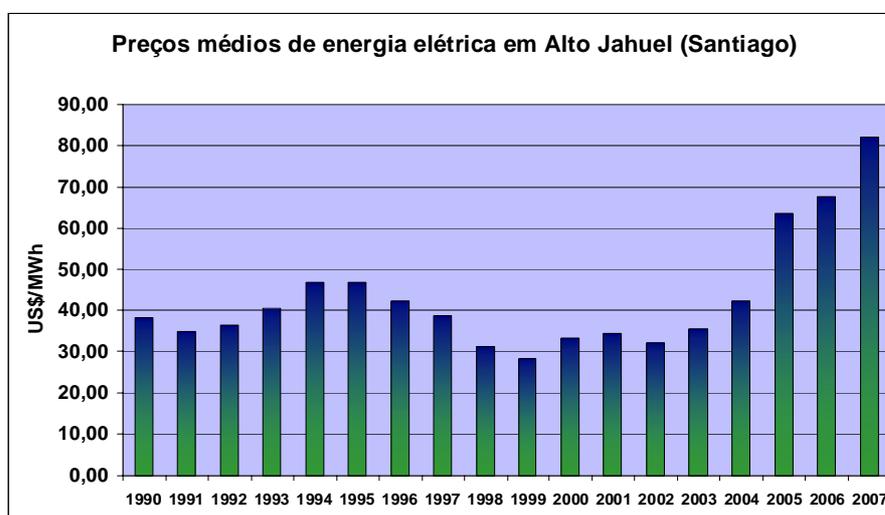
As grandes afetadas da crise argentina foram as usinas termelétricas, pois a geração de eletricidade com turbinas a gás foi a que mais cresceu no Chile desde o ano 1997 até o ano 2004, em detrimento do carvão mineral e do coque que eram as principais fontes para a produção para o serviço público de eletricidade. Assim, em 1996, antes da chegada do gás natural argentino, eram utilizados (em valores equivalentes), segundo o Balanço Energético publicado pela Comissão Nacional de Energia do Chile, 22,4 mil teracalorias de carvão mineral para produzir eletricidade (sem considerar os autoprodutores) e somente 617 teracalorias de gás natural com o mesmo propósito⁴⁶⁹. Em 2004, foram 31,8 mil teracalorias de gás natural, frente a 17,72 mil teracalorias de carvão mineral e 5,6 mil teracalorias de coque. Já em 2006 a participação do gás natural se reduziu a 21,31 mil teracalorias, enquanto que a participação do carvão mineral se incrementou até 24,83 mil teracalorias; a participação

⁴⁶⁸ Dois projetos de gasoduto que foram construídos para interligar a bacia do Noroeste argentino (província de Salta) com a região norte do Chile, onde operam as companhias mineradoras.

⁴⁶⁹ Todos estes valores correspondem aos dados que constam dos Balanços Energéticos Nacionais publicados pela Comisión Nacional de Energia do governo chileno (disponíveis em: www.cne.cl).

do coque foi de 4,7 mil teracalorias. No período em que se registram os cortes ou reduções do fornecimento de gás natural, o parque de geração chileno deve responder com queima de diesel e do coque. Por este motivo, os preços monômicos de nó se incrementaram notavelmente desde o ano 2004 (ver Gráfico 4.9): de valores médios da ordem de 30 US\$ a 35 US\$ por MWh, os valores estão atualmente na ordem de 80 US\$/MWh. Segundo o Boletim Mensal de Agosto de 2007, publicado pela área elétrica da Comisión Nacional de Energia, aponta custos médios da ordem de 75 US\$/MWh e custo marginal de 208 US\$/MWh em agosto de 2007 (cf. análises realizadas por GALETOVIC et al., 2004).

Gráfico 4.9



Nota: preços médios em outubro de cada ano (julho para o ano 2007).

Fonte: elaboração própria com dados da Comisión Nacional de Energia do governo chileno.

No começo da crise, até o ano 2005, as empresas geradoras sofreram desequilíbrios financeiros, pois não puderam repassar a elevação de custos para os usuários regulados, nem para os consumidores livres. Esta situação mudou pela Lei 20.018. Em virtude desta, os custos podem ser repassados para as tarifas finais.

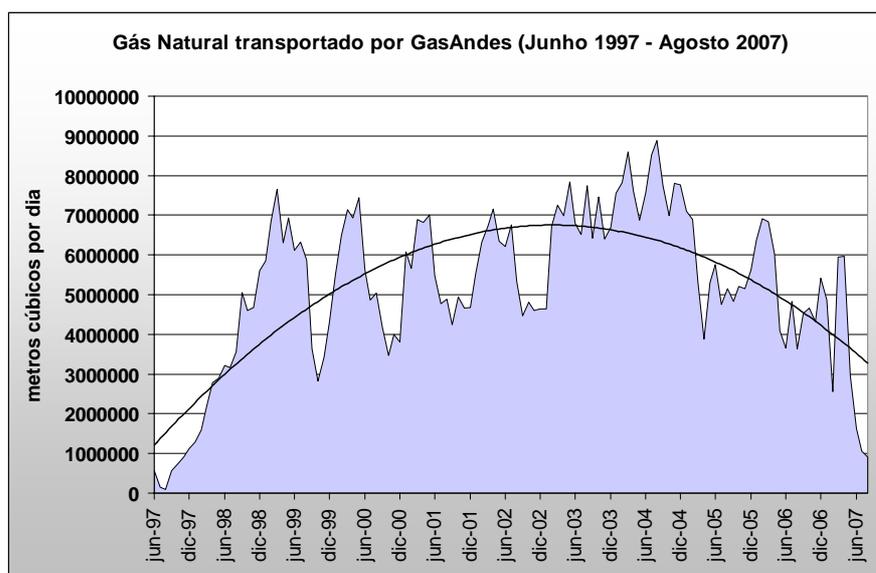
Outro setor de consumo afetado pela crise do gás natural foi o industrial. Todos os segmentos industriais modificaram sua estrutura de consumo devido às interrupções no fornecimento de gás natural argentino. O segmento industrial mais afetado, em termos de valores absolutos, conforme os dados que constam dos Balanços Energéticos Nacionais publicados pela Comisión Nacional de Energia, foi a indústria do cobre, a qual foi obrigada a utilizar óleo diesel para substituir gás natural e fazer frente ao crescimento da produção durante o ano 2006.

4.2.5.2 O impacto da crise do gás no projeto *Gasandes*

O projeto *Gasandes* possui contratos com cinco grandes clientes no Chile (três empresas de geração elétrica e duas empresas de distribuição). A totalidade dos contratos soma em torno de 10 milhões de metros cúbicos por dia.

O transporte efetivo de gás natural foi crescente desde 1997 até 2004 e depois registrou uma queda que foi se aprofundando cada vez mais (ver Gráfico 4.10). Em setembro de 1997, mês da inauguração oficial do projeto, o gasoduto transportou (em termos de média mensal) em torno de 600 mil MCPD de gás natural. O valor varia dependendo do período do ano (as usinas termelétricas operam geralmente no primeiro semestre do ano), mas foi, em geral, crescente até agosto de 2004, quando se chegou ao maior valor médio mensal de gás natural transportado (8,9 milhões MCPD). Depois do ano 2004, os valores foram decrescentes, chegando a um valor médio mensal de apenas 1 milhão MCPD, em julho do ano 2007. Segundo depoimentos do gerente comercial de *Gasandes*⁴⁷⁰, o valor transportado depois da crise de 2004 chegou a ser inclusive inferior a 500 mil MCPD num determinado dia de inverno (ano 2007). O mais alarmante, para o gerente comercial, era a indefinição e o alto nível de imprevisão que tinham em relação à quantidade de gás a ser transportado, pois esse valor é definido – durante os meses críticos do ano, no inverno- praticamente no mesmo dia e depende da autorização do Secretário de Comércio do governo argentino.

Gráfico 4.10



Fonte: Elaboração própria com dados fornecidos pela empresa *TGN* (Buenos Aires, Argentina)

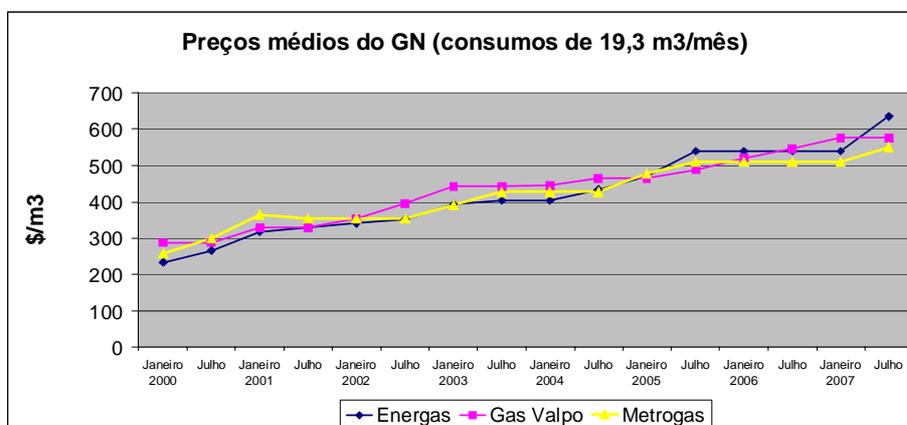
⁴⁷⁰ Entrevista realizada por V. Oxilia (Santiago do Chile, setembro de 2007).

No que tange à questão financeira, cabe ressaltar que os dados obtidos, seja nas informações nas empresas e inclusive nas entrevistas realizadas, são muito limitados. A empresa Gasandes não possui dados publicados no site oficial. Não fomos recebidos na sede em Buenos Aires, a pesar de termos insistido com uma nota dirigida ao gerente geral e várias ligações telefônicas. Na cidade de Santiago do Chile sim fomos recebidos pelo gerente comercial do consórcio.

Do ponto de vista financeiro, para o projeto *Gasandes*, não houve impacto negativo da crise, pois o consórcio Gasandes tem contratos *ship-or-pay* (SoP) com seus clientes. As estimativas que realizamos com base nos depoimentos (ver Tabela 4.27) indicam que a tarifa de Gasandes está na ordem de 0,53 US\$/MMBTU ou bem 17,2 US\$/1000 m³ de gás natural, considerando um fator de conversão utilizado pela *Comisión Nacional de Energía* que é de 30,3 metros cúbicos de gás natural por cada milhão de BTU. Assim, se considerarmos a contratação na modalidade SoP da totalidade da capacidade de transporte (10 milhões MCPD), então a empresa *GasAndes* teria um ingresso mensal garantido de 5,2 milhões US\$, dos quais em torno de 67,31% remuneram à empresa do lado argentino e 32,59% remuneram à empresa do lado chileno.

Por outra parte, o impacto da crise do gás natural em algumas usuárias do projeto *Gasandes*, tais como a *Metrogas*, não foi considerável. No caso da empresa distribuidora de gás em Santiago, a *Metrogas*, as vendas diminuíram, mas o valor das vendas e as utilidades continuaram a se incrementar, ainda com as reduções das vendas (METROGAS, Memórias 2006). A redução do impacto possivelmente tem relação com o fato de ter incrementos no valor do gás vendido. Entre os anos 2000 e 2007, o preço do gás natural incrementou-se em torno de 120% (ver Gráfico 4.11).

Gráfico 4.11



Fonte: elaboração própria com base em dados da Comisión Nacional de Energía do Chile (1996).

Por sua parte, a empresa Eléctrica Santiago S.A., filial da *Gener*, não registrou perdas financeiras nos últimos anos (ver *Gener*, Memórias 2006). Os que pagaram a conta da execução das políticas neoliberais na Argentina e no Chile, que incentivaram a realização do projeto *Gasandes*, conforme foi mostrado e no que se refere ao projeto *Gasandes*, foram os consumidores de gás natural e de eletricidade no Chile.

4.3 Conclusões sobre o projeto *Gasandes*

O projeto *Gasandes* se caracteriza - de acordo ao que foi apresentado neste Capítulo - por ser um projeto que foi concebido e construído não somente no contexto histórico de implementação das políticas neoliberais senão que foram seguidos os preceitos do Estado abstencionista. Foram agentes exclusivamente privados oriundos do Chile, da Argentina e de grandes empresas transnacionais que estiveram diretamente envolvidos e que executaram o projeto *Gasandes*, bem como outros projetos correlativos: as usinas termelétricas no Chile.

É iniludível encontrar uma evidente correlação com o projeto Gasbol no que se refere ao esquema de desenvolvimento dos negócios: em ambos os projetos, se vincularam estreitamente o projeto de transporte de gás natural de um país para outro e o uso desse combustível na geração de termelétricidade. Este esquema de desenvolvimento dos negócios em torno do que foi denominado a “energia do bem” foi viabilizado graças às reformas na estrutura institucional dos setores hidrocarbonetos e eletricidade. No caso de Gasbol, de acordo ao que foi apresentado no Capítulo 3, as reformas se deram praticamente de maneira simultânea ao desenvolvimento do projeto. No caso de Gasandes, as reformas neoliberais se implementaram com antecedência ao projeto (no que se refere às reformas do setor elétrico chileno, o tempo de antecipação foi inclusive bem maior, pelo menos de uma década). As receitas neoliberais haviam já calado fundo nos países envolvidos, Argentina e Chile.

Assim, o projeto Gasandes foi concebido como um projeto “modelo” da nova economia predominante na América Latina, particularmente na década de 1990. Os Estados não estiveram diretamente envolvidos (como o caso da Itaipu Binacional), nem alguma empresa pública ou de economia mista (como foi o caso de Gasbol). Os agentes privados foram os idealizadores, financiadores e executores do projeto. Coube aos Estados, conforme foi repetidamente mencionado pelas autoridades chilenas entrevistadas, o papel de facilitar a execução do projeto. De fato, deram um marco jurídico mínimo para a transação (os Protocolos Energéticos de 1991 e 1995), inclusive facilitando a concorrência de poderosos

grupos econômicos, para o qual foi essencial o estabelecimento do Protocolo bilateral de 1995.

Foi mostrado neste Capítulo que as empresas sócias deste empreendimento foram beneficiadas pelas ações estatais, justificadas no marco do enfoque hegemônico: era importante intervir, com um marco jurídico novo (o Protocolo de 1995), para garantir a concorrência. Neste caso, o instrumento jurídico que viabilizou o projeto foi estabelecido com o consenso dos Estados envolvidos. A viabilização do projeto permitiu o desenvolvimento de diversos segmentos de negócios: transporte e distribuição de gás natural e geração termelétrica.

O projeto argentino - chileno possui também uma semelhança com o projeto Gasbol no que se refere à configuração de empresas para desenvolver o projeto de tipo internacional: formaram-se dos consórcios de empresas, com sede em cada país envolvido no projeto. Esses consórcios foram integrados por empresas locais e por grandes empresas internacionais.

Apesar de observar estas semelhanças entre os projetos de gasodutos, deve destacar-se que existiu um elemento no projeto Gasandes que não se apresentou antes em nenhum outro projeto dos analisados nesta tese. Refere-se ao grau de maturidade da implantação das políticas neoliberais e das reformas institucionais decorrentes no Chile e na Argentina, no momento de conceber e depois desenvolver o projeto mais tarde.

No caso particular do Chile, as políticas haviam sido implementadas desde a segunda metade da década de 1970 e inícios da década de 1980. Neste sentido cabe notar que o golpe de Estado e morte de Salvador Allende, em conjunto com o que hoje é o inegável envolvimento do governo dos EUA em defesa dos interesses de suas empresas, representou um marco para o desenvolvimento posterior das políticas econômicas no Chile. Conforme foi apresentado, depois de uma violenta e sanguinária perseguição política, logo após o golpe de 1973, as políticas do governo chileno revelaram as diretrizes básicas de tão drástica e trágica mudança de rumo: a intenção de promover as receitas neoliberais de Estado abstencionista e de incentivo à acumulação privada, com o apoio incondicional das elites locais e dos capitais internacionais que promoveram o golpe contra o governo e a pessoa de Allende e impuseram posteriormente o regime de Pinochet. O Chile de final da década de 1970 tornou-se um espetacular laboratório de aplicação de novas políticas para o desenvolvimento; no contra-exemplo de Cuba.

O setor energético, mais particularmente o setor elétrico, não deixou de fazer parte da empreitada de recuperação das empresas estatizadas durante o governo de Allende e em décadas anteriores. É importante destacar que uma das principais empresas elétricas

privatizadas, Endesa, teve a participação de ex-altos executivos e de autoridades governamentais, os que, inclusive, tiveram informação privilegiada para converter-se em empresários de sucesso com a privatização. Assim, quando da privatização do setor elétrico argentino, já na década de 1990, esses empresários chilenos de sucesso tiveram a oportunidade de beneficiar-se da expansão em nível regional das vantagens do novo modelo econômico: converteram-se em proprietários de empresas argentinas. O mesmo esquema de expansão das empresas chilenas se deu na distribuição de gás natural, no momento da privatização de *Gas del Estado*. Isto indica que a expansão ou internacionalização do capital em nível regional, que reflete – em menor escala – a internacionalização dos grandes capitais em nível mundial, se viabilizou com base e por meio das reformas institucionais em expansão na América Latina, durante as décadas de 1980 e 1990.

O projeto Gasandes, como foi apresentado neste Capítulo e no bojo do contexto de internacionalização regional do capital, o relacionamento das empresas argentinas e chilenas, em associação aos grandes capitais transnacionais, foi o espaço empresarial conveniente para levar adiante um projeto como este, seguindo as regras, formas e orientações da política econômica dominante. Segundo o que se mostrou neste Capítulo, o relacionamento entre as empresas participantes dos processos de privatização de empresas públicas foi, em alguns casos, o caminho para o ingresso de grandes capitais transnacionais. Neste sentido, a empresa internacional líder do projeto Gasandes, a NOVA, conhecia muito bem o setor de gás natural da Argentina: havia participado da construção de gasodutos na década de 1970 e posteriormente foi proprietária da empresa *Transportadora de Gas del Norte*, uma das duas grandes empresas de transporte de gás em que se fragmentou *Gas del Estado*.

Por outra parte, a motivação que permitiu a realização do projeto na década de 1990, embora fosse pensado na década de 1970 por empresários chilenos do segmento de distribuição de gás natural na cidade de Santiago, se relaciona diretamente com as reformas do setor hidrocarbonetos na Argentina. Conforme foi apresentado, o processo de entrega dos hidrocarbonetos do subsolo argentino às empresas locais e internacionais foi um longo processo iniciado no regime militar da década de 1970 e teve seu momento culminante, na década de 1990, com a transformação e venda da YPF, a primeira empresa estatal de petróleo do continente e uma das mais antigas do mundo.

Os grupos econômicos que tiveram a oportunidade de participar desta entrega dos hidrocarbonetos tiveram o maior interesse em transformar em capital dinheiro, no menor prazo possível, as reservas administradas por eles mesmos (pois o papel do Estado argentino ficou praticamente anulado no momento de declarar a livre disponibilidade do petróleo e gás

natural). Para os casos de exportação, a autorização era dada por uma simples tramitação administrativa. O mercado chileno, tanto de gás natural para o consumo final (Santiago é uma cidade que tem condições climatológicas semelhantes à Buenos Aires, com grande demanda de calefação durante o inverno, e uma população que representa em torno de 70% da população da cidade capital argentina) como para gerar eletricidade⁴⁷¹ ficou muito atraente para os operadores do gás natural argentino. O mercado chileno desempenhou às vezes do mercado brasileiro, se fosse realizada uma analogia com o projeto Gasbol.

O projeto Gasandes funcionou relativamente bem em termos de quantidades transportadas durante os primeiros anos. Mas os hidrocarbonetos são recursos não renováveis e a sua exploração e desenvolvimento depende de investimentos. Estes investimentos são resultado da decisão de agentes privados na Argentina. Estes não viram de interesse investir em dar sustentabilidade à produção e fornecimento dos hidrocarbonetos considerando as tarifas de gás natural ao consumidor final na Argentina (deve lembrar-se que o mercado interno de gás da Argentina é da ordem de 120 milhões MCPD, enquanto que as exportações alcançaram um nível da ordem de 24 milhões MCPD no ano 2004). A crise das políticas monetaristas do governo Menem havia gerado o dilema das tarifas para os investidores na Argentina: a “pesificação” reduziu a 1/3 o valor da tarifa de um dia para o outro. O principal mercado presente de gás natural da América Latina havia deixado de ser de interesse das empresas; se havia afetado o núcleo da motivação das empresas: a geração de lucros.

A redução das reservas de gás natural afetou diretamente o suprimento de gás para o mercado interno argentino e para exportação. Como o Chile era o principal importador de gás natural argentino todos os contratos de compra-venda com empresas chilenas foram afetados por medidas restritivas do governo argentino. Como era de esperar, o governo argentino preferiu proteger o mercado interno e restringiu as exportações por meio de medidas unilaterais tomadas em 2004. Com menos gás para o Chile, os gasodutos (entre eles, Gasandes) passaram a transportar menor quantidade de gás. Mas o projeto Gasandes não foi afetado financeiramente por essa redução do transporte, pois o consórcio foi muito bem assessorado na assinatura dos contratos: se estabeleceram tarifas fixas por capacidade.

As consequências do enfoque dado ao projeto e do desenrolar da crise das políticas neoliberais na Argentina não demoraram em se deixar sentir no projeto Gasandes e repercutir finalmente nos usuários chilenos que devem hoje pagar custos mais elevados no gás natural e na geração elétrica. As perdas financeiras de um projeto desta índole, em virtude de contratos

⁴⁷¹ Mostraram-se, neste Capítulo, os altos índices de crescimento da demanda no Chile, desde a segunda metade da década de 1980.

muito favoráveis realizados entre as empresas e de uma normativa também favorável a elas, são convenientemente transferidas para as tarifas e preços para os usuários finais. Constatase então, no projeto analisado, o que foi apresentado no referencial analítico, em particular os conceitos teóricos de Offe e Ronge (1984) sobre as funções do Estado numa sociedade capitalista. Conforme foi apresentado aqui, o Estado garante, com base em medidas legais e regulatórias, entre outras, que as empresas privadas não assumam riscos. Estes são habilmente transferidos, seja para o Estado ou para uma empresa estatal, seja diretamente para a população, como se verificou neste projeto. Novamente, mostra-se a contradição entre o que se realiza efetivamente na história e o discurso da integração energética, esta vez sustentada na idéia de que existiam somente bondades neste projeto exemplar do neoliberalismo no Cone Sul da América.

CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um primeiro aspecto que merece ser ressaltado nestas reflexões finais é o resgate da consideração inicial que foi realizada sobre a energia. Com efeito, o estudo da energia, ainda considerando todos os seus elementos constitutivos como objeto das ciências naturais, não esgota a consideração da sua inserção histórica e social. Vincula-se, na análise realizada aqui, com a produção de valor, seja a energia considerada como mercadoria final (produto ou serviço que é adquirido por um consumidor final), ou parte ou insumo de processos produtivos. Em qualquer caso, é o resultado de transformações dos recursos naturais, realizadas por meio do trabalho humano, que se incorpora – em diversas formas - à produção de valor. Isto, no contexto do desenvolvimento do capitalismo, gera excedentes econômicos que são apropriados por importantes grupos econômicos nacionais e internacionais. Foi visto aqui que o Estado cumpre funções importantes nesse processo de acumulação capitalista, sustentando por meio de normativas de diferente natureza, inclusive por meio de acordos entre os Estados, esse modo de produção. Esta constatação está de acordo com o referencial analítico desenvolvido no primeiro Capítulo, em particular – no que tange às funções do Estado – com o apresentado por pensadores como Offe e Ronge (1984).

O percurso histórico realizado nesta tese, começando o estudo com a análise de um projeto (Itaipu) do final do período de aplicação de políticas keynesianas e estruturalistas, durante regimes militares autoritários, até a análise de um projeto (Gasandes) concebido como exemplo de integração entre países, cujos governos abraçaram os preceitos neoliberais. A análise passa por um projeto (Gasbol) que se debate entre as “duas águas”, mostra a pertinência do enfoque social e histórico da energia escolhido como base do referencial analítico do trabalho.

Essas considerações sobre o contexto social e histórico podem parecer mais evidentes nos projetos Itaipu e Gasbol, pela importância relativa que têm para o desenvolvimento econômico, principalmente para os países onde o recurso natural, que é um dos fatores de produção dos projetos, é considerado essencial para as suas economias (Paraguai e Bolívia). E, de fato, nesses casos, a energia (seja a “energia paraguaia produzida pela Itaipu” ou o “gás natural boliviano”, colocando a propósito os etnónimos), tem um significado social que se confunde com conceitos de posse de territórios nacionais, despertando emoções nacionalistas facilmente manipuláveis pelos grupos hegemônicos para seus próprios interesses, e não necessariamente dos povos. A força que possuem aqueles grupos para manipular a diversos outros grupos sociais em torno da ideia de proteção de interesses nacionais reside em que

parte de suas argumentações se fundamenta em alguns fatos verdadeiros, por exemplo: a constatação de que se verificam diversas formas de exploração, no sentido apresentado no Capítulo 1, com base na visão de González Casanova. Mas a verdade que se procura mascarar de todas as maneiras possíveis é a identificação de quem são os exploradores e colaboradores e quem são os explorados. Tenta-se confundir os conceitos de país ou nação como se não existissem classes sociais no interior dos países.

O que se buscou analisar nesta tese foi justamente isso: onde está o foco e quem são os beneficiados da exploração nestes projetos; para que e para quem foram realizados estes grandes projetos? O intuito foi ir além das aparências; da resposta evidente e do discurso diplomático e aparentemente solidário de “energia para unir os povos”. Tentou-se ir além da resposta imediata. A análise teve o fito de contrastar com os fatos encontrados a hipótese inicial de trabalho, a saber: que estes projetos estiveram inseridos historicamente no contexto de expansão da acumulação privada em escala mundial, regional e local, possibilitado pela intervenção dos Estados que tomaram como referência, em todos os casos estudados e na execução de suas funções, o modo de produção predominante.

Mas o quê acontece com o terceiro projeto, Gasandes, exemplo de integração de dois países pioneiros na América do Sul na aplicação dos preceitos neoliberais? Neste caso, é inegável a inserção do projeto num contexto sustentado nos enunciados do Consenso de Washington, no auge da implementação das reformas de cunho neoliberal. E, como foi apresentado, também é inegável a participação dos Estados, na criação das condições favoráveis para a acumulação privada nesse período, como contexto histórico, e nesse projeto, em particular.

O fio condutor da análise reside na constatação de que o desenvolvimento dos casos estudados se realiza no marco das mesmas relações sociais de produção. Pode verificar-se uma modificação das formas; formas amoldadas pelos processos históricos. Cabe resgatar aqui a afirmação de A. Gramsci, citada no Capítulo 1, que faz referência a que na história avança no sentido de desenvolver todas as “formas de vida” já implícitas nas relações sociais de uma determinada sociedade. Os projetos analisados foram parte desse desenvolvimento de diversas formas de sustentação da acumulação privada, sem hiatos ou rupturas na visão das relações entre o capital e o trabalho e a função do Estado numa sociedade capitalista. Esta questão é de extremo interesse, porque se fala no discurso vigente sobre as mudanças no papel do Estado. Estas mudanças são de forma: são transformações, pois a referência e o objeto de suas ações se mantêm: a acumulação capitalista.

No caso do projeto Itaipu Binacional são significativos os antecedentes históricos que o vinculam, no início, com a questão de conflito sobre territórios. O fundamento deste conflito poder-se-ia encontrar no resgate dos conceitos de renda diferencial ricardiana, aplicados para o uso da terra (resquícios da época colonial presentes até a atualidade) e que se estendem, já no século XX após a revolução tecnológica da energia (desenvolvimento da indústria da eletricidade), aos recursos hídricos. Diante disto, percebe-se que existe nesta origem do projeto uma estreita relação com os conceitos de Estados-Nação e, por tanto, com o enfoque geopolítico na época em que o Tratado de Itaipu foi negociado e que se iniciou a construção da usina (décadas de 1960 e 1970). A questão sobre a disputa sobre os usos dos rios internacionais e os impactos nos países que compartilham o recurso hídrico (situação que gerou as complexas negociações com a Argentina em torno da usina hidrelétrica de Corpus) é prova de que estavam em tela os conceitos de soberania territorial e a defesa dos interesses nacionais. Este cenário, no caso da Itaipu Binacional, era o que se aparecia de maneira mais evidente, como se fosse um “fenômeno” da realidade, no sentido hegeliano deste termo.

Desses conceitos com embasamento de disputa entre Estados-Nação persistem resquícios na atualidade que incentivam posições radicais gerando tensões entre os governos e os povos. O problema destas posições, conforme foi apresentado no trabalho, é que se considera o Estado como uma unidade, como se fosse uma instituição administradora dos interesses de um grande grupo social identificado num determinado território, quando, na verdade, existem diferenças sociais e luta de classes no interior desses países; pois se trata de sociedades capitalistas. Parece conveniente, para os grupos hegemônicos, mascarar estas contradições sociais no interior dos países, possivelmente com o fito de angariar adeptos para a consecução de seus próprios interesses. Assim, não pode centrar-se a atenção nos Estados, senão nos grupos ou nos agentes econômicos que receberam ou recebem os maiores benefícios de um projeto desta natureza.

A análise realizada no presente trabalho mostrou que as motivações socioeconômicas para desenvolver o projeto da usina hidrelétrica binacional, realizado no contexto de sociedades capitalistas, mas com referência em políticas keynesianas, se relacionam com três vertentes principais que tomam a acumulação capitalista como referência, a saber:

Em primeiro lugar, o projeto permitiu a participação e expansão de empresários brasileiros, paraguaios e de várias grandes empresas fabricantes de equipamentos e prestadores de serviços especializados de escala mundial. Muitas dessas empresas participaram dos contratos por meio de filiais instaladas no Brasil, inclusive em décadas anteriores ao do Tratado de Itaipu. Estas empresas buscavam auferir lucros com as

oportunidades que se perfilavam principalmente no Brasil, desde a década de 1950 (inclusive um pouco antes). Neste sentido, as políticas de desenvolvimento do setor elétrico brasileiro com a participação do Estado, do financiamento público e o acento na produção hidrelétrica geraram um forte interesse em obter grandes benefícios.

Os valores dos contratos com a Itaipu Binacional, cujos detalhes são guardados como segredo institucional, foram notavelmente incrementados durante a construção. Diante do que foi apresentado neste trabalho, é difícil justificar esses incrementos, mesmo dentro do contexto de meados da década de 1970, com instabilidade das taxas de juros internacionais e de desvalorização da moeda dos EUA frente a outras moedas de países ricos. Com a informação disponível ao público em geral é impossível determinar a explicação destes incrementos. Segundo algumas pessoas entrevistadas: nem os organismos dos Estados (Tribunal de Contas da União do Brasil e a *Contraloría General de la Nación* do Paraguai) puderam realizar auditorias na entidade sobre esta questão. O escudo protetor da binacionalidade institucional continua protegendo, inclusive hoje, com governos que dizem estar comprometidos com a luta contra a corrupção (pode inferir-se que existem compromissos mais elevados ou fortes), os mistérios sobre os contratos. Os investimentos totais foram da ordem de 12 bilhões US\$, a maior parte deles gastos em contratos. Em termos reais estes investimentos representaram em torno de 120% de incremento, em termos reais, em relação com os valores do orçamento do projeto.

Um fato a ser destacado é a notável importância que tinha o projeto para as empresas brasileiras participantes da maior parte desses contratos (85% dos contratos, segundo os estudos de Ricardo Canese). Isto é constatado pelas pesquisas realizadas pela imprensa brasileira. Em 1976, quando a construção estava em plena construção civil, Itaipu Binacional foi selecionada em primeiro lugar entre as prioridades para o governo, para um grupo de empresários entrevistados pela revista Exame. Outro fato interessante desta pesquisa realizada pela revista Exame é que ao ser consultadas as autoridades do governo (ministros do Poder Executivo), a prospecção de petróleo era a atividade que ocupava o primeiro lugar entre as prioridades para o governo (deve-se lembrar que se tratava de um período imediatamente posterior à primeira crise dos preços do petróleo); Itaipu aparecia em décimo lugar. Claro, a percepção sobre o projeto era altamente favorável no setores empresariais, grandes beneficiados do empreendimento.

Em segundo lugar, deve destacar-se que, já durante a fase de produção de eletricidade, a venda com tarifas inferiores aos custos do serviço (considerando os custos financeiros) foi uma prática comum nos órgãos de decisão da entidade Itaipu Binacional. Isto se realizou por

pedido dos representantes brasileiros – mas a convivência dos representantes paraguaios - e beneficiou principalmente aos grupos industriais instalados no Brasil. Esta venda de eletricidade com tarifas abaixo do custo do serviço de eletricidade previsto nos acordos bilaterais representou a incorporação da energia como anti-mercadoria (em linha com os conceitos desenvolvidos por Francisco de Oliveira e discutidos no Capítulo 1 desta tese) no processo de reprodução do capital. Isto significa que a tarifa possuía uma fração dela que não era remunerada, o que possibilitava a apropriação de excedentes econômicos de parte das empresas consumidoras de energia elétrica, com base na energia oriunda da Itaipu Binacional, como parte da energia distribuída pelo sistema elétrico brasileiro.

A questão das tarifas de Itaipu, no começo de sua operação comercial (meados da década de 1980 e durante praticamente uma década), não pode ser descontextualizada de uma situação financeira difícil para as concessionárias de distribuição no Sul e Sudeste do Brasil. Estas foram obrigadas, por lei federal, a adquirir alíquotas da energia da Itaipu, uma energia comparativamente cara e em moeda dos EUA.

Em terceiro lugar, mas vinculado com os outros aspectos mencionados acima, se tem a questão financeira, um dos pontos mais complexos da análise e que certamente mereceria maiores e mais aprofundadas considerações. A entidade Itaipu Binacional, em virtude dos altos custos de construção, o longo período de construção sem produção de energia e as tarifas inferiores aos custos do serviço (da maneira como foi definido pelos acordos bilaterais), precisou captar grandes recursos financeiros para os investimentos e para o pagamento dos encargos financeiros; foram realizados empréstimos para pagar parte das dívidas vencidas. Este processo de rolagem de dívida converteu o projeto num grande negócio financeiro. Assim, durante a vida do projeto, foram transferidos mais de 45 bilhões US\$ para as entidades de financiamento (entre elas a Eletrobrás), até o final do ano 2006. Ainda assim, a entidade devia ainda 20 bilhões US\$, no final do ano 2006. Considerando o que foi pago e o montante da dívida (em total 65 bilhões US\$), o valor corresponderia, grosso modo, ao valor de vendas da energia durante 20 anos com a tarifa atual.⁴⁷² Este valor de 65 bilhões US\$ é muito maior que várias aplicações de dinheiro, tendo como referência, por exemplo, o histórico das taxas de juros interbancárias nos EUA.

Pelo exposto, não é de surpreender que persistam críticas sobre o projeto de Itaipu. Mas, destaca-se novamente a necessidade de fundamentar tanto as críticas como a reflexão

⁴⁷² Deve ter-se em conta que estes valores são correntes e não se realiza nenhuma consideração de atualização de valores. Em caso de realizar a atualização dos valores certamente a comparação faria mais evidente o ponto que se deseja ressaltar.

sobre possíveis perspectivas com base, de um lado, nas análises que identifiquem a origem das contradições que guarda este projeto de integração energética; e, de outro lado, no resgate de um espírito de cooperação, mas com estratégias renovadas.

Por sua vez, os projetos de gasoduto analisados aqui se desenvolveram em outro contexto histórico: no marco das reformas neoliberais encetadas na década de 1980 e consolidadas durante a década de 1990 nos países da América Latina, em particular: Argentina, Bolívia, Brasil e Chile, para citar como exemplos os países envolvidos nesses projetos.

Os projetos tiveram alguns pontos em comum, além de ser praticamente contemporâneos, a saber: a) foram projetos desenhados nos moldes do pacote de medidas ou regras propostas para os projetos da nova economia: participação das empresas privadas e criação de uma sociedade de propósito específico para realizar o financiamento na modalidade de *project finance* (o projeto que se “financia por si mesmo”); e b) aproveitamento das grandes empresas das condições institucionais favoráveis seja para a apropriação ou manejo das reservas de gás natural (na Argentina e na Bolívia) ou para gerar e vender eletricidade no sistema público de eletricidade ou para os consumidores livres com lucros garantidos (no Brasil e no Chile).

A mudança de paradigma sobre o enfoque das políticas econômicas (do keynesianismo e estruturalismo à solução neoliberal) foi sustentada numa impressionante campanha de desmoralização da administração estatal e na apresentação da panacéia que representaria para os países “em desenvolvimento” contar com maior investimento direto estrangeiro. As classes hegemônicas tentaram convencer a todos sobre a necessidade das reformas. Muitos acreditaram; alguns poucos não. Entre estes últimos se encontram os grupos sociais que tentaram transformar as condições de distribuição de benefícios no caso do projeto Gasbol e segmentos econômicos correlativos.

Por outro lado, a mudança de paradigma não constituiu uma ruptura com o fio condutor das motivações de todos os projetos: as medidas tomadas favorecem o processo de acumulação privada. Mudaram as formas, mas o objetivo de auferir lucros continuou incólume.

Existem diferenças relevantes entre os projetos Gasbol e Gasandes no que se refere à maneira como foram desenhados os projetos e a maneira como foram distribuídos os riscos, questão que torna-se essencial no modelo de financiamento denominado *project finance*. Ademais, por meio da análise destes aspectos identificam-se quem são os beneficiados segundo a maneira de estruturar-se um projeto.

O projeto Gasbol foi concebido, no tocante à estrutura financeira, por especialistas representantes de grandes capitais financeiros. Ademais, cabe destacar que na época existia uma grande pressão sobre os governos dos organismos financeiros multilaterais para permitir o acesso dos grandes capitais internacionais nos projetos de infraestrutura, no particular, em projetos desta envergadura. No momento de desenhar essa estrutura já estavam interessadas grandes empresas internacionais, como a Enron e a Shell.

Em princípio, esperava-se que a distribuição de riscos e das responsabilidades fosse condizente com a participação na sociedade comercial nas empresas transportadoras de gás. No caso do gasoduto no trecho brasileiro, realmente a Petrobras tinha grande peso como acionista; mas esta não foi a situação no caso do trecho boliviano, onde a Enron e a Shell se converteram nos principais acionistas, aproveitando a capitalização e quase destruição total da YPFB. Inobstante esta distribuição societária, foi a Petrobras a que, por meio do Contrato de Pagamento Antecipado e da Opção de Capacidade de Transporte (TCO), viabilizou a construção do gasoduto em ambos países. Para uma empresa como a Enron um projeto desta envergadura constituía uma promoção na imagem de empresa global. Não foi por acaso que esta empresa conseguiu angariar no mercado de capitais – em total - mais de 50 bilhões US\$ desde que iniciou a construção do gasoduto (1997) até o ano 2001. Certamente, parte da imagem de empresa de sucesso se construiu com base na publicidade da participação no maior gasoduto da América Latina; publicidade enganosa considerando o real envolvimento da Enron no projeto.

De outro lado, em ambos extremos do gasoduto foram geradas condições muito favoráveis para a instalação de empresas que esperavam benesses tanto com a abertura da indústria do setor hidrocarbonetos na Bolívia como com a abertura da indústria elétrica brasileira, incluída – neste caso - a criação da figura do produtor independente e do consumidor livre. Quem receberam os benefícios no caso deste projeto? De acordo ao que foi mostrado, foram as empresas as que garantiram seus benefícios econômicos, graças a uma complexa teia de relações contratuais que buscaram proteger, mais uma vez, os interesses de grandes empresas internacionais e nacionais.

Na Bolívia, conforme foi mostrado, as reservas ficaram distribuídas entre poucas empresas, todas elas de capital estrangeiro: Petrobras, Repsol e Total, para citar algumas das principais. O governo boliviano e a YPFB, por instância do marco legal criado pelo governo neoliberal de Gonzalo Sánchez de Lozada, tiveram uma reduzida ingerência na administração dos recursos energéticos. A YPFB ficou restrita a desempenhar-se como um escritório supervisor de contratos.

Por outro lado, o lançamento do Programa Prioritário de Termelétricas pelo governo brasileiro, entre outras medidas tomadas com o mesmo objetivo, tentou orientar um novo segmento de negócios: a geração termelétrica com base principalmente no gás natural boliviano. Esses negócios tinham o fito de vender eletricidade no mercado de curto prazo (com preços que eram elevados e, por tanto, atraentes, em caso de racionamento de energia) ou por meio de contratos de longo prazo. Em linha com essas políticas e estratégias de desenvolvimento do gás natural e das reformas do setor elétrico, a Petrobras, apresentada pelo governo federal como a “indutora” dos investimentos na geração, foi a empresa que teve de assumir os riscos financeiros e comerciais de praticamente todos os projetos de geração termelétrica nos quais esteve envolvida.

A Petrobras não foi somente “indutora” da expansão da geração termelétrica. Esta expansão se fez em detrimento do equilíbrio financeiro do segmento da empresa responsável pela geração de energia elétrica e pelo setor de gás. O compromisso da Petrobras se deu em diferentes modalidades, mas a modalidade que representou as maiores perdas foi a das usinas *merchant*. Estas foram geradas para aproveitar os altos preços do mercado de curto prazo de eletricidade durante o período de crise de oferta (crise, aliás, produzida no marco das reformas do setor elétrico brasileiro). A Petrobras participava dos ganhos a partir de uma tarifa elevada (da ordem de 55 US\$/MWh) e se responsabilizava pela rentabilidade da usina com preços reduzidos (abaixo de 35 US\$/MWh). Ademais, não era sócia da empresa geradora.

Os contratos com as usinas foram convenientes durante um curto período da ordem de oito meses, durante o ano 2001, com preços elevados da energia elétrica no mercado de curto prazo. Mas o sistema hidrelétrico brasileiro foi desenhado para operar com alta confiabilidade e com grande produção de energia elétrica durante a maior parte do tempo. Assim, no primeiro trimestre do ano 2002 os preços do mercado de curto prazo despencaram, o que ocasionou o acionamento da cláusula denominada de pagamentos de contingência da Petrobras. Esta empresa foi obrigada a realizar pagamentos às usinas da Enron, El Paso e a de Eike Batista, até que se chegou a um acordo de compra delas, não sem antes passar por onerosas disputas extra-judiciais. Estes casos não foram os únicos, mas foram os mais emblemáticos para mostrar os mecanismos desenhados e aceitos, inclusive pelo governo brasileiro e por muitos dos administradores da Petrobras, que incentivaram a acumulação privada, em detrimento da empresa petroleira brasileira. De acordo ao que já foi mencionado, segundo cálculos da Petrobras realizados em 2003, a exposição financeira, para o período 2004 a 2008, em condições desfavoráveis de preços, alcançava 3,2 bilhões R\$ para os

contratos com as usinas *merchant*. Nos contratos de conversão de energia, a exposição financeira podia alcançar 1,5 bilhões R\$, para o período 2004 a 2023.

Os economistas neoliberais defendem o conceito de que o capital privado assume riscos, mas que estes riscos são limitados e identificáveis ou previsíveis. A questão é como explicar a contradição de que os riscos além desses limites devam ser transferidos, seja para uma empresa estatal ou pública ou para os consumidores. Ademais, qual é o critério para determinar esses limites? Pois, se os limites fossem estreitos a consigna dos grandes capitais nos países “em desenvolvimento” seria: “vamos investir no seu país, mas com a certeza de que vamos a ganhar e para isto precisamos da garantia do governo”. Então, isso coloca em xeque o discurso do Estado abstencionista do neoliberalismo. Ao final de contas, a ideologia subjacente no Consenso de Washington propalava que o Estado era ineficiente como empresário; que era o setor privado a tábua salvadora, o garantidor da eficiência econômica. Será que estas afirmações são condizentes com a realidade? Ou, se forem consideradas verdadeiras essas afirmações, qual é o custo da administração eficiente de recursos de parte do setor privado? E o que é mais importante, quem paga a conta (ou os prejuízos) no final? Os casos estudados, em particular o caso Gasandes, mostram que as empresas não estão dispostas a reduzir seus benefícios.

Então, resgatando o caso do gasoduto Gasandes, exemplo de desenvolvimento de um projeto no berço das reformas neoliberais na América Latina, envolvendo o país pioneiro (Chile) e um país com governo convencido das reformas (Argentina de Carlos Menem e de Domingo Cavallo), qual foi o desfecho?

Certamente foram somente empresas privadas as que participaram na conformação dos consórcios (um em cada país). Os acordos internacionais assinados pelos Estados correspondentes garantiram a concorrência em termos econômicos. Parecia, em princípio, que se tinha uma boa aplicação dos preceitos do neoliberalismo e, em particular, de um dos seus instrumentos de financiamento: o *project finance*. Os contratos garantiram um ingresso fixo para o projeto de gasoduto. De fato, os acionistas de Gasandes se garantiram de que mesmo sem transportar gás eles continuassem auferindo benefícios. Para uma das pessoas entrevistadas no Chile, eles fizeram “um excelente contrato”. Na verdade, se orientaram pelo ótimo paretiano, pelo desejo individualista de auferir os maiores benefícios possíveis.

Porém, “o projeto foi um grande fracasso”, segundo as palavras de um especialista argentino (Raúl Bertero) entrevistado pelo autor da tese. Pois, muitos dos agentes econômicos envolvidos no projeto tiveram o mesmo objetivo: ter os maiores benefícios econômicos que pudessem obter. No lado da oferta de gás natural, os operadores dos campos de exploração de

gás na Argentina buscaram converter em dinheiro, o mais rápido possível, as reservas; nada se fez para incrementá-las (nem quando os preços do gás natural estavam elevados, menos ainda depois do fracasso do plano de convertibilidade do peso). No lado da demanda, em particular as geradoras de eletricidade para os consumidores chilenos, buscaram proteger-se com base no marco regulatório desse país, que permite repassar de maneira quase imediata os incrementos de custos de produção para os consumidores chilenos. Ao final de contas, são estes consumidores os que pagam os prejuízos do projeto. Claro que se beneficiaram com tarifas relativamente baratas durante o auge da operação do projeto; mas defender o modelo com base nestes fatos seria como defender o conceito de oportunidade econômica que embasou tanto este projeto como o das usinas *merchant* no Brasil.

O que as análises realizadas neste trabalho mostraram é que nestes projetos de integração, a visão idealista do discurso de integração entre os povos por meio da energia, ainda que tivesse certo grau de verdade, omite as motivações socioeconômicas que sustentaram estes projetos. Eles foram desenvolvidos em sociedades capitalistas e com diversos níveis de participação dos Estados, dependendo do contexto histórico em que foram concebidos e desenvolvidos. Estes Estados, de acordo ao referencial analítico desenvolvido no Capítulo 1, no cumprimento de suas funções criaram as condições favoráveis para incentivar a acumulação capitalista, em diversas modalidades. Também existiram benefícios para os países, entendido este conceito como ingressos para os Estados, mas as somas foram pequenas quando comparadas com os benefícios para as empresas e para o sistema financeiro, principalmente no caso de Itaipu Binacional. No caso de Gasandes, o único ingresso relevante para o Estado foram as participações governamentais da exploração do gás natural na Argentina. E no caso de Gasbol, as últimas reformas instauradas desde o ano 2006 elevaram consideravelmente as participações do governo boliviano nas rendas da produção de gás.

Em dois dos projetos apresentados, Itaipu e Gasbol, houve reivindicações de diversa índole. No caso da Bolívia, a reivindicação se deu por meio da recuperação de parte do Estado do controle sobre o gás natural e do trecho boliviano do gasoduto. Isto significou no incremento das participações governamentais. No caso do Paraguai, a questão é mais complexa, pois o recurso é compartilhado, o nível de envolvimento dos dois Estados no projeto é bem mais profundo pelo seu caráter binacional; o que representa uma impossibilidade jurídica de realizar atos unilaterais (como foi o caso da nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia). A questão de ambos os projetos é complexa e delicada, mas a vulnerabilidade desses projetos reside, em grande parte, nas contradições que foram

analisadas neste trabalho. As que certamente podem ser aprofundadas em análise, contando com maior acesso à informação.

Pode parecer que o trabalho conclui que o desenvolvimento de projetos de integração energética é gerado sempre com base em contradições que finalmente resultaram em dificuldades. Isto pode ser verdade para os projetos desenvolvidos com base nas motivações socioeconômicas que aqui foram analisadas, buscando a proteção e o incentivo da acumulação privada com base na apropriação dos excedentes econômicos oriundos da exploração dos recursos energéticos ou do trabalho social.

Contudo, uma análise mais geral, tendo em conta a experiência européia, por exemplo, cujo processo de integração se originou no pós-guerra, com base no financiamento do Plano Marshall, vale destacar que o germe se deu por meio da cooperação de recursos. A famosa declaração de Robert Schuman do dia 9 de maio de 1950 propôs a superação de rivalidades antigas (entre a França e a Alemanha) e o uso cooperativo e coordenado dos recursos de mineral de ferro (França e Luxemburgo) e de carvão mineral (Alemanha). Pouco depois, em 1951, foi criada a Comunidade Européia do Carvão e do Aço; alguns anos mais tarde, em 1957, os acordos europeus sobre a energia atômica e sobre o mercado comum europeu. O uso dos recursos europeus para o desenvolvimento da região teve resultados positivos para essa região. É possível pensar em apoiar e alavancar o desenvolvimento dos povos com base em projetos de integração de recursos naturais, inclusive em sociedades capitalistas.

A superação dos diversos obstáculos que existem atualmente para a integração energética seja na área do MERCOSUL ou na América do Sul passa necessariamente pela reflexão sobre as contradições apontadas no que se refere às motivações socioeconômicas e sobre as atitudes nacionalistas de proteção territorial que não colaboram com o desenvolvimento dos povos, menos ainda com as perspectivas de cooperação. O conceito de integração energética ela é válida no sentido de que o aproveitamento coordenado e cooperativo resulta numa gestão mais eficiente dos recursos existentes na região. Mas que esta maior eficiência redunde em benefício e no desenvolvimento socioeconômico da população.

Assim, não pode ser deixado de lado o que realmente se tem como grande fortaleza da América do Sul e particularmente os países envolvidos nos projetos estudados: os recursos de gás natural da Bolívia (e o Brasil) e os grandes recursos hidroenergéticos e inclusive de navegação nos rios da Bacia do Prata. Os rios Paraná e Uruguai são recursos utilizados para a produção de grandes usinas hidrelétricas binacionais (Itaipu, Yacyretá e Salto Grande, com capacidade total da ordem de 19.000 MW, considerando Yacyretá concluída); o rio Paraguai é

importante para comunicar a Bolívia e a região Centro-Oeste do Brasil com o oceano Atlântico. Ademais, existem outros projetos na pasta: Corpus Christi, Itati-Itacorá, Garabí, etc.). Todas estas usinas, as existentes e as que estão em projeto, encontram-se a curta distancia (numa circunferência de no mais de 600 km de raio) e praticamente no centro de uma rica área de produção agrícola, de proteínas animais e de desenvolvimento industrial.

Aos grandes empreendimentos binacionais da Bacia do Prata somam-se os recursos da Bolívia, tanto de gás natural como de mineral de ferro. Também podem ser consideradas as grandes reservas de cobre no Chile (as maiores do mundo). Mas para que esses recursos tenham maior valor econômico é preciso pensar na transformação em produtos de maior valor adicionado, no transporte, no melhor aproveitamento regional. Mas isto deve fazer parte de políticas abrangentes e coordenadas entre os países.

No tocante à energia, em particular, acredita-se que é fundamental consolidar os estudos por meio de um trabalho cooperativo de pesquisadores de toda a região. Um centro de estudos da energia como setor de integração, com participação (em rede) de cientistas de toda a América do Sul (talvez América Latina), poderia dar um impulso para a nova integração que pode ser executada, com base em análises que ajudem a evitar erros do passado, mas que apresentem também perspectivas de avanço.

Ademais, os recursos devem ser administrados por meio de uma instância institucional supranacional. Deve-se lembrar que a proposta de Schuman para a Europa incluiu a criação de uma Alta Autoridade para administrar os recursos. A Europa passou por dois grandes conflitos bélicos para chegar a essa conclusão. A América do Sul (pode se estender a ideia para a América Latina) não passou por guerras recentes tão terríveis como as da Europa, mas parece ficar prisioneira de várias outras dificuldades, entre elas as posições que beneficiam grupos hegemônicos; e a integração tem dificuldades para avançar.

Este trabalho é, na verdade, uma contribuição à defesa dessas possibilidades de integração energética e econômica. Uma defesa que se inicia com base numa análise sobre as motivações de cunho socioeconômico que estiveram presentes nesses anteriores projetos com as contradições e dificuldades inerentes ao seu desenvolvimento. Mas o que se pretende é propor o avanço para um novo paradigma, com base na análise do que aconteceu, aprendendo assim com a história.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA PUERTAS, Jaime. *El factor energético en la creación de la Unión de las Naciones Suramericanas* – UNASUR. In: SCHUTT, Kurt-Peter e CARUCCI, Flavio (coord.). **El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur**. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales/ CDB Publicaciones, 2008, p. 37-68 (publicação patrocinada pela Fundação Friedrich Ebert Stiftung).

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Indústria Brasileira de Gás Natural: Regulação Atual e Desafios Futuros**. 2001. Relatório. (Coordenação técnica: J. C. Cecchi). Rio de Janeiro.

_____. **Integração energética entre Brasil e Argentina: alguns aspectos regulatórios da indústria do gás natural**. 2003. Primeiro relatório (versão final). Superintendência de Comercialização e Movimentação de Gás Natural. Disponível em: www.anp.gov.br. Acesso em: 20 de setembro de 2007.

_____. **Visão comparativa do desenvolvimento do gás natural em países selecionados**. 2004. Relatório. Superintendência de Comercialização e Movimentação de Gás Natural. Disponível em: www.anp.gov.br. Acesso em: 15 de outubro de 2007.

_____. **Compromissos existentes ao longo da Cadeia do Gás Natural: Contratos de Transporte**. 2004b. Relatório preliminar. Superintendência de Comercialização e Movimentação de Gás Natural. Disponível em: www.anp.gov.br. Acesso em: 15 de outubro de 2007.

ALEIXO, José Carlos Brandi. *O Brasil e o Congresso Anfictiônico de Panamá*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 43, (2), 2000, p. 170-191.

ALFONSÍN, Raúl. **Ahora, mi propuesta política**. Buenos Aires: Sudamericana/Planeta, 1983.

ALMEIDA MELO, Leonel Itaussu. *Brasil y Argentina en perspectiva: competencia, distensión e integración*. In: BORON, Atilio A.; VITA, Álvaro de (Comp.). **Teoría y filosofía política**. La recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano. Buenos Aires (Argentina): Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), mar. 2002, p. 291-302. (Colección Secretaría Ejecutiva de CLACSO)

ARGENTINA. *Ente Nacional Regulador de Electricidad (ENRE)*. **Informe Anual 1993/1994**. Disponível em: www.enre.gov.ar. Acesso em: 14 de fevereiro de 2008. p. 39, nota 39, cap. 4

_____. Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS). **Balances Energéticos**. Disponível em: www.enargas.gov.ar. Acesso em: 21 de fevereiro de 2009.

_____. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Disponível em: www.indec.gov.ar. Acesso em: 8 de janeiro de 2009.

ARIAS, Pastor; BAEZ MOSQUEIRA, Victor; BERGONZI, Osvaldo; CANESE, Ricardo; DA SILVA, Antonio; ESPÍNOLA, Armando et. al. **Itaipú: corrupción e impunidad**. Asunción (Paraguay): Centro por la Democracia Política, Económica y Social (CEDEPES)/Comisión Nacional de los Intereses Nacionales y de Lucha contra la Corrupción e Impunidad en Itaipú (CONAITA), 1994.

ARZE VARGAS, Carlos. *Las rebeliones populares de 2003 y la demanda de nacionalización de hidrocarburos: ¿fin de la era neoliberal en Bolivia?* **Cuadernos del CENDES**, 21, (56), tercera época, may.-ago. 2004, p. 83-102.

ASOCIACIÓN REGIONAL DE EMPRESAS DE PETRÓLEO Y GAS NATURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ARPEL). **Las lecciones aprendidas en el proceso de integración del Gas Natural en el Mercosur**. 2003. Relatório. Raúl García Consultores (Buenos Aires, Argentina, financiado por *Total* e revisado por representantes de: ARPEL, BP-Pan American Energy e Petrobras). (Montevideo: ARPEL).

AUDIBERT, Alejandro (1892). **Los Límites de la Antigua Provincia del Paraguay**. Buenos Aires: La Economía de Iustoni Hnos y Cia. (Obra digitalizada pela *Biblioteca Virtual del Paraguay*). Disponível em: www.bvp.org.py. Acesso em: 2 de agosto de 2007.

BAHRY, Thaiza Regina e PORCILE, Gabriel (2004). *Os ciclos de endividamento da economia brasileira no período 1968-1999*. **Revista Economia Contemporânea**, 8, (1), jan.-jun. 2004, p. 5-32.

BALHANA, Altiva Pilatti; MACHADO, Brasil Pinheiro e WESTPHALEN, Cecília Maria. **História do Paraná**. Curitiba: Grafipar, 1969.

BAMBACI, Juliana; SARONT, Tamara e TOMMASI, Mariano. *La Economía Política de las Reformas Económicas en la Argentina*. **Cuadernos Económicos** [online], dic. 2000, vol.37, nº 112, p. 495-536. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071768212000011200004&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 3 de janeiro de 2008.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Operação de conversão diária. Disponível em www.bacen.gov.br. Acesso em: 9 de dezembro de 2008 (fonte do gráfico 3.2, p. 99, cap. 3)

BANCO MUNDIAL. **La función del Banco Mundial en el sector de la electricidad**. Washigton D.C., 1993.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Gasoduto Bolívia-Brasil**. 2000. Informe de Infra-estrutura nº 45.

_____. **Impacto das recentes medidas da Bolívia no setor de gás brasileiro**. 2006. Informe Setorial. Área de Infra-estrutura nº 1, maio 2006.

BANDEIRA, L. A. Moniz. **Cartéis e Desnacionalização**, 3ª ed. São Paulo: Edit. Civilização Brasileira, 1979.

_____. *A Guerra do Chaco*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 41, (1), 1998, p. 161-200.

BARCELÓ, Gabriel. **La Energía y su Impacto Social**. Madrid: Index, 1976.

BARNES, Joe; JAFFE, Amy M.; HAYES, Mark H.; & VICTOR, David G.. *Introduction to the study*. In: VICTOR, David G.; JAFFE, Amy M. & HAYES, Mark H. **Natural Gas and Geopolitics: from 1970s until 2040**. New York: Cambridge University Press. 2006, p. 3-24.

BARREDA, Andrés. *Civilización material petrolera y relaciones de poder*. In: FONDO BOLIVIANO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (FOBOMADE). **Geopolítica de los Recursos Naturales y Acuerdos Comerciales en Sudamérica**. La Paz: FOBOMADE, 2005, p. 120-124. ISBN: 99905-0-6582-2.

BASAÑES, C. Federico; SAAVEDRA, Eduardo; e SOTO, Raimundo. **Post-privatization renegotiation and disputes in Chile**. 1999. Documento de Trabajo. *Infrasctructure and Financial Market* – IMF 116. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

BHAGWATI, J.N. **Protectionism, the 1987 Ohlin Lectures**. Cambridge: MIT Press, 1988.

BECCHI, Paolo. *Del individuo y del Estado. Anotaciones a unas lecciones de Norberto Bobbio sobre "Hegel y el Estado"*. **Revista de Estudios Políticos** (Nueva Época), mar.-abr. 1985, p. 123-135.

BERMANN, Célio. **Os limites dos aproveitamentos energéticos para fins elétricos: uma análise política da questão energética e de suas repercussões sócio-ambientais no Brasil**. 1991. Tese (Doutorado em Planejamento Energético), Universidade de Campinas, FEM.

BERNAL, John D. **Science and Industry in the Nineteenth Century**. Bloomington & Londres: Indiana University Press, 1970.

BETHEL, Leslie. *O imperialismo britânico e a Guerra do Paraguai*. **Estudos Avançados**, 9, (24), 1995, p. 269-285.

BEVERAGGI ALLENDE W. **El servicio del capital extranjero y el control de cambios**. México: Fondo de Cultura Económica, 1954.

BICUDO, Hélio. **Segurança Nacional ou Submissão**. São Paulo: Paz e Terra, 1984.

BIEBER, Leon. A Guerra do Chaco e as Relações Brasileiro-Bolivianas no Período 1930-1945: Um Caso de Reorientação da Política Exterior do Brasil. In: ALBUQUERQUE, José Augusto (org). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira 1930-1990**. vol. 3. São Paulo: NUPRI/Universidade de São Paulo, 2000.

BNDES vai liberar recursos para termelétricas. **Gazeta Mercantil**. Rio de Janeiro , 4 de janeiro de 2000, página A5 (Vera Saavedra Durão).

BOCCIA ROMANACH, Alfredo. **Paraguay y Brasil**. Crónica de sus conflictos. Asunción (Paraguay): El Lector, 2000. Disponível em: www.bvp.org.pr. Acesso em: 25 de abril de 2007.

BOLIVIA. **Ley de Hidrocarburos 3058**. Alcance de la Ley de Hidrocarburos y Ejecución y cumplimiento del Referéndum de 18 de julio de 2004 sobre la Política de Hidrocarburos en

Bolivia. Ley de 17 de Mayo de 2005.

_____. Presidente Constitucional de la República (Evo Morales Ayma). Decreto Supremo 28701. **El Decreto Héroe del Chaco**. Gaceta Oficial de Bolivia. 1 de mayo de 2006.

_____. Ministerio de Hidrocarburos y Energía. Relatório. Disponível em: http://www.hidrocarburos.gov.bo/Hidrocarburos/Estadisticas/Regalias/resumen_regalias.php Acesso em: 10 de julho de 2008.

BONNET, Alberto R. *Que se vayan todos. Crisis, insurrección y caída de la convertibilidad*. **Cuadernos del Sur**, nº 33, may 2002. Disponível em: http://www.geocities.com/economistas_de_izquierda/albertobonnet_quesevayantodos.PDF. Acesso em: 3 de janeiro de 2008.

BORDO, M.D. *Is there a Good Case for a New Bretton Woods International Monetary System?* In: The American Economic Review, Vol. 85, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundredth and Seventh Annual Meeting of the American Economic Association Washington, DC, January 6-8, 1995, p. 317-322.

BORGES, Luis Ferreira Xavier e FARIA, Viviana Cardoso de Sá e. *Project Finance: Considerações sobre a Aplicação em Infra-estrutura no Brasil*. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, vol. 9, nº 18, dez. 2002, p. 241-280.

BORÓN, Atílio A. **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina**. 2da Edição. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 2002. Tradução Emir Sader.

BOTAFOGO GONÇALVES, J & LYRIO, M. Carvalho. **Aliança Estratégica entre Brasil e Argentina**. Antecedentes, estado atual e perspectivas. Dossiê, vol. 2, ano 2, 2003. Centro Brasileiro de Relações Internacionais.

BOUZAS, Roberto. *¿Más allá de la estabilización y la Reforma? Un ensayo de la economía argentina a comienzos de los '90*. **Desarrollo Económico**, vol. 33, nº 129, abr. - jun., 1993, p. 3-28.

BRAGA, José Carlos de Souza. *Os orçamentos Estatais e a Política Econômica*. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello e COUTINHO, Renata (org.). **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. Ensaio sobre a Crise, 3ª ed. vol. 1, São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 194-213.

BRANCO, Catulo. **Energia elétrica e capital estrangeiro no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo (ANP). **Indústria Brasileira de Gás Natural: Regulação Atual e Desafios Futuros**. Relatório. (Coordenação técnica: J. C. Cecchi). Rio de Janeiro: ANP, 2001.

BRASIL. Conselho Nacional de Estatística. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Anuário Estatístico do Brasil**, 1954.

_____. Conselho Nacional de Estatística. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Anuário Estatístico do Brasil**, 1955.

_____. Conselho Nacional de Estatística. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Anuário Estatístico do Brasil**, 1956.

_____. Conselho Nacional de Estatística. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Anuário Estatístico do Brasil**, 1958.

_____. Conselho Nacional de Estatística. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Anuário Estatístico do Brasil**, 1959.

_____. Conselho Nacional de Estatística. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Anuário Estatístico do Brasil**, 1960.

BRASIL. Ministério das Minas e Energia (MME). **Balço Energético Nacional 2005** (Ano base 2004). Brasília: MME, 2005.

_____. Ministério de Minas e Energia (MME) e Empresa de Pesquisa Energética. 2007

BRITISH PETROLEUM (BP). **Statistical Review of World Energy**. June 2008. Disponível em: www.bp.com. Acesso em: 15 de dezembro de 2008.

BRUNHOFF, Suzanne de. **A Hora do Mercado**: crítica do liberalismo. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1991.

BULMER, Victor Thomas. *Las economías latinoamericanas, 1929-1939*, In: BETHELL, Leslie (ed.). **Historia de América Latina**, vol. 11, Barcelona, 1997.

BUTLER, F. *Regionalism and Integration*. In: BAYLIS, J. & SMITH, S. (ed.). **The globalization of World Politics**. Oxford: Oxford University Press, 1997, p. 409-428.

BUZZI, A. R. **La Teoria Política de Antonio Gramsci**. Tradução de Enrique Molina. Barcelona: Editorial Fontanella, 1969. Título original: *La Théorie Politique d'Antonio Gramsci*.

CABEZAS FERNÁNDEZ, Marta. *Bolivia: Tiempos Rebeldes Coyuntura y Causas Profundas de las Movilizaciones indígena-populares*. **AIBR**. Revista de Antropología Iberoamericana, nº 41, mayo-junio 2005, Madrid (España).

CADEMARTORI, José. *The Chilean Neoliberal model enters into crisis*. **Latin American Perspectives**, nº 132, vol. 30 (5), set. 2003, p. 79-88.

CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA (CCEE). Tabelas sobre preços. Disponível em: www.ccee.org.br. Acesso em: 12 de dezembro de 2008.

CÂMARA, Marcelo Argenta. **Bolívia**: de 1952 ao Século XXI. Processos Sociais, Transformações Políticas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2007. (Coleção América do Sul).

CAMPODÓNICO, Humberto. *La gestión de la industria de hidrocarburos con predominio de empresas del Estado*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ, 2007. (*Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 121*).

CAMPOS, Adriana Fiorotti. **A Reestruturação da Indústria de Petróleo Sul Americana nos Anos 90**. Tese. (Doutorado em Ciências, Planejamento Energético). 2005. 367 f. Planejamento Energético. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro / COPPE.

CANESE, Ricardo. **La recuperación de la soberanía hidroeléctrica del Paraguay**. En el marco de Políticas de Estado de energía. Asunción (Paraguay): Cinergias/El Ombligo del Mundo, 2006.

CANESE, Ricardo e MAURO, Luis Alberto. **Itaipú: dependencia o desarrollo**. Asunción (Paraguay): Araverá, 1985.

CARDELLINI, A. **As reservas hidro-energéticas do Brasil**. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, 1961.

CARDOZO, Efraim. **Los derechos del Paraguay sobre los Saltos del Guairá**. Asunción (Paraguay): Biblioteca Guaireña, 1965.

CAUBET, Christian G. **As grandes manobras de Itaipú. Energia, Diplomacia e Direito na Bacia do Prata**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1991.

CAVALLO, Domingo. *Argentine and the IMF during the two Bush Administrations*. **International Finance**, 7:1, 2004, p. 137-150.

CENTRO DA MEMÓRIA DA ELETRICIDADE NO BRASIL. **Energia Elétrica no Brasil**. Breve Histórico 1880-2001. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 2001.

Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). **Estadísticas Económicas**, 2001.

_____. **Anuarios Estadísticos**. 2001, 2002, 2005, 2006.

_____. **Anuário Estadístico de América Latina y el Caribe**. 2004

CHEVALIER, François. **América Latina. De la Independencia a nuestros días**. México: Fondo de Cultura Económica, 2004. Primeira reimpressão.

Chevron, de EEUU, se quedó con la Petrolera San Jorge. **El Clarin**. Buenos Aires, 28 set. de 1999. Economía.

CHILE, Comisión Nacional de Energía (CNE). **La Política Energética**. Discursos del Señor Ministro Presidente de la Comisión Nacional de Energía, Don Alejandro Jadresic Marinovic. Santiago: CNE, 1996.

_____. **La Política Energética**. Discursos del Señor Ministro Presidente de la Comisión Nacional de Energía, Don Alejandro Jadresic Marinovic. Santiago: CNE, 1997.

_____. Banco Central de Chile. **Cuentas Nacionales**. 1999.

CLARO, Juan. *Gas Natural: una integración energética positiva*. **Revista Chilena de Ingeniería**, nº 424, ago. 1998), p. 38-50.

COMISSÃO INTERESTADUAL DA BACIA DOS RIOS PARANÁ-URUGUAI (CIBPU). **Aproveitamento hidráulico do rio Paraná**. 1957. Projeto. (Executado pela *Società Edison 0 Milano* por conta da Edisonbras).

_____. **Aproveitamento integral do rio Paraná. Usina Hidroelétrica Paranayára**. 1963. Relatório. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/Serviços de Artes gráficas.

_____. **Relatório geral sobre a Hidrologia da Bacia do rio Paraná a montante de Guairá**. 1966. Relatório. São Paulo: Departamento de Estudos e Projetos. (Grupo de trabalho coord. pelo Prof. Eduardo Rioney Yassuda).

CONDURU, Guilherme. *The Robore Agreements (1958): a case study of foreign policy decision-making process* In **The Kubitshek Administration**. Oxford: Oxford University, Working Paper CBS-24-01, 2001.

CONT, Walter e NAVAJAS, Fernando. *La Anatomia Simple de la Crisis Energética en Argentina*. 2004. Documento de Trabalho nº 82. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).

CORVALÁN, Luis. *El gobierno de Salvador Allende*. Santiago de Chile: Lom, 2003.

COSTA, Darc Antonio da Luz. **Um discurso de Estratégia Nacional: a Cooperação Sul-americana como Caminho para a Inserção Internacional do Brasil**. 1999. 186 f. Tese (Doutorado em Ciências em Engenharia de Produção). Coordenação dos Programas de Pós-graduação em Engenharia. Universidade Federal de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

COTRIM, John Reginald. **Notas sobre os antecedentes da criação de Itaipú Binacional**. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1999.

COUTINHO, Luciano G. *Percalços e Problemas da Economia Mundial Capitalista. Estado, Estagflação e Riscos Financeiros*. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello e COUTINHO, Renata (org.). **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. Ensaio sobre a Crise, 3ª ed. vol. 1. São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 37-55.

COUTO E SILVA, Golbery. *Planejamento Estratégico*. **Cadernos UnB**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

CS FIRST BOSTON. **Bolivia-Brazil Gas Pipeline Project**. Preliminary Information Memorandum, nov. 1996.

CS FIRST BOSTON. **Bolivia-Brazil Gas Pipeline Project**. TBG-Project Implementation Plan, set. 1997.

CYPHER, J. M. *The Slow Death of the Washington Consensus on Latin America*. **Latin American Perspectives**, vol. 25, nº 6, nov. 1998, p. 47-51.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **O segundo governo Vargas (1951-1954):** democracia, partidos e crise política. 2 ed. São Paulo: Ática, 1992. (Série Fundamentos, 90).

DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto e JUVENAL, Luciana. *Las cuentas públicas y la crisis de la convertibilidad en la Argentina*. **Desarrollo Económico**, vol. 43, nº 170, jul. set., 2003, p. 203-230.

DEBERNARDI, E. *Apuntes para la Historia Política de Itaipú*. Asunción (Paraguay): Gráfica Continua, 1996.

DELGADO MIRANDA, Carlos. *Proveedores y demandantes de Hidrocarburos en Sudamérica*. In: FONDO BOLIVIANO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (FOBOMADE). **Geopolítica de los Recursos Naturales y Acuerdos Comerciales en Sudamérica**. La Paz: FOBOMADE, 2005, p. 125-131. ISBN: 99905-0-6582-2.

DIAS, José Luciano de Mattos e QUAGLINO, Maria Ana. **A questão do petróleo no Brasil:** uma história da Petrobras. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/CPDOC/Petrobras, 1993.

DÍAZ, Carlos; GALETOVIC, Alexander; e SOTO, Raimundo. *La crisis eléctrica de 1998-1999: causas, consecuencias y lecciones*. **Estudios Públicos**, 80, primavera 2000, p. 149-192.

DORNBUSCH, R. *Los costos y beneficios de la integración económica regional*. In: **Revista Integración Latinoamericana**, Vol 113, México (Junio 1986), p. 13-26.

EAGLETON, Terry. **Ideología**. Una introducción. Tradução de Jorge V. Rubio. Barcelona: Paidós Ibérica, 1997. Título original: Ideology. An introduction.

Empresa Nacional de Petróleo (ENAP). **Memórias 2000-2005**. Chile

ESTENSSORO, L. **Capitalismo, Desigualdade e Pobreza na América Latina**. Tese (Doutorado em Sociologia). 2003. 286 f. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, São Paulo.

FARIAS, Victor (org.). *Documentos clave de la izquierda chilena (1969-1973)*. **Estudios Públicos**, 91, inverno 2003, p. 314-390.

FIGUEROA B., Eugenio e SMITH, Birgitta (2002). **Natural Gas Across the Andes**. A Case Study of an International Business Venture. (La Historia de la Primera Guerra del Gas en Sudamérica). Edmonton, Alberta (Canadá): University of Alberta. ISBN 1-55195-078-2.

FINNERTY, John D.. **Project Finance:** Engenharia Financeira Baseada em Ativos. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999. (Tradução do original editada em e por New York: John Wiley & Sons, 1996).

Fiscalia presentó acusación contra Goni por caso Enron. **El Deber**. Santa Cruz de la Sierra, 10 de jun. de 2008. Fonte: Disponível em: <http://www.eldeber.com.bo/2008/2008-06-10/vernotanacional.php?id=080610003751>. Acesso em: 8 de janeiro de 2009.

FLESCH, Johannes. **Informe preliminar sobre los reconocimientos geológicos de los Terrenos Petrolíferos de Magallanes del Sur**. Santiago de Chile: Sociedad Imprenta/Litografía Universo, 1916.

FONTAINE, Juan Andrés. *Transición económica y política en Chile: 1970-1990*. **Estudios Públicos**, 50, outono, 1993, p. 229-279.

FOSCO, Constanza e SAAVEDRA, Eduardo. **Precios de Gas Natural en Chile: una primera mirada al desempeño de un mercado liberalizado**. 2003. Separata.

FRAGOSO, João Luís Ribeiro; DE ALMEIDA, Carla Maria Carvalho; DE SAMPAIO, Antonio Carlos Jucá. **Conquistadores e negociantes**. Histórias de elites no Antigo Regime nos trópicos. América lusa, séculos XVI a XVIII. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

FRIEDLAND, Jonathan. *Free Market Wins in Chile's Pipeline War: Competing Energy Projects Fight On, but Politics Stays Out.*, **Wall Street Journal**. Nova Iorque, 1 ago. **1995**, **A10**.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Estadísticas Financieras Internacionales**, março 1993.

FUKUYAMA, F. *Reflections on the End of History Five Years Later*. **History and Theory**, Vol. 34, No 2, Theme Issue 34: World Historians and Their Critics, 1995, p. 27-43.

FURTADO, Celso. **La economía latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana**. Estudios Internacionales. Santiago do Chile: Universitaria, 1970. (Coleção dirigida pelo *Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*). Primeira reimpressão.

GADANO, Nicolás. **Determinantes de la inversión en el sector petróleo y gas de la Argentina**. Santiago de Chile: CEPAL, 1998. (*Serie Reformas Económicas*, 7).

GALÉ, Nidia E. **El Gas en la Argentina: más de un siglo de historia**, 1ª ed. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2005.

GALETOVIC, Alexander; INOSTROZA, Juan Ricardo; e MUÑOZ, Cristián Marcelo. *Gas y electricidad: ¿Qué hacer ahora?* **Estudios Públicos**, 96, primavera 2004, p. 49-106.

GARCÍA LINERA, Álvaro. *La crisis boliviana en el contexto regional*. In: FONDO BOLIVIANO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (FOBOMADE). **Geopolítica de los Recursos Naturales y Acuerdos Comerciales en Sudamérica**. La Paz: FOBOMADE, 2005, p. 141-149. ISBN: 99905-0-6582-2.

GASANDES. **The Natural Gas Route**. Santiago: GasAndes, 1997. Publicação comemorativa da inauguração do gasoduto GasAndes.

GERCHUNOFF, Pablo e CÁNOVAS, Guillermo. *Privatizaciones en un contexto de emergencia económica*. **Desarrollo Económico**. Buenos Aires, vol. 34, n° 136, jan. mar, 1995, p. 458-512.

GONÇALVES JUNIOR, Dorival. **Reformas na indústria elétrica brasileira: a disputa pelas fontes e o controle dos excedentes**. 2007. 437 f. Tese (Doutorado em Energia). Programa Interunidades de Pós-graduação em Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. **Sociología de la explotación**. 3ª ed. México: Siglo Veintiuno, 1971.

_____. **Imperialismo y Liberación: una introducción a la historia de América Latina**. 5ª ed. México: Siglo Veintiuno, 1985.

GOULARTI FILHO, Alcides. *Tangos e tragédias: o neopadrão-ouro e a crise argentina*. **Tercero Colóquio de Economistas Políticos de América Latina**. Facultad de Ciencias Económicas da Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 16 a 18 de oct. 2003. Disponível em: <http://www.geocities.com/tercercoloquio2003/trabajos.html>. Acesso em: 12 de janeiro de 2008.

GRAMSCI, Antonio. **Pasado y Presente**. 1ª ed. Buenos Aires: Granica, 1974.

_____. *Cuadernos de la cárcel*. IN GERRATAN, Valentino. **Edición crítica del Instituto Gramsci**, Tomo 5. Tradução de Ana Maria Palos. México: Era e Benemérita/Universidad Autónoma de Puebla, 1999. Título original: *Quaderni del carcere*.

GUGLIALMELLI, Juan E. **Geopolítica del Cono Sur**. Buenos Aires: El Cid, 1979.

HAGE, José Alexandre Altahyde. **Bolívia, Brasil e a Guerra do Gás**. As Implicações Políticas da Integração Energética na Estratégia e na Segurança Nacional Brasileira. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas (São Paulo).

HALLIDAY, Fred. **Repensando as Relações Internacionais**. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 1999..

HAMILTON, E. **El tesoro americano y la revolución de los precios en España 1501-1650**. Barcelona, 1975.

HAYES, Mark H. e VICTOR, David G.. *Politics, markets and the shift to gas: insights from the seven historical case studies*. In: VICTOR, David G.; JAFFE, Amy M. and HAYES, Mark H. (ed.). **Natural Gas and Geopolitics**. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 319-353.

HILTON, Stanley. *The Argentine Factor in Twentieth-Century Brazilian Foreign Policy Strategy*. **Political Science Quarterly** (Academy of Political Science), vol. 100, n° 1. Spring 1985, p. 27-51.

HOBBSBAWM, Eric J. **La época de las revoluciones (1789-1848)**. Budapest: Kossuth, 1964.

_____. **La Era del Imperio**. Madrid: Labor, 1989.

_____. **Entrevista sobre el siglo XXI**. Al cuidado de Antonio Polito. Tradução de Gonzalo Pontón. Barcelona: Crítica, 2004. Título original: *Intervista sul nuovo Secolo*.

HURRELL, Andrew. *O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial*. In: **Contexto Internacional**. vol. 17, nº 1. Rio de Janeiro: Pontificia Universidade Católica, 1995.

_____. *Regionalism in Theoretical Perspective*. In: FAWCETT, Louise e HURRELL, Andrew (eds.). **Regionalism in World Politics**. New York: Oxford University Press, 1995b, p. 37-73.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas do Século XX**, Estatísticas Econômicas 1948-1990.

INSTITUTO DE ENGENHARIA. **Semana de debates sobre Energia Elétrica, 9-13 de Abril de 1956**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1956.

ITAIPIÚ BINACIONAL. Relatório Anual 1974.

_____. Relatório Anual 1975.

_____. Memórias dos anos 1976, 1978, 1980, 1982 e 1983.

_____. **Documentos oficiales de Itaipú**: recopilación de documentos oficiales referentes a Itaipú, incluyendo los Antecedentes, el Tratado, sus Anexos y Acuerdos Complementarios, el Reglamento Interno y otros documentos relacionados. Asunción (Paraguay): Itaipú Binacional, 1995.

JADRESIC, Alejandro. *Investment in Natural Gas Pipelines in the Southern Cone of America*. 2000. Policy Research Working Paper 2315. The World Bank.

JAFFE, Amy M.; HAYES, Mark H and VICTOR, David G. *Conclusions*. In: VICTOR, David G.; JAFFE, Amy M. and HAYES, Mark H. (ed.). *Natural Gas and Geopolitics*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 467-483.

JAGUARIBE, Hélio. **Novo Cenário Internacional**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural/Círculo do Livro, 1996. Título original: *The General Theory of Employment, Interest and Money*.

KOLLÁR, Zoltán. **Crisis Estructural de América Latina**. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1989.

KORRY, Edward M. *Los Estados Unidos en Chile y Chile en los Estados Unidos. Una retrospectiva política y económica 1963-1975*. **Estudios Públicos**, 72, 1998, p. 17-74.

KOZULJ, Roberto. *El Nuevo Marco Regulatorio y la Privatización de Gas del Estado: Acceso Abierto*. INSTITUTO DE ECONOMÍA Y ENERGÍA, **Desarrollo y Energía**, vol. 2, nº 4, 1993.

_____. **Resultados de la reestructuración del gas en la Argentina**. Santiago de Chile: CEPAL, 2000. (*Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, 14).

_____. **Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto en las inversiones y en la competencia en los mercados minoristas de combustibles**. Santiago de Chile: CEPAL, 2002. (*Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, 46).

_____. **La industria del gas natural en América del Sur: situación y posibilidades de la integración de mercados**. Santiago de Chile: CEPAL, 2004. (*Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, 77).

LAGOS, Ricardo. *La concentración del Poder Económico. Su teoría, realidad chilena*. 1962. Tese (*Memoria de prueba* de licenciatura en Ciencias Sociales y Jurídicas). Escola de Direito. Universidade de Chile. Disponível em: http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/1962/lagos_r/html/index-frames.html. Acesso em: 19 de janeiro de 2008.

LANDI, Mônica. **Energia elétrica e políticas públicas: a experiência do setor elétrico brasileiro no período de 1934 a 2005**. 2006. 219 f. Tese (Doutorado em Energia). Programa Interunidades de Pós-graduação em Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo.

LARROULET, Cristián. *Reflexiones en torno al Estado empresario en Chile*. **Estudios Públicos**, 1984.

LEITE, Antonio Dias. **A Energia do Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LIMA, José Luiz. **Estado e Energia no Brasil**. O Setor elétrico no Brasil: das origens à criação da Eletrobrás (1890-1962). São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas/ Universidade de São Paulo, 1984. (Série Ensaio Econômicos, vol. 36.).

_____. **Políticas de Governo e desenvolvimento do setor de energia elétrica: do Código de Águas à crise dos anos 80 (1934-1984)**. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade, 1995.

MACEDO E SILVA, Antônio Carlos. **Petrobrás: a consolidação do monopólio estatal e a empresa privada (1953-1964)**. 1985. Dissertação de Mestrado em Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo.

MALAMUD, Carlos. **Historia de América**. Madri: Alianza, 2007. Segunda reimpressão.

MALDONADO, Pedro. *Coherencia de las políticas públicas y su traducción en esquemas regulatorios consistentes. Caso del diesel oil en Chile*. Santiago de Chile: CEPAL, 2003. (*Serie Recursos Naturales e Infraestructura* 62).

MANSFIELD, E. D. e MILNER, H. V. *The New Wave of Regionalism*. In: IO Foundation e MIT, **International Organization**, Vol. 53, No 3, 1999, p. 589-627.

MARES, D. R. *Natural Gas Pipelines in the Southern Cone*. In: VICTOR, David G.; JAFFE, Amy M. and HAYES, Mark H. (ed.). **Natural Gas and Geopolitics**. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 169-201.

MARIACA, Enrique. *Historia de los descubrimientos de gas y los contratos de exportación como marco de la propuesta para una nueva ley de hidrocarburos*. In: **FORO BOLIVIA SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO**. Relaciones Energéticas Bolivia–Brasil. 2002. Disponível em: <http://www.fobomade.org.bo/index1.php>. Acesso em: 21 de setembro de 2006.

_____. *Análisis de la solicitud de revisión del contrato de exportación de gas a Brasil: negociaciones y contexto*. In: **FORO BOLIVIA SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO**. Relaciones Energéticas Bolivia–Brasil, 2002b, p. 59-66. Disponível em <http://www.fobomade.org.bo/index1.php>. Acesso em: 21 de setembro de 2006.

MARICHAL, Carlos. *Perspectivas históricas sobre el imperialismo financiero en América Latina*. **Revista Economía de América Latina**. México: CIDE, março 1980.

MARX, Carlos. **El Capital**. México: Fondo de Cultura Económica, t. III, vol. II, 1947.

MARX, Karl. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel**. Tradução de R. Enderle e L. de Deus. São Paulo: Bomtempo, 2005. Título original: *Zur Kritik der hegelschen Rechtsphilosophie*.

McLEAN, Bethany. *Why Enron went bust*. **FORTUNE**, 24 de dezembro de 2004. Cover Stories, p. 53-58.

McLEAN, Bethany e ELKIND, Peter. **The Smartest Guys in the Room**. The Amazing rise and scandalous fall of Enron. Nova York: Penguin Group, 2004.

MEDEIROS FILHO, Oscar. **Cenários geopolíticos e emprego das forças armadas na América do Sul**. 2005. Tese (Mestrado em Ciências). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo.

MERCADO, A.; LEITÓN, J. e CHACÓN, M. **El crecimiento económico en Bolivia 1952-2003**. Documento 01/5, La Paz: Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, feb. 2005.

MERCEDES, Sônia Seger Pereira. **Análise comparativa dos serviços públicos de eletricidade e saneamento básico no Brasil: ajustes liberais e desenvolvimento**. 2002. Tese (Doutorado em Energia). Programa Interunidades de Pós-graduação em Energia (PIPGE), Universidade de São Paulo, São Paulo.

MERLE, M. *Sociologia das Relações Internacionais*. Brasília: UnB, 1981.

METROGAS. Memória. 2004.

MICHALAK, W. e GIBB, R. *Trading Blocks and Multilateralism in the World Economy*. In: **Annals of the Association of American Geographers**, Vol. 87, No. 2, 1997, p. 264-279.

Ministros del MNR deberán explicar contrato con Enron. Diario Correo del Sur. Sucre-Bolivia, 24 de enero de 2002. Disponível em: http://www.correodelsur.net/2002/0124/w_nacional12.shtml. Acesso em: 8 de janeiro de 2009.

MINSBURG, Naúm. **Capitales extranjeros y grupos dominantes argentinos/ 1** (análisis histórico y contemporáneo). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1987.

MIRANDA, Carlos. **Análisis global del D.S. 28701.** In: *Boletín Económico/ Análisis de Coyuntura 4/ La Nacionalización bajo la lupa.* La Paz: Fundación Milenio, 2006, p. 990-110.

MIROW, Kurth Rudolf. **A Ditadura dos Cartéis**, 16ª ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1979.

MITTHEILUNGEN AUS JUSTUS PERTHES. **Geographischer Anstalt uber Wichtige Neue Erforschungen auf dem Gesamtgebiete der Geographie von Dr. A. Petermann.** vol. 9, 1875.

MOGUILLANSKY, Graciela. **La gestión privada y la inversión en el sector eléctrico chileno.** Santiago de Chile: CEPAL, 1997. (*Serie Reformas Económicas 1*).

MOLINA, Patricia. *Bolivia-Brasil: Relaciones Energéticas, Integración y Medio Ambiente.* In: **FORO BOLIVIA SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. Relaciones Energéticas Bolivia-Brasil**, 2002, p. 27-40. Disponível em <http://www.fobomade.org.bo/index1.php>. Acesso em: 21 de setembro de 2006.

MONIZ. **Cartéis e Desnacionalização**, 3ª ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1979.

MOREIRA PATUSCO, João. “*Balances de Energia Útil como herramienta de Planificación*”. Palestra. Ministério de Minas e Energia/Organização Latino-americana de Energia. 20 de fevereiro de 2009.

MONTAMAT, Daniel G. **La energía argentina; outra vítima del desarrollo ausente. Colección: Caminos de la Argentina.** Buenos Aires: El Ateneo, 2007.

MORRIS, Christopher W. **Um Ensaio sobre o Estado Moderno.** São Paulo: Landy, 2005.

MOTA, Carlos Guilherme. *História de um silêncio: a guerra contra o Paraguai (1864-1870) 130 anos depois.* **Estudos Avançados**, 9, (24), 2004, p. 243-254.

O Colossal Brasil. Carta Capital, São Paulo, ano XIII, nº 458, Retrato do Brasil nº 1, 27 de ago. de 2007.

O'DONELL, Guillermo. **Argentina, de nuevo.** 1991. Working Paper # 152. Kellogg Institute for International Studies (University of Notre Dame).

O Espectro Liberal. Carta Capital, São Paulo, ano XIII, nº 460, Retrato do Brasil nº 2, ago. 2007.

OFFE, Clauss. **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, Clauss & RONGE, Volker – *Teses sobre a fundamentação do Estado capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista*. In OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro, 1984, p. 122-137.

OFFICER, Lawrence H. e WILLIAMSON, Samuel H. **Computing “Real Value” Over Time With a Conversion Between U.K. Pounds and U.S. Dollars, 1830–2006**. MeasuringWorth.Com, 2007.

OLIVA ROCHA, Cidar. **Exeqüibilidade da industrialização do gás natural na Bolívia e a sustentabilidade de abastecimento a mercados além de suas fronteiras**. 2006. 147 f. Dissertação (Mestrado em Energia). Programa Interunidades de Pós-graduação em Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, A; PINTO Jr., H.Q.; SIQUEIRA, M.A.O.; BONINI, M.R.; JORGE, M.O.M. (1997). *Setor Elétrico*. In: REZENDE, F; PAULA, T.B. (coord.). **Infra-estrutura. Perspectivas de reorganização: setor elétrico**. Brasília: IPEA. Disponível em: www.ipea.gov.br/pub/infraestrutura/ipeapinfra.html. Acesso em: 14 de agosto de 1999.

OLIVEIRA, Adilson de; WOODHOUSE, Erick J.; LOSEKANN, Luciano; e ARAÚJO, Felipe V. S. *The IPP Experience in the Brazilian Electricity Market*. Working Paper #53, Program on Energy and Sustainable Development. Stanford: Stanford University. October 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. *O Surgimento do Antivalor. Capital, Força de Trabalho e Fundo Público*. **Novos Estudos** nº 22, outubro de 1988, p. 8-28.

_____. *Globalização e Antivalor: uma antiintrodução ao antivalor*. In: FREITAS, M. C. de (Org.). **A Reinvenção do Futuro**. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista: USF-IFAN, 1996, p. 77-113.

ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (OECD)/ INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). **Regulatory Reform in Argentina’s Natural Gas Sector**. Paris: OECD-IEA, 1999.

_____. *South American Gas, Daring to Tap the Bounty*. Paris: OECD-IEA, 2003.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO COMÉRCIO (OMC – WTO). **International Trade Statistics, 2007** (publicação anual disponível na página web da WTO: www.wto.org).

ORGANIZAÇÃO LATINO-AMERICANA DE ENERGIA (OLADE). *Sistema de Información Económica-Energética*, Quito: SIEE-OLADE, 2007.

_____. *35 Años trabajando con energía*. **Revista de la OLADE**. Quito: OLADE, noviembre 2008. Edición Especial.

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA DE ENERGIA (OLADE) e MERCADOS ENERGÉTICOS. **La Situación Energética en América Latina**. Relatório. 2001. (Para a *Corporación Andina de Fomento*).

OXILIA DÁVALOS, Victorio Enrique. *A integração dos mercados de energia no Mercosul: uma abordagem desde o Direito da Integração Econômica*. In: CASELLA, Paulo Borba e LIQUIDATO, Vera Lúcia Viegas (coord.). **Direito da Integração**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

PACIFIC CREDIT RATINGS S.A (PCR). **Informe Transredes**. 29 jun. 2007. Disponível em: <http://www.spvs.gov.bo/NR/rdonlyres/2EBA98C0-C30C-45C7-B9CA-74571FAE4F5F/6394/200706PTRDBonos.pdf>. Acesso: 19 de outubro de 2007.

País tem de investir R\$ 8 bilhões em energia, diz Tourinho. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 23 de julho de 1999.

PARISH, Randall R. (Jr). *Democracts, Dictators and Cooperation: The Transformation of the Argentine-Chilean Relations*. **Latin American Politics & Society**, vol. 48, nº 1, Spring 2006, p. 143-174.

PASQUINO, G. *Integração*. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI N.; PASQUINO. G. **Dicionário de Política**, 5ª ed., Vol. 1 e 2. Brasília: Editora UnB. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004, p. 632-635.

PECEQUILO, C. Soreanu. **Introdução às Relações Internacionais: Temas, atores e visões**. 2ª ed. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 1984.

PEREIRA, Osny Duarte. **Itaipú, prós e contras**: breve análise da história das relações entre Argentina, Uruguai, Paraguai e Brasil e ensaio político-jurídico sobre o aproveitamento hidroelétrico do Rio Paraná. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

PERKINS, John. *Confissões de um Assassino Econômico*. Tradução de Henrique Amat Rêgo Monteiro. São Paulo: Pensamento – Cultrix, 2005. Título original: *Confessions of an Economic Hit Man*.

PETRÓLEO BRASILEIRO (PETROBRAS). Relatório Anual. 1999. Rio de Janeiro.

_____. Relatórios Anuais. 2000-2007. Rio de Janeiro.

PETROBRAS e YPFB. Gas Supply Agreement, 1996. Anexo 1.

Petrobras: Delcídio Gómez deixará a estatal. **Gazeta Mercantil**. Rio de Janeiro. 3 de out. de 2001. Disponível em: www.gazetamercantil.com.br. Acesso em: 13 de jan. de 2009.

Petrobras: empresa nomeia novo diretor de Petróleo. **Gazeta Mercantil**. Rio de Janeiro, 19 de out. de 2001. Disponível em: www.gazetamercantil.com.br. Acesso em: 13 de jan. de 2009.

Petrotecnia. Ano xxxi, nº 11, nov. 1989, p. 11.

PINGUELLI ROSA, Luiz e D'ARAÚJO, Roberto Pereira (coord.). *A Nova Estruturação do Setor Elétrico Brasileiro*. In: SAUER, I. L.; PINGUELLI ROSA, L. ; D'ARAUJO, R. P.; CARVALHO, J. F. de; TERRY, L. A.; PRADO, L. T. S.; LOPES, J. E. G. (org.). **A**

reconstrução do Setor Elétrico Brasileiro. Campo Grande, MS: UFMS; São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 203-252.

PINHO, J.C.. **O papel da Petrobras como investidor estratégico em termelétricidade.** 2004. Tese (Mestrado em Energia) . Programa Interunidades de Pós-graduação em Energia, Universidade de São Paulo, São Paulo.

PIRES, José Cláudio Linhares; GIAMBIAGI, Fábio; e SALES, André Franco. **As perspectivas do setor elétrico após o racionamento.** Textos de Discussão 97, out. 2002. Rio de Janeiro: BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/td/td-97.pdf>. Acesso em: 10 de setembro de 2006.

PRADO Jr., Caio. **Evolução política do Brasil e outros estudos.** São Paulo: Brasiliense, 1972.

PUERTO SANZ, Luis Miguel. **La internacionalización del capital y la integración económica en el sector energético: el caso de Itaipú 1976-1991.** 2002. Tese (Doutorado em Economia). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

ROCHA, Maurício Santoro. *A Outra Volta do Bumerangue: Estado, Movimentos Sociais e Recursos Naturais na Bolívia (1952 – 2006).* In: **Bolívia: de 1952 ao século XXI.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2007. (Coleção América do Sul).

ROJAS ARAVENA, Francisco. *El diálogo argentino-chileno en temas de seguridad y defensa.* **FASOC**, ano 12, nº 2, abr.-jun. 1997, p. 3-12.

ROZAS BALBONTÍN, Patricio. **La crisis eléctrica en Chile: antecedentes para una evaluación de la institucionalidad regulatoria.** Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, 1999. (Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”). (Serie Recursos Naturales e Infraestructura 5.)

SALOMÃO, Alexa e RAMOS, Murilo. *Vem aí a Alcoolbrás?* **Revista Época**, nº 485, 3 de set. de 2007, p. 52-53.

SÁNCHEZ, Miguel Alberto. *Privatizaciones y extranjerización de la economía argentina.* **Realidad Económica.** Buenos Aires, nº 116.

SANDRONI, Paulo (Org.). **Novíssimo Dicionário de Economia.** São Paulo: Círculo do Livro/Best Seller, 1999.

SAUER, Ildo Luis. **Organização da produção e apropriação da energia na sociedade: reflexões epistemológicas – Trajetória acadêmica: construção e produção.** 2004. (Tese de Livre-Docência). Instituto de Eletrotécnica e Energia - Programa Interunidades de Pós-graduação em Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo.

SAUER, I. L.; MERCEDES, S.; KIRCHNER, C. A. R.; VIEIRA, J. P.; JUHAS, J. L. *Um novo modelo para o setor elétrico brasileiro.* IN: SAUER, I. L.; PINGUELLI ROSA, L. ; D’ARAÚJO, R. P.; CARVALHO, J. F. de; TERRY, L. A.; PRADO, L. T. S.; LOPES, J. E.

G. (org.). **A reconstrução do Setor Elétrico Brasileiro**. Campo Grande, MS: UFMS; São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 13-202.

SCHEIMBERG, Sebastián. **Aspectos Regulatorios y Regionales del Mercado de Gas Natural**. XXXVIII REUNIÓN ANUAL DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ECONOMIA POLÍTICA. Buenos Aires: Asociación Argentina de Economía Política, 2003. Disponível em: <http://www.aaep.org.ar/espa/anales>. Acesso em: 20 de setembro de 2007.

SCHILLING, Paulo. **El expansionismo brasileño**. México: El Cid Editor, 1978.

_____. *O homem, a ecologia, a soberania e o desenvolvimento*. In: SCHILLING, P. e CANESSE, R. **Itaipú: geopolítica e corrupção**. São Paulo: CEDI, 1991, p. 15-37.

SEMINARIO ELECCIONES GENERALES: IDEAS PARA UN PROGRAMA ECONÓMICO. **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA LIBERTAD**, nº 01-19, dic. 2005. disponível em <http://populi.org.bo/Seminarios.html> acesso em 04 de setembro de 2007.

SERRA, José. *Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra*. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello e COUTINHO, Renata (org.). **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. Ensaios sobre a Crise, 3ª ed. vol. 1. São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 56-121.

SILVA, M. V. Miranda da. **A dinâmica excludente do sistema elétrico paraense**. 2005. Tese (Doutorado em Energia). Programa Interunidades de Pós-graduação em Energia (PIPGE) da Universidade de São Paulo, São Paulo.

SIMON, Andrew L. **Energy Resources**. New York: Pergamon, 1975.

SOUZA, Luiz Eduardo Simões de. **Política econômica na Argentina**. A questão do investimento líquido. 2006. Mimeo.

STANILSLAW, Joseph e YERGIN, Daniel. *Oil: Reopening the Door*. **Foreign Affairs**, vol. 72, nº 4. September-October 1993, p. 81-93.

STIGLITZ, Joseph. *Post Walrasian and Post Marxian Economics*. In: **The Journal of Economic Perspectives**, Vol. 7, No 1, 1993, p. 109-114.

STRIKWERDA, Carl. *The Troubled Origins of European Economic Integration: International Iron and Steel and Labor Migration in the Era of World War I*. **The American Historical Review**, vol. 98, nº 4, oct., 1993, p. 1106-1129.

SWEEZY, Paul M. **Teoria del desarrollo capitalista**. 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1958.

TAMANES, Ramón. **Estructura económica internacional**. 7ª ed. Madrid: Alianza, 1982.

TANZER, Michael. **Os trustes petrolíferos e os países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

TRANSPORTADORA BRASILEIRA GASODUTO BOLÍVIA-BRASIL (TBG). **Relatório Anual**. 2006.

_____. Relatório Anual. 2007.

TAYLOR, Matthew. *Economic Development and Environment in Chile*. **Journal of Environment & Development**, vol. 7, nº 4, dec. 1998, p. 422-436.

TEIXEIRA, R. A.. **Positivismo, historicismo e dialética na metodologia da economia**. 2003. dissertação (Mestrado em Economia). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Departamento de Economia. Universidade de São Paulo, São Paulo.

Transporte de Hidrocarburos Sociedad Anônima (Transredes). **Memoria Anual**. 2006.

Tourinho: Contratos prevêem construção de 10 termelétricas. **Gazeta Mercantil**, Rio de Janeiro, 25 de maio de 1999. Disponível em: www.gazetamercantil.com.br. Acesso em: 4 de jan. de 2009.

Tourinho: Petrobras pode contribuir para construção. **Gazeta Mercantil**. Brasília, 3 de set. de 1999. Disponível em: www.gazetamercantil.com.br. Acesso em: 4 de jan. de 2009.

ULIÁNOVA, Olga. *La Unidad Popular y el Golpe Militar en Chile: percepciones y análisis soviéticos*. **Estudios Públicos**, 79, inverno 2000, p. 83-171.

UNITED STATES OF AMERICA. **Federal Reserve Statistical Data**. Disponível em http://www.federalreserve.gov/releases/h15/data/Monthly/H15_PRIME_NA.txt. Acesso em 12 de agosto de 2008, para os anos 1971 a 1974.

_____. Department of Energy. *International Energy Annual, Short Term Energy Outlook*. 2007. Publicação digital: *Energy Information Agency* (EIA). Disponível em: <http://tonto.eia.doe.gov/country/index.cfm>. Acesso em: 12 de dezembro de 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RIO DE JANEIRO. Instituto de Economia (UFRJ/IE) e Centro de Estudios de la Actividad Regulatoria Energética (CEARE). **América Latina – Integración Energética**, Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

URBIZTONDO, Santiago. **Renegotiation with Public Utilities in Argentina**: analysis and proposal. 2003. Documento de Trabalho nº 77. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).

VAN LANGENHOVE, L. e COSTEA, A. C. *Inter-regionalism and the Future of Multilateralism*. In: **5th Pan-European International Relations Conference**, The Hague, Setembro 2004. Disponível em: <http://www.sgir.org/archive/index.htm>. Acesso: 20 de Janeiro de 2006.

VARGAS, Getúlio Dornelles. *A campanha presidencial* (discursos). Rio de Janeiro: José Olympio, 1951.

Venda da Termocerá encerra litígio com MPX. **Gazeta Mercantil**. Rio de Janeiro, 28 de mar. de 2005. Caderno A, p. 7 (Ricardo Rego Monteiro e Daniele Carvalho).

VICTOR, David G.; JAFFE, Amy M. & HAYES, Mark H. **Natural Gas and Geopolitics: from 1970s until 2040**. New York: Cambridge University Press. 2006.

VIEIRA, José Paulo. **Energia elétrica como antimercadoria e sua metamorfose no Brasil: a reestruturação do setor e as revisões tarifárias**. 2005. Tese (Doutorado em Energia). Programa Interunidades de Pós-graduação em Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo.

VILARINO, Ramón Casas. **Os Acordos de Roboré-Brasil, Bolívia e as questões do petróleo, desenvolvimento e dependência no final dos anos 1950**. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

VILLALOBOS, Sergio; SILVA, Osvaldo; SILVA, Fernando; e ESTELLÉ, Patrício. **Historia de Chile**. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1974.

VILLAR, P. **Oro y moneda en la historia (1450-1920)**, Barcelona, 1972.

VILLARREAL, René. **A contra-revolução monetarista. Teoria, Política Econômica e Ideologia do Neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 1984.

VILLEGAS, Francisco Gil. *De la filosofía política a la ciencia política: El orden constitucional del estado*. **Estudios Filosofía-Historia-Letras**. Instituto Tecnológico Autónomo de México, invierno 1988. Disponível em: http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras15/texto4/sec_3.html. Acesso em: 30.10.2008.

VILLEGAS QUIROGA, Carlos. *Explotación de los recursos hidrocarburíferos en Bolívia. Problemas y Perspectivas*. In: FORO BOLIVIA SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. **Geopolítica de los Recursos Naturales y Acuerdos Comerciales en Sudamérica**, 2005, p. 133-140. ISBN: 99905-0-6582-2.

VINER, J. **The Custom Union issue**. New York: Carnegie Endowment for a World Peace, 1950.

WADE, Robert. *Financial Regime Change?* In *New Left Review* 53, Sept. Oct. 2008, p. 5-21.

WEINTRAUB, Sidney; HESTER, Annete; PRADO, Verônica R. (org.). **Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

WILKINS, Mira. *Multinational oil companies in South America in the 1920s: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador and Peru*. In: **Business History Review**, 48 (3), Autumn 1974.

WUNDERLICH, U. *Towards a more comprehensive conceptualisation of regions: the New Regionalism revisited*. In: **5th Pan-European International Relations Conference**, The Hague, Setembro 2004. Disponível em: <http://www.sgir.org/archive/index.htm>. Acesso: 20 de Janeiro de 2006.

YEPES, Jesús Maria. **Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas. 1826-1954**. Caracas: Oficina Central de Información, 1976.

YERGIN, Daniel. *Ensuring Energy Security*. **Foreign Affairs**, vol. 85, nº 2, april-march 2006, p. 69-82.

ZAPATA, Juan Antonio. **Descentralización en Bolivia**. Agosto de 2007. Universidad Nacional de Cuyo. Cono Sur. Serie de Notas de referencia CSC-RN-07-001. BID.

ZIBECHI, Raúl. *Brasil y el difícil camino hacia el multilateralismo*. Site do **Programa de las Américas**. 21 fev. 2006. Disponível em: <http://www.ircamericas.org/esp/3124>. Acesso em: 4 de janeiro de 2009.

LISTA DE PESSOAS ENTREVISTADAS

Período: agosto de 2005

Nome	Cargo	Lugar
Rubén D. Cuéllar	Prefeito de Santa Cruz	Santa Cruz de la Sierra
Miguel Ferrufino	Gerente Geral – IPE Bolívia	Santa Cruz de la Sierra
Hugo Vits	Vice-presidente de Comercialização e Regulação - Transredes	
Oscar Jiménez	Gerente Geral – ENSR International	Santa Cruz de la Sierra
Gonzalo Villegas	Coordenador comercial – Petrobras Energia	Santa Cruz de la Sierra
Erwin Landívar	Gerente de Desenvolvimento Comercial – British Gas	Santa Cruz de la Sierra
Daniel Bustos	Gerente Comercial – Repsol - YPF	Santa Cruz de la Sierra
Eduardo Mendizábal	Editor – Energy Press	Santa Cruz de la Sierra
René Cardona	Presidente - Sindicato de SEMAPA	Cochabamba
Oscar Olivera	Membro – Coordenadoria de Defesa do Gás	Cochabamba
Mauricio Dorfler Ocampo	Diretor Geral de Integração e Acordos Comerciais – Ministério de Relações Exteriores	La Paz
Isabel Cadima	Diretora América – Ministério de Relações Exteriores	La Paz
Julio Solíz	Consultor principal – Vice-ministério de Hidrocarbonetos	La Paz
Oswaldo Irusta	Superintendente a.i. – Superintendência de Eletricidade	La Paz
José Salazar	Diretor de Mercado Elétrico Atacadista – Superintendência de Eletricidade	La Paz
Gonzalo Castro Salas	Diretor de Análise Econômica e Financeira – Superintendência de Hidrocarbonetos	La Paz
Carlos Miranda Pacheco	Consultor independente	La Paz
Angel Zannier	Gerente Geral - Hidroeléctrica Boliviana S.A.	La Paz
Oscar Mariaca	Chefe da Unidade de Promoção, Investimentos e Licitações - YPFB	La Paz

Período: setembro de 2007

Nome	Cargo e/ou Instituição	Lugar
Diego Guichón	Funcionário da Secretaria de Energia da Argentina	Buenos Aires
Ernesto López Anadón	Diretivo da International Gas Union	Buenos Aires
Raúl García	Ex-Presidente da ENARGAS	Buenos Aires
Raúl Bertero	Especialista	Buenos Aires
Pablo Campana	Executivo – Transportadora de Gas del Norte (TGN)	Buenos Aires
Santiago Moriz	Executivo – Transportadora de Gas del Norte (TGN)	Buenos Aires
Maria Isabel González	Ex-Secretaria Executiva da Comisión Nacional de Energía	Santiago - Chile
Alejandro Jadresic	Ex Ministro da Comisión Nacional de Energía	Santiago - Chile
Nelson Cornejo	Ex – Funcionário da GASCO	Santiago - Chile
Guillermo Águila	Gerente Comercial - Gasandes	Santiago - Chile
Carlos Pina	Diretor de Assuntos Internacionais – Comisión Nacional de Energía	Santiago - Chile
Marcos Mancilla	Funcionário – Comisión Nacional de Energía	Santiago – Chile

Período: novembro de 2007

Nome	Cargo e/ou Instituição	Lugar
Fidencio Tardivo	Ex – Diretor Geral da Itaipu - Paraguai	Assunção
Luis Alberto Lima	Empresário paraguaio – Sócio de empreiteiras e outras empresas que participaram da construção da Itaipu	Assunção
Rafael González	Líder sindical – Setor Elétrico – Paraguai	Assunção
Rodolfo Gimenez	Líder sindical – Setor Elétrico - Paraguai	Assunção
Francisco Mercado R.	Líder Sindical – Setor Elétrico - Paraguai	Assunção
Ramón Casco Carreras	Jornalista abc Color	Assunção
Ramón Montania	Jornalista	Assunção
Armando Espínola	Senador – Parlamento Paraguaio	Assunção
Luis Fleitas	Funcionário – Itaipu Binacional	Cidade do Leste

Período: dezembro de 2007

Nome	Cargo e/ou Instituição	Lugar
Jorge Samek	Diretor Geral da Itaipu Binacional - Brasil	Curitiba
Margaret L. Groff	Diretora Financeira da Itaipu Binacional - Brasil	Curitiba

Período: fevereiro de 2008

Nome	Cargo e/ou Instituição	Lugar
Ex – Executivo	Ex funcionário da Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos	Santa Cruz de la Sierra
Ex - Executivo	Ex funcionário da Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos	Santa Cruz de la Sierra
Álvaro Ríos	Ex Ministro de Hidrocarbonetos - Bolívia	Santa Cruz de la Sierra
Hugo Vitts	Executivo de Transredes (de saída da empresa)	Santa Cruz de la Sierra
Ricardo Salomão	Petrobras - Brasil	Rio de Janeiro
Antonio S. Cajueiro	Diretor Comercial da Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil	Rio de Janeiro
Mauricio Medinaceli	Ex Ministro de Hidrocarbonetos - Bolívia	Quito

Notas: os Ex – executivos da YPFB solicitam não ser identificados com o nome. M. Medinaceli foi entrevistado em dezembro de 2008.

Advertência: as entrevistas foram com base em perguntas abertas. Elas tiveram o intuito principal de compreender melhor os projetos analisados. Alguma informação que se considerou relevante foi incorporada à análise e mencionada a fonte correspondente.

APÊNDICE 1.1 - A conquista e colonização da América pelos Reinos da Espanha e Portugal: o período do domínio formal do capital

1.1 A implantação do poder colonial

O início da conquista ibérica se caracterizou pela ação praticamente individual dos conquistadores. A ocupação se deu num marco contratual estritamente delimitado pelo Estado espanhol ou português. Na colonização espanhola a ação individual com tutela do monarca se deu por meio das *capitulaciones*, que entregava terras e população indígena, no regime da *encomienda*⁴⁷³. Este sistema já era conhecido no sistema espanhol e estabelecia uma distribuição do território do sistema feudal. O beneficiário tinha o domínio sobre uma área determinada e tinha poder coercitivo na região. Furtado (1970, p. 26) destaca que este sistema funcionou nas regiões onde existia uma alta densidade de população indígena (particularmente nos territórios dos incas e dos astecas e áreas vizinhas). Nestas áreas, o *encomendero* buscava a apropriação dos excedentes da produção tradicional dos indígenas e para isto aproveitaram a organização social dos indígenas antes da conquista.

Como o grande interesse, tanto dos colonos (que tinham em vista o usufruto de seus ganhos na Europa) como da Coroa de Castela, era a transferência (para a metrópole) de recursos com grande valor para a troca, a exploração dos metais e minerais preciosos foi a principal atividade nos primeiros 150 anos da colonização. O despojo dos metais preciosos das terras americanas nos Andes sul-americanos (nos territórios atuais do Peru e Bolívia) e no México chegou ao apogeu no início do século XVII (ver Tabela A.1.1), após a descoberta e saqueio das jazidas de Potosí (Bolívia) e Zacatecas (México).

Para Kollár (1989, p. 19), as colônias americanas não formaram parte da divisão internacional do trabalho nesta primeira fase: a relação era de saqueio dos recursos autóctones para sustentar um grupo de colonos [...] cujo interesse fundamental era a economia do prestígio, o gasto dispendioso, o absentismo, a viagem para o exterior, os palácios, os banquetes, o serviço doméstico [...] (GONZÁLEZ CASANOVA, 1971, p. 263, tradução nossa). Os produtos industrializados eram importados da Europa. A única exceção foi a indústria têxtil que se desenvolveu na segunda metade do século XVI a instância da exploração da mão de obra indígena nos *obrajes* (pequenas instalações industriais).

⁴⁷³ O *encomendero* recebia a licença real para uso da terra e das populações indígenas que nela residiam, com direitos reconhecidos para os herdeiros, até certo número de vezes. Os gastos da empreitada eram sustentados pelo beneficiário. Em compensação o *encomendero* tinha o dever e o direito de arrecadar impostos para a coroa, o “quinto” ou o 20% dos benefícios recorrentes da exploração (KOLLÁR, 1989, p. 15; MALAMUD, 2007, p.69).

Tabela 1.1.1 – Metais preciosos das terras americanas transferidas a Espanha (em toneladas equivalentes de prata)

Períodos	Prata	Ouro	Total
1503-10	-	50,2	50,2
1511-20	-	92,5	92,5
1521-30	0,1	49,4	49,5
1531-40	86,2	148,8	235,0
1541-50	177,6	264,8	442,4
1551-60	303,1	452,2	755,3
1561-70	942,9	131,0	1073,9
1571-80	1118,6	114,3	1232,9
1581-90	2103,0	146,7	2249,7
1591-1600	2707,6	235,7	2943,3

Fontes: E. Hamilton, *El tesoro americano y la revolución de los precios en España*, 1501-1650, Barcelona, 1975, p. 55 e P. Villar, *Oro y moneda en la historia (1450-1920)*, Barcelona, 1972, p. 142. Apud Malamud (2007, p. 182).

Nas colônias portuguesas, a atividade econômica, durante os séculos XVI e XVII, se realizou de maneira diferente, devido ao fato de não ter-se encontrado metais preciosos no Brasil nessa primeira fase da história colonial. Celso Furtado (1970, p. 25) ressalta o papel que teve que desempenhar a Coroa de Portugal para sustentar a defesa dos territórios em terras sul-americanas. Nem mesmo a criação das 12 Capitanias Hereditárias serviu para envolver os colonos portugueses na defesa territorial. Esta instituição colonial portuguesa, segundo Furtado (1970, p. 26), pode ser entendida como um esforço de atrair capitais privados para a expansão comercial portuguesa, à semelhança do que se desenvolveu, durante segunda metade do século XVI, por exemplo, na Holanda e na Inglaterra: as Companhias de Comércio.

O desenvolvimento econômico do Brasil, na primeira fase histórica da colonização portuguesa, se realizou por meio da agricultura tropical, com base na experiência aprendida nas ilhas do Atlântico conquistadas pela Coroa Portuguesa no século XV (Açores, Arquipélago da Madeira, Cabo Verde etc.). Malamud (2007, p. 200) comenta que o princípio da colonização portuguesa se deu por meio das feitorias⁴⁷⁴ outorgadas a um consórcio de comerciantes lisboetas até o ano 1505, quando se deu a licença de exploração do pau Brasil a Fernando de Noronha. As capitanias hereditárias somente foram instaladas em 1530 por João

⁴⁷⁴ Sistema de arrendamento de terras que outorgava a monarquia portuguesa a um grupo de comerciantes que tinham a obrigação de segurança na localidade arrendada e, em compensação, aproveitava o lugar para fins comerciais. Este sistema aplicou-se no século XV na costa africana.

III, quando se tornou iminente o descontentamento de outras potências européias (França, Holanda e Inglaterra) sobre a divisão de terras no novo continente.

Durante alguns períodos da colônia, a França ocupou a Guanabara e o Maranhão (entre outras terras); a Holanda invadiu terras (como o nordeste brasileiro); e a Inglaterra ocupou o norte do continente. Todas elas participaram da pirataria e do saqueio das riquezas do continente americano, às vezes roubando-se umas das outras: visionário e esclarecedor panorama da globalização econômica e do modo exemplar de participação dos grandes grupos capitalistas, com diferentes níveis de participação do Estado.

No caso da colonização portuguesa, com a instauração das Capitanias Hereditárias, se impulsionou a exploração da cana de açúcar, já que a exploração do pau Brasil era bastante limitada e a devastação do recurso foi intensiva. Celso Furtado (1970, p. 26) comenta que sendo a atividade agrícola intensiva em mão de obra, e considerando que a população indígena era escassa e não acostumada a esse tipo de trabalho, optou-se pela importação de mão de obra escrava africana. A prática da escravidão não foi exclusiva da Coroa Portuguesa, todos os demais ocupantes europeus a utilizaram como um “eficiente” modo de apropriação dos excedentes econômicos na exploração das riquezas americanas. Porém, conforme dados apresentados por Malamud (2007, p. 204), o Brasil foi o destino da maior quantidade de escravos africanos de todo o continente: o país recebeu 3,65 milhões de escravos, 38% do total (contando desde o século XVI até 1870).

O Brasil colonial dominou o mercado de açúcar mundial até meados do século XVII, quando surgiu a concorrência da produção caribenha. Mas o país continuou incrementando a produção de açúcar até inícios do século XVIII, quando se produziu uma grande diversificação da produção colonial com a exploração das riquezas naturais da selva amazônica e dos produtos minerais em Minas Gerais (MALAMUD, 2007, Cap. 10).

O papel que as ordens religiosas (principalmente os dominicanos, os franciscanos e os jesuítas) tiveram na conquista ibérica foi central. Tiveram a missão de evangelizar os indígenas e de educar aos colonos (e descendentes) e também aos indígenas. E no cumprimento dessa missão muitas vezes foram denunciadores dos abusos cometidos pelos colonos em contra dos indígenas americanos. Inobstante essas denúncias, também não pode ser esquecido que não existem registros de oposições institucionais firmes da Igreja em contra da escravidão durante a época colonial.

A intervenção da Companhia de Jesus mereceria um desenvolvimento aparte, pela sua amplitude e pela importância que tiveram para a implementação de um modo de produção peculiar nas denominadas missões jesuíticas instaladas no eixo do rio Paraná, nas que a

comunidade indígena (a civilização guarani) tinha participação sobre os benefícios da produção (principalmente a erva mate e o tabaco). Porém, as ordens religiosas européias, fizeram também parte da expansão do capitalismo europeu e da exploração das riquezas americanas, ainda que o papel que lhes tocou desempenhar tenham sido diferentes às dos outros grupos que participaram da conquista e da colonização. Neste sentido, não pode ser negligenciado que os jesuítas, nas Capitânicas do nordeste brasileiro, participaram da produção do açúcar utilizando mão de obra escrava, segundo apresenta Malamud (2007, p. 201), quem aponta que essa ordem transformou-se, no final do século XVI, na “[...] primeira ordem religiosa e o maior proprietário de terras e escravos [...]” (tradução nossa).

Em suma, até meados do século XVII, o elemento comum da conquista e colonização ibérica em terras americanas foi a exploração seja da mão de obra indígena nas jazidas de ouro e prata das colônias espanholas ou seja da mão de obra escrava africana para a produção de açúcar e tabaco nas colônias portuguesas.

Cabe ainda ressaltar que a conquista da região do rio da Prata e afluentes não teve maior importância econômica para a metrópole espanhola, pois não havia metais preciosos que pudessem alentar a cobiça européia. Não obstante, também se implementou o regime da *encomienda* e o maior desenvolvimento econômico se deu nas missões jesuíticas no eixo do rio Paraná, desde inícios do século XVII até meados do século XVIII, quando grupos de poder vinculados com a maçonaria portuguesa - em particular o Marques de Pombal - pressionaram à Coroa para expulsar os jesuítas das terras americanas. Estes haviam conseguido desenvolver um modo de produção alternativo à exploração histórica das monarquias ibéricas e dos colonos. Certamente, este tipo de experiência poderia resultar uma grande ameaça para os grupos interessados em continuar a exploração nos moldes tradicionais.

Poderia parecer contraditório, principalmente no caso da Espanha, que os grandes benefícios provindos da produção em terras americanas não representaram uma grande mudança na estrutura socioeconômica espanhola. Inclusive, esta economia ficou estagnada desde meados do século XVII. Para Kollár (1989, p. 23) o efeito da exploração das colônias fortaleceu as desproporções estruturais da economia espanhola. A acumulação do capital dinheiro não foi suficiente para o surgimento do desenvolvimento capitalista nesse país.

Os metais preciosos americanos serviram para o tesouro castelhano e para sustentar o fausto de uma classe governante feudal. Ademais, os comerciantes não investiram nas atividades industriais, posto que a diferença e a oscilação de preços geralmente incentivaram as importações. Por outro lado, com a decadência da produção dos metais preciosos, desde meados do século XVII, a metrópole foi obrigada a ceder parte de seus privilégios de

monopólio em favor de outros países europeus, principalmente a Inglaterra. A Espanha ficou gradual e crescentemente dependente do capitalismo europeu ocidental que se estava desenvolvendo principalmente na Inglaterra. Assim, o produto da exploração nas colônias ibéricas passou a desempenhar um papel mais abrangente no mercado mundial e no capitalismo. Por outro lado, o capitalismo industrial que se desenvolveu na Europa ocidental encontrou nas colônias uma boa oportunidade para expandir seu mercado, ainda que fosse realizado muitas vezes por meio do contrabando⁴⁷⁵ (KOLLÁR, 1989, p. 24 e p. 29).

Nesse sentido, Celso Furtado (1970, p. 33) destaca a penetração dos grupos ingleses em Portobello e Buenos Aires desde fins do século XVII. Esta cidade passou a ter grande importância por ser a via de acesso ao interior da América do Sul. A Coroa portuguesa ciente da importância do Rio da Prata instalou a Colônia do Sacramento em 1680, na margem oposta desse rio. Os Acordos de Utrecht (assinados entre os anos 1713 e 1715 e que envolveram várias potências europeias na solução da sucessão da Coroa espanhola) consolidaram a posição da Inglaterra e de Portugal no Rio da Prata. Com efeito, a Inglaterra conseguiu o monopólio do comércio de escravos, em Buenos Aires, para a América espanhola. Portugal obteve o reconhecimento de seus domínios desde o Amazonas até o Oiapoque e obteve de volta a Colônia do Sacramento.

Por outra parte, na medida em que decaía a produção mineira na América espanhola o sistema da *encomienda* na América espanhola entrava em crise. Este sistema era um sistema de arrendamento de terras (as terras continuavam sendo do monarca) e da população indígena que produzia excedentes econômicos para o *encomendero* e para a Coroa espanhola. Após o declínio da produção de metais preciosos o sistema não fez muito sentido. Conforme comenta Kollár (1989, p. 26), este sistema foi se desmantelando até abolir-se completamente em 1720. Assim, o processo de colonização dava lugar a outro fator de produção e de geração de riqueza: a terra, a que conjuntamente com a força de trabalho indígena e africana foi a base de um novo desenvolvimento colonial. Configurou-se assim o caráter de propriedade privada em mãos da classe dominante nas colônias.

O crescimento de importância da produção agrícola e de gado e do comércio com as colônias, no marco de uma nova forma de acumulação do capital, com a participação de outras potências europeias (em particular da Inglaterra), teve como um resultado relevante a

⁴⁷⁵ Os produtos ingleses ingressaram nas colônias, principalmente por meio do porto de Buenos Aires, também como contrabando. Comenta Kollár (1989, p. 29) que em inícios do século XVIII somente 5% dos produtos transportados pelo Atlântico em direção às colônias americanas eram de origem espanhol.

criação de dois novos Vice-reinados na América espanhola, no século XVIII: o Vice-reinado da Nova Granada e o Vice-reinado do Rio da Prata.

As fazendas agrícolas e de gado significaram uma mudança na produção econômica das colônias mas, em essência, o uso da força de trabalho continuou com as mesmas características de exploração que na época da *encomienda*. Comenta Kollár (1989, p. 26 e seguintes) que a força de trabalho nelas se fundamentava na mão de obra escrava importada e na mão de obra indígena, com base numa dependência pessoal entre o fazendeiro e o indígena. O proprietário da terra era também comerciante e capitalista agiota: vendia os produtos para os indígenas; incluía o financiamento nessa transação e se transformava em credor do indígena, que ficava assim obrigado a trabalhar na fazenda. Para os indígenas, “[...] a ruptura com o modo de produção tradicional foi acompanhada pela mudança das formas de relação pré-capitalistas e não pela criação de uma força de trabalho livre.” (KOLLÁR, 1989, p. 29, tradução nossa). As palavras de Celso Furtado com relação às fazendas são esclarecedoras sobre o papel que elas representaram para a economia colonial e para a formação social da América Latina:

“ [...] Esos grandes dominios rurales, de economía esencialmente de subsistencia, casi totalmente desvinculados de la autoridad estatal, vendrán a constituir uno de los rasgos destacados de la sociedad latinoamericana. La propiedad de la tierra constituye así, la base de un sistema de dominación social de una masa de población por una pequeña minoría, étnica y culturalmente diferenciada. Los contactos externos son reducidos en la esfera económica y en la social se limitan a la clase dirigente.” (FURTADO, 1970, p. 30)

Por sua parte, no Brasil, a transformação da produção econômica verificou uma situação totalmente diferente à das colônias espanholas, com o descobrimento de ouro e diamantes em Minas Gerais, no início do século XVIII. A população colonial se deslocou para o centro do continente, reduzindo parte a elevada concentração demográfica no nordeste e no Rio de Janeiro. No final desse século, 20,5% da população brasileira moravam em Minas Gerais; Baía concentrava 18,5% da população, Pernambuco 15,4% e Rio de Janeiro 13,8% (MALAMUD, 2007, p. 198). Celso Furtado (1970, p. 32) ressalta a importância que teve o surgimento da produção mineral no Brasil para a formação da economia brasileira e explica que as migrações se deveram ao fato de que estas atividades extrativas (em particular, o ouro de aluvião) podem ser exploradas por garimpeiros, muito diferente do caso da cana de açúcar que era uma atividade reservada para quem possui grandes quantidades de recursos financeiros.

O pólo mineiro permitiu que se desenvolvessem regiões vizinhas e que se incentivassem os vínculos econômicos entre várias regiões do Brasil. O rio São Francisco se

tornou uma via de comunicação importante entre Minas Gerais e a área de produção pecuária do nordeste. Ademais, a tração animal utilizada para transportar a produção com destino ao porto de Rio de Janeiro incentivou o desenvolvimento de fazendas de gado também no sul (FURTADO, 1970, p. 32).

1.2 A tentativa de desenvolvimento capitalista autóctone

A transformação das relações sociais de produção desde meados do século XVII se consolidou durante o século XVIII. O desenvolvimento das colônias-plantações, com base nas fazendas de produção agrícola e pecuária, foi a base da participação da América Latina no mercado mundial no século XVIII. No Brasil, a atividade extrativa foi um elemento adicional, mas importante, de sua estrutura produtiva, mas o desenvolvimento das fazendas teve um caráter semelhante ao das colônias espanholas. Conforme já foi mencionado, esta mudança na estrutura produtiva, no caso das colônias espanholas, teve como consequência a criação de novos Vice-reinados (como o do Rio da Prata) e a expulsão dos jesuítas das colônias americanas.

As transformações socioeconômicas nas colônias ibéricas na América encontraram seu fundamento e ao mesmo tempo seu paralelo nas modificações sociopolíticas e econômicas na Europa, onde a ascensão da burguesia e do sistema capitalista foram elementos cruciais na crise definitiva do sistema feudal. Na península ibérica, as transformações se deram na forma das reformas dos Bourbons na Espanha e as reformas pombalinas em Portugal.

A mudança de dinastia no governo monárquico da Espanha, dos Habsburgos para os Bourbons, com a ascensão ao trono de Felipe de Anjou (neto de Louis XIV de França) se deu num momento de clara ameaça da burguesia na Europa ocidental para uma forma de exploração que tinha suas raízes no sistema feudal: as monarquias. Os Bourbons chegaram na Espanha com uma experiência de governos altamente centralistas e duros arrecadadores para as arcas fiscais. As reformas na administração da Espanha e suas colônias se deram durante todo o século XVIII, mas se aprofundaram na segunda metade desse século, com Carlos III.

O objetivo principal das reformas, para Malamud (2007, p. 254) se orientou a incrementar os impostos para a Coroa e assim sustentar o crescimento do poder militar para fazer frente às históricas ameaças da Inglaterra, Holanda e mesmo França e as novas ameaças provindas da Suécia e Dinamarca. No caso de Portugal, além do *boom* que proveio da exploração do ouro a Coroa não foi menos benevolente que a espanhola no momento de incrementar os impostos. Esta elevação da pressão fiscal nas colônias ibéricas produziu

revoltas dirigidas principalmente pelos representantes da classe dominante nas colônias, as reivindicações independentistas era a busca da autonomia e da autarquia das colônias, em contra de medidas tais como: o incremento de impostos, a perda de alguns privilégios das oligarquias coloniais e a centralização da administração nas mãos das metrópoles. As cabeças que literalmente “rolaram”, em consequência da reação da monarquia, foram as de representantes menores dessa classe.

Como exemplo das medidas que afetaram às oligarquias locais, cita-se o caso das regulamentações sobre o transporte. Em 1720 se permitiu a saída de barcos de “registro” a qualquer momento que estivesse em perigo o abastecimento de uma cidade nas colônias. Os comerciantes coloniais - por exemplo, os de Lima e da cidade do México - tentaram inclusive impedir a venda dos produtos importados nesses navios de “registro”. Estavam perdendo o privilégio de manipular com os preços com base na escassez (Cf. MALAMUD, 2007, p. 258). Os afetados também foram alguns grupos comerciais e produtores da península, pois a administração central liberalizou gradualmente o comércio, permitindo o comércio entre as colônias e o maior ingresso de produtos franceses e ingleses.

Merece ser mencionado, ademais, que no século XVIII incrementou a importância da agricultura. O sucesso das *Sugar Islands* caribenhas (as colônias inglesas e francesas e posteriormente Cuba, que foi invadida por Inglaterra na década de 1760) foi uma prova de que as colônias poderiam alimentar, com certos produtos, o mercado europeu e depois as 13 colônias independentes no Norte. Malamud (2007, p. 249) apresenta dados indicadores de que em meados desse século, 80% do açúcar consumido no mundo provinham das colônias inglesas e francesas no mar caribenho. O valor da terra para a produção agrícola e pecuária, bem como a importância do controle sobre o transporte e o comércio, levou ao crescimento da região do Rio da Prata, em particular do porto de Buenos Aires, onde se assentou o governo do último Vice-reinado espanhol na América (o Vice-reinado do Rio da Prata foi criado em 1776).

A consideração do valor da terra e do controle sobre os transportes e o comércio, no contexto do desenvolvimento do capitalismo mundial, é fundamental para a compreensão dos conflitos sobre limites, que envolveram as Coroas ibéricas e a Companhia de Jesus (expulsa de Portugal e colônias portuguesas em 1759 e da Espanha e suas colônias em 1767)⁴⁷⁶, que

⁴⁷⁶ Os jesuítas não somente haviam desenvolvido um modo de produção diferente ao que se estava desenvolvendo no marco do crescimento e da expansão do capitalismo (existia nas missões jesuítas um sistema de distribuição dos excedentes entre a Companhia de Jesus e os indígenas, na qual não intervinha o poder temporal), senão também as missões estavam assentadas numa área geográfica estratégica: no limite dos

estiveram presentes nas motivações e conseqüências da Guerra da Tríplice Aliança (ou Guerra do Paraguai), em meados do século XIX. Estes conflitos se manifestariam posteriormente na disputa pelo valor econômico da água para gerar energia (caso do Salto do Guairá ou das Sete Quedas), que esteve vinculado ao processo de constituição da Itaipu Binacional, em meados do século XX.

O acadêmico mexicano González Casanova (1971, p. 262) ressalta as características das relações sociais de produção no último período colonial na América, em particular as contradições que surgem da combinação de várias formas de exploração que se deram nas colônias-plantações, num processo de inserção dependente da economia colonial no mercado mundial, *in verbis*:

“[...] tanto los latifundios como las plantaciones de los países coloniales y semicoloniales, operan en una economía mundial predominantemente monetaria y en una economía territorial en que los sectores dominantes de la economía son los sectores monetarios, pero mantienen hasta el máximo ciertas formas de explotación parecidas al feudalismo y al esclavismo (aparecería y peonaje), y las vinculan con las formas de explotación monetaria (como la usura, la tienda de raya, el salario, etc.), hasta constituir desde el punto de vista sociopolítico verdaderos “feudos” en que utilizan sin mediación sus propias fuerzas represivas, sus soldados, policías, jueces, autoridades municipales, etc. – a las órdenes del patrón o de la compañía. Estas fuerzas sirven para asegurar la explotación exclusiva, combinada de esclavismo, feudalismo, capitalismo, de la población trabajadora y de los recursos naturales que quedan bajo sus linderos.”

A economia agrícola nas colônias ibéricas se embasou no modelo de produção das denominadas colônias-plantações e constituiu, de maneira geral, a atividade colonial principal no último período prévio à independência política das metrópoles. Desenvolveu-se tendo como base “instrumental” modos de produção pré-capitalistas (escravismo e feudalismo, ainda que neste caso com as particularidades das colônias na América), que – segundo Kollár (1989, p. 32) y González Casanova (1971) – são determinados no marco de um capitalismo de tipo “formal” (este termo se refere a uma particular situação histórica em que o proprietário das plantações é um capitalista, ainda que o seu oposto nas relações de produção, não é um trabalhador livre e assalariado). O proprietário toma para si o que precisa do mercado mundial e abastece a seus próprios escravos e empregados; assim, forma parte da circulação do mercado mundial por meio do capital comercial estrangeiro (cada vez menos espanhol ou português e mais de origem inglesa), mas não permite uma divisão social do trabalho de maneira interna.

domínios das Coroas ibéricas e próximas do principal sistema hidrográfico da bacia do Rio da Prata, bem como próximas das atuais fronteiras entre a Bolívia e o Brasil, no Departamento de Santa Cruz (Bolívia).

No começo do século XIX se deram certas situações na metrópole, como a acefalia e debilitação do poder central devido às invasões napoleônicas, que criaram um ambiente favorável para as emancipações das colônias espanholas.

Alguns historiadores tentam explicar esses movimentos de independência com base numa luta tradicional entre a América mais indígena e os opressores estrangeiros (MALAMUD, 2007, p. 286). Mas aceitar uma solução épica como esta deixaria de lado questões centrais, tais como: o crescimento das elites nas colônias e o descontentamento frente às reformas econômicas e ao incremento de impostos e controle administrativo de parte da administração da dinastia dos Bourbons na Espanha; e a expansão de outras nações européias, principalmente a Inglaterra, com base na Revolução Industrial.

De outro lado, o liberalismo econômico da Inglaterra havia estabelecido desde o século XVIII vínculos com as elites comerciais das colônias, principalmente nos centros comerciais (Buenos Aires) e da produção agrícola (Venezuela), onde se produziram os primeiros movimentos de independência. Para Kóllar (1989, p. 41) a burguesia comercial e os latifundiários coloniais tiveram interesses comuns no sentido de se liberar do julgo espanhol-português e apoiar a introdução das idéias liberais na economia dos novos Estados que se formaram principalmente no primeiro terço do século XIX. Por sua parte, conforme destaca Furtado (1971, p. 35), a expansão industrial na Inglaterra e o controle progressivo desse país no transporte marítimo são compatíveis com uma política de portos abertos no continente americano, o que não era harmônico com o controle da Espanha sobre as colônias. Os interesses ingleses e das elites coloniais foram coincidentes para impulsionar o movimento de separação das metrópoles.

Em se tratando de Portugal e Brasil, a transição para o controle inglês se produziu muito antes e com a conivência da Coroa. Deve lembrar-se que o acordo de Methuen (1703) outorgou à Inglaterra um tratamento comercial preferencial tanto em Portugal como no Brasil, a câmbio de um tratamento favorável para os vinhos portugueses. Celso Furtado (1971, p. 36) destaca que como resultado deste acordo o ouro brasileiro foi parar nas reservas internacionais da Inglaterra e com o tempo deixou em evidencia o papel meramente intermediário de Portugal. Também no caso do Brasil os interesses da colônia (que se tornou sede do Império português entre 1808 e 1821) e da Inglaterra foram coincidentes. Claro que neste caso foi um membro da família real portuguesa que declarou a independência do Brasil.

Aqui cabe esclarecer que se bem no Brasil institui-se uma forma de governo diferente ao dos novos Estados oriundos das colônias espanholas - o que certamente colaborou na notável coesão territorial deste país -, o papel que representaram os grandes proprietários de

terras e a crescente burguesia urbana foi um elemento comum (obviamente com a presença de particularidades locais) tanto no processo de formação do Estado brasileiro como os dos demais Estados da América Latina.

Cabe destacar que os movimentos de independência na América não se fundamentaram num enfoque único e homogêneo. Para Furtado (1971, p. 36) podem distinguir-se dois movimentos de independência: de um lado uma burguesia vinculada à cultura européia que pretende liquidar o passado pré-colombiano e colonial e que busca integrar as regiões coloniais numa corrente do comércio internacional em expansão; e de outro, se têm movimentos que tentam integrar as massas indígenas num quadro político-social com uma personalidade cultural autônoma e assim buscam romper com as estruturas coloniais impostas. O primeiro movimento prevaleceu durante o século XIX; o segundo somente começou a ter alguma significância no século XX, a partir da Revolução Mexicana⁴⁷⁷.

⁴⁷⁷ Movimento de levantamento em contra da ditadura de Porfírio Diaz e de latifundiários mexicanos que se realizou no México em 1910. Teve dois frentes liderados por personalidades destacadas: os camponeses indígenas dirigidos por Emiliano Zapata, que lutaram pela reforma agrária e grupos armados dirigidos por Pancho Villa que este vinculado ao opositor político de Porfírio Diaz e chegou a incursionar em território dos Estados Unidos da América. Cabe destacar que no Brasil não houve movimentos tão organizados como os do México, ainda que o conflito em Canudos, no final do século XIX, poderia ser interpretado como aproximação a este tipo de conflitos, mas neste caso particular teve uma mistura de motivações (inclusive religiosas) que poderiam descaracterizar o conflito como uma revolução camponesa e indígena em contra das oligarquias locais.

APÊNDICE 2.1 – A questão dos rios internacionais na Bacia do Prata

Caubet (1991) ressalta que existem dois aspectos da discussão sobre os rios internacionais: os aspectos políticos, mais vinculados com a soberania; e os aspectos econômicos da utilização dos rios (CAUBET, 1991, p. 24). Estes dois aspectos estão estreitamente relacionados entre si, mas a separação conceitual faz possível entender a livre utilização de um rio internacional para navegação, sem que isto afete diretamente a soberania dos países pelos quais passa o rio. Neste sentido, merece ser destacado ainda que até o século XX não existia diferenciação do caráter internacional do rio para os casos de rios contíguos e sucessivos, os primeiros servem de limite entre Estados, enquanto os segundos correm sucessivamente em territórios de diferentes Estados.

No regime jurídico europeu do século XIX sobre rios internacionais e, pelo menos até o início do século XIX, a livre navegação era considerada prioritária sobre outros usos dos rios internacionais e existiam proibições explícitas para estes outros usos se afetassem a navegabilidade dos rios. Não obstante, em casos especiais de notório benefício econômico de outros usos eram aceitas exceções. Caubet (1991, p. 28), como exemplos de estas exceções, menciona a Convenção de Berna de 1913 entre a França e a Suíça e o acordo de 1914 entre a França e a Itália, para o aproveitamento hidrelétrico do Ródano e do Roya.

Na Bacia do Prata, o estuário do rio da Prata tinha uma grande importância como ingresso e saída de um grande área mediterrânea do continente (de dimensões muito maiores às áreas semelhantes na Europa), onde a Bolívia, o Paraguai e o Estado de Mato Grosso do Brasil (principalmente o Paraguai) consideravam historicamente o estuário *rioplatense* como porta de comunicação com o mundo (inclusive, no caso do Brasil, uma via de comunicação entre esse estado mediterrâneo e os centros urbanos da costa atlântica).

Cabe lembrar, que o porto de Buenos Aires cresceu em importância econômica em parte com base na característica de ser essa porta de comunicação para o interior da América do Sul. Então, é compreensível, dentro desta ótica, a importância que tinha para a Argentina manter e estender as condições de navegabilidade dos rios da Bacia, como principal uso dos cursos de água. Este enfoque era totalmente diferente ao do Brasil que, na década de 1950, viu o rio Paraná no seu aspecto de potencial hidrelétrico, seja para alavancar seu desenvolvimento (ponto de vista predominante no governo) ou para auferir benefícios econômicos diretos (ponto de vista das empresas concessionárias de capital estrangeiro).

A visão de conjunto de uma bacia hidrográfica ou da uma bacia internacional de drenagem segundo a qual todos os cursos de água de uma bacia guardam estreita relação e prevalece o conjunto foi uma evolução relativamente recente no direito internacional, mas tem suas raízes na Convenção de Genebra de 9 de dezembro de 1923, que introduziu-se o conceito do entendimento prévio dos Estados de uma bacia fluvial para facilitar o aproveitamento dos recursos hídricos (CAUBET, 1991, p. 33).

A doutrina da bacia integrada e da consulta ou entendimento prévio dos Estados ribeirinhos foi levantada como argumento pela Argentina durante os conflitos suscitados por Itaipu. Porém, devem ser destacados dois pontos: a) o direito internacional se constrói com bases em acordos dos Estados envolvidos e, por tanto, a força de um argumento tem como fundamento principal o que é acordado entre eles; e b) a teoria da bacia integrada não era um enfoque consagrado e único no marco do direito internacional fluvial (CAUBET, 1991, p. 33).

No caso particular da Bacia do rio da Prata, a iniciativa de criar um sistema internacional que depois se denominou Bacia do Prata foi realizada pelo ministério das Relações Exteriores argentino, em 1966, no final do governo de Arturo Illia⁴⁷⁸. Não obstante, a idéia tinha fundamentos em tendências integracionistas que, para Guglielmelli (1979, p. 152), foram estimuladas por empresas multinacionais e interesses dos países desenvolvidos, que preconizavam a especialização produtiva por país, com base nos recursos naturais e no desenvolvimento industrial sob o marco da eficiência e da economia de escala.

Os esforços diplomáticos da Argentina tinham um embasamento claro, desde o momento do convite aos ministros das Relações Exteriores para a primeira reunião que ocorreu em Buenos Aires, em 1967: tratar dos temas dos recursos hídricos com um enfoque de planejamento integrado e conjunto. Se bem o anseio argentino não levava em conta outros enfoques (como o do Brasil, por exemplo) tiveram grande força de convocação. Cabe inferir aqui que tanto os desejos expressados de integração regional tão presentes na década de 1960 (criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC) como a “preocupação” com a cooperação para o desenvolvimento econômico dos países e os aspectos ambientais⁴⁷⁹ certamente ajudaram a criar condições favoráveis para levar adiante a idéia de

478 Caubet resalta ainda que já em 1941, numa conferência regional dos países do Prata realizada em Montevideu, havia-se proposto a conformação de comissões técnicas encarregadas de estudos sobre a navegação e outros usos da água, mas não houve avanços neste sentido.

479 Conforme cita Caubet (1991:54), na Ata da reunião de 1967 ficou consignado o “cuidado” de estudar principalmente os seguintes temas: a) navegação e potencial hidrelétrico (mas também, serviço de água, irrigação, controle das cheias, inundações e erosão, conservação da vida animal e vegetal); b) interconexão rodoviária, fluvial, ferroviária e aérea, bem como um sistema de telecomunicações; c) complementação

um processo de integração em torno da Bacia do Prata. Todavia, cabe ressaltar que, em todo momento e desde o início, fazia-se menção - embora sem dar predominância explícita - que o processo deveria visar concretizar melhor os objetivos nacionais de cada um dos Estados participantes.

A partir da reunião de Buenos Aires, a agenda das reuniões orientou-se principalmente a levar adiante o marco institucional que já estava mencionado na Ata daquela reunião. Assim, criou-se um Comitê Inter-governamental de Coordenação (CIC) e, em 1969, assinou-se o Tratado da Bacia do Prata, em Brasília.

O Tratado da Bacia do Prata estabeleceu, já no primeiro artigo, dois pontos fundamentais: i) a busca de um desenvolvimento harmônico e a integração física; e ii) o estabelecimento de uma área geográfica abrangente do Tratado que ultrapassasse inclusive o conceito convencional de bacia hidrográfica, pois introduziu-se a frase “[...] *bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável*”. Com isto último garantia-se que a costa atlântica da região Sul/Sudeste do Brasil pudesse ser considerada no processo de integração, o que era muito favorável para a busca as relações entre o Brasil e o Paraguai e para a consolidação da segunda via de comunicação do Paraguai (os portos de Santos e Paranaguá, por exemplo).

Não obstante o objetivo de desenvolvimento harmônico mencionado no Tratado, os Artigos 5 e 6 estabelecem que os países conservam sua autonomia para a execução de projetos em seus territórios e que serão permitidos acordos bilaterais.

Após a assinatura e ratificação do Tratado da Bacia do Prata o CIC continuou a funcionar tendo como país-sede a Argentina e um estatuto que conferia-lhe competências para propor planos de estudos (inclusive bilaterais, se assim for manifestado pelos países interessados), receber informações e estudos relativos à bacia e negociar com organismos financeiros e técnicos, entre outras competências (CAUBET, 1991, p. 63). Mas o ponto chave para definir procedimentos em matéria de projetos deu-se em 1971 na Ata da IV Reunião dos ministros das Relações Exteriores do Prata, realizada em Assunção. Entre as Resoluções destaca-se a número 25, aprovada por unanimidade e que define o seguinte:

“1. Nos rios internacionais contíguos, sendo compartilhada a soberania, qualquer aproveitamento de suas águas deverá ser precedido por um acordo bilateral entre os ribeirinhos.

2. Nos rios internacionais de curso sucessivo, não sendo compartilhada a soberania, cada Estado pode aproveitar as águas conforme suas necessidades sempre que não causar prejuízo sensível a outro Estado da Bacia.”

industrial; d) complementação econômica das regiões limítrofes; e e) cooperação nas áreas da educação e da saúde.

Com a Resolução 25 da Reunião de Assunção descartou-se a obrigatoriedade de consulta prévia a outro país (ou a terceiros países em casos de projetos bilaterais em projetos em águas de soberania compartilhada) de qualquer projeto que se levasse adiante em rios contíguos, posição altamente favorável ao Brasil e Paraguai, que já se encontravam em processo de estudos do projeto Itaipu.

O tema dos recursos naturais e a soberania dos Estados foi levado ao âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU)⁴⁸⁰. Em 1972, na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Humano, assinada em 16 de junho de 1972, aprovou-se um texto que evoca a obrigatoriedade dos Estados adotarem um enfoque integrado e coordenado do planejamento de seu desenvolvimento de maneira que “[...] *quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población*” (ITAIPU BINACIONAL, 1995, p. 48). Mas, por outro lado, estabeleceu que, conforme a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional:

“[...] *los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional*” (ITAIPU BINACIONAL, 1995, p. 50).

Estes pontos foram confirmados pelas Resoluções 2995 e 3129 da ONU. Esta última Resolução da ONU foi aprovada posteriormente à assinatura e ratificação em ambos os países signatários do Tratado de Itaipu, em 13 de dezembro de 1973, e estabeleceu a obrigatoriedade das consultas prévias no aproveitamento dos recursos naturais comuns. Esta Resolução foi contestada pelo Brasil e os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança (CAUBET, 1991, p. 109). Um ano depois, na Resolução 3281 da ONU, em seu artigo 3, a obrigatoriedade foi relativizada dizendo que em casos de dos recursos naturais comuns a dois

⁴⁸⁰ Esta questão sobre o aproveitamento dos recursos hidráulicos (e recursos naturais, em geral) no marco de um enfoque que considera a preservação ambiental, e por tanto supranacional foi central nas discussões em diferentes âmbitos internacionais. A divergência de posições entre a Argentina e o Brasil ultrapassou a dimensão regional e alcançou o foro das Nações Unidas. O tema da cooperação entre Estados no campo do meio ambiente foi retomado na Resolução 2995 da XXVII Assembléia Geral da ONU (15 de dezembro de 1972), que teve como documento base um acordo entre a Argentina e o Brasil conhecido como acordo de Nova Iorque. Esta Resolução, se bem sublinha que o aproveitamento dos recursos naturais não deve causar efeitos prejudiciais sensíveis além dos limites de sua jurisdição nacional e reconhece que a cooperação será adequada se for dado conhecimento oficial e público dos dados técnicos das obras que os Estados devem empreender nos limites de sua jurisdição nacional, também reconhece que as comunicações sobre os empreendimentos não habilitam qualquer Estado a retardar ou entrar programas e projetos (CAUBET, 1991, p. 101). Esta Resolução na verdade confirma um procedimento que se levou à prática em fins da década de 1960, quando do represamento de Jupia. Nesta oportunidade as autoridades argentinas acompanharam o processo e definiram-se níveis mínimos de fluxo de água para não obstaculizar a navegação.

ou mais países os Estados devem cooperar na base de um sistema de informações e consultas prévias com o intuito de assegurar a melhor exploração desses recursos sem trazer prejuízo aos interesses legítimos dos outros Estados.

Esta resenha histórica sobre o desenvolvimento do direito internacional em torno do uso dos recursos hídricos é importante para vincular esse processo de esforço diplomático que finalmente deixou abertas as portas para uma negociação bilateral entre o Brasil e o Paraguai, que finalmente desembocou no Tratado de Itaipu, com o enfoque geopolítico mencionado em item anterior.

APÊNDICE 2.2. Notas Reversais (NR) ou Notas Diplomáticas assinadas conjuntamente com o Tratado de Itaipu (26 de abril de 1973)

- A NR 3⁴⁸¹ (26 de abril de 1973) refere-se ao artigo VIII do tratado e ao Artigo 6º do Anexo A: o crédito de 50 milhões US\$ que o Brasil disponibiliza para o Paraguai para a contribuição ao capital da entidade binacional, com juros de 6% ao ano e a ser amortizados em 50 anos contando a partir do pago da utilidade da Itaipu Binacional (a garantia do empréstimo serão as utilidades que correspondam à ANDE pela sua participação na Itaipu Binacional);
- A NR 4⁴⁸² (26 de abril de 1973) refere-se ao artigo X: a garantia que o Brasil dará aos empréstimos contraídos pela entidade binacional⁴⁸³;
- A NR 5⁴⁸⁴ (26 de abril de 1973) refere-se ao Artigo XIII do tratado, parágrafo único, relativo à obrigatoriedade de contratar a totalidade da potência instalada. A NR afirma o compromisso do governo brasileiro para contratar a potência da usina. Admite também uma tolerância de um mínimo de 100 MW⁴⁸⁵ ou de 20% em mais ou menos da potência contratada pela ANDE no primeiro período de contratação de 20 anos (tolerância reduzida a 10% para o segundo período de 20 anos);
- A NR 6⁴⁸⁶ (26 de abril de 1973) referente aos Artigos XVII (parágrafo 1º) e XXII do tratado, que trata da designação de um representante dos Ministérios de Relações Exteriores para referendar a delimitação de áreas de utilidade pública e para resolver, por meio dos meios diplomáticos usuais, as divergências que surgirem;
- A NR 7⁴⁸⁷ (26 de abril de 1973) referente ao Artigo 12º (parágrafos 1º, 2º e 3º) do Anexo A, pela qual se nomeiam os membros da diretoria executiva da entidade

⁴⁸¹ A Nota Reversal 3 do ministro das Relações Exteriores do Paraguai corresponde à nota diplomática do Brasil: G/SG/DAA/DAM-I/01/241 (B46) (B44). Foi ratificada, no Paraguai, conjuntamente com as demais Notas Reversais, o Tratado e os Anexos, por Lei 389 de 13 de julho de 1973 da República do Paraguai.

⁴⁸² Ou nota G/SG/DAA/DAM-I/02/241 (B46) (B44) do Brasil.

⁴⁸³ A NR estabeleceu que a garantia de convertibilidade de moedas de terceiros países, durante o período de construção da usina, será dada pelo Brasil. Já na fase de operação da usina a conversibilidade e transferibilidade dos compromissos em moedas estrangeiras a garantia do Brasil seria proporcional à relação entre a potência contratada pelo Brasil e a potência instalada.

⁴⁸⁴ Ou nota G/SG/DAA/DAM-I/03/241 (B46) (B44) do Brasil.

⁴⁸⁵ A nota DM/T/N.R. n. 5, 28 de janeiro de 1986, do ministro das Relações Exteriores do Paraguai (aceita pela nota DAM-I/DEM/CAI/05/PAIN L00E05 do governo brasileiro) elevou este valor de tolerância a 350 MW.

⁴⁸⁶ Ou nota G/SG/DAA/DAM-I/04/241 (B46) (B44) do Brasil.

⁴⁸⁷ Ou nota G/SG/DAA/DAM-I/05/241 (B46) (B44) do Brasil.

binacional. O Paraguai ficou com a titularidade das direções jurídica, administrativa e de coordenação; o Brasil, com a Direção Geral e com as direções técnica e financeira. Os diretores adjuntos seriam de nacionalidade alternada; e

- A NR 8⁴⁸⁸ (26 de abril de 1973) diz respeito a um acordo sobre a construção de obras para a navegação fluvial. A NR diz que existe um entendimento que o projeto incluirá as obras necessárias para a navegação fluvial e que, durante a construção, a Itaipu assegurará, por meio de instalações terminais a jusante da obra, o transporte por rodovia, anteriormente realizado por via fluvial no trecho navegável à época até o Porto Mendes.

⁴⁸⁸ Ou nota G/SG/DAA/DAM-I/06/241 (B46) (B44) do Brasil.

APÊNDICE 2.3 - Dados técnicos do projeto Itaipu Binacional

Segundo dados fornecidos pela Itaipu Binacional (WWW.itaipu.gov.br, 12 de março de 2009), a usina é primeira usina hidrelétrica do mundo, no que tange à geração de energia elétrica. Com 20 unidades geradoras e 14.000 MW de potência instalada, fornece 19,3% da energia consumida no Brasil e abastece 87,3% do consumo paraguaio. Em 2008, a usina de Itaipu atingiu um novo recorde histórico de produção de energia, com a geração de 94.684.781 megawatts-hora (MWh). O recorde anterior era do ano 2000, quando Itaipu gerou 93.427.598 MWh.

Tabela 2.3.1 – Número de unidades geradoras instaladas e produção de energia da IB no período 1984-2008

Ano	Nº de unidades instaladas	Produção de energia(GWh)
1984	0 – 2	277
1985	2 – 3	6.327
1986	3 – 6	21.853
1987	6 – 9	35.807
1988	9 – 12	38.508
1989	12 – 15	47.230
1990	15 – 16	53.090
1991	16 – 18	57.517
1992	18	52.268
1993	18	59.997
1994	18	69.394
1995	18	77.212
1996	18	81.654
1997	18	89.237
1998	18	87.845
1999	18	90.001
2000	18	93.428
2001	18	79.307
2002	18	82.914
2003	18	89.151
2004	18	89.911
2005	18	87.971
2006	19	92.690
2007	20	90.620
2008	20	94.685
Total	20	1.574.306

Fonte: Itaipu Binacional

APÊNDICE 2.4 – As tarifas de Itaipu Binacional

Tabela 2.4.1 - Tarifas da Itaipu Binacional (1985 a 2006) da potência contratada

Ano	Tarifa US\$-kW-mês	Observação
1985	10,00	
1986	10,00	
1987	10,00	Do 01/01 ao 31/01
1987	11,40	Do 01/02 ao 31/12
1988	12,40	Do 01/01 ao 29/02
1988	12,85	Do 01/03 ao 31/03
1988	13,65	Do 01/04 ao 31/12
1989	13,65	Do 01/01 ao 31/08
1989	13,79	Do 01/09 ao 30/09
1989	13,92	Do 01/10 ao 31/10
1989	14,06	Do 01/11 ao 30/11
1989	14,20	Do 01/12 ao 31/12
1990	14,35	Do 01/01 ao 31/01
1990	14,75	Do 01/02 ao 30/09
1990	18,70	Do 01/10 ao 31/12
1991	18,70	Do 01/01 ao 31/10
1991	16,06	Do 01/11 ao 31/12
1992	16,06	
1993	16,06	
1994	16,06	
1995	16,06	
1996	16,06	
1997	16,06	Do 01/01 ao 31/03
1997	17,18	Do 01/04 ao 31/12
1998	17,18	Do 01/01 ao 11/01
1998	17,54	Do 12/01 ao 31/12
1999	17,60	
2000	17,60	
2001	18,83	
2002	18,83	
2003	15,93	
2004	16,08	Do 01/01 ao 31/05
2004	16,70	Do 01/06 ao 31/12
2005	18,73	Do 01/01 ao 30/09
2005	20,50	Do 01/10 ao 31/12
2006	20,50	

Fonte: Elaboração própria com dados da Itaipu Binacional

APÊNDICE 3.1 - O Contrato *turnkey* com a Bolívia

Como resultado das negociações que tiveram como marco institucional o Ministério de Minas e Energia do Brasil e o Ministério de Desenvolvimento Econômico da Bolívia, a Petrobras acordou levar adiante, com base num contrato *turnkey*, a engenharia, o desenho e as contratações e a empreitada do trecho boliviano do gasoduto, em nome da empresa transportadora boliviana (CoBolTran), por um valor de 350 milhões US\$. Este valor incluía o EPC (*Engineering, Procurement and Construction*)⁴⁸⁹, as taxas no exterior. Mas não incluía as taxas na Bolívia⁴⁹⁰, os juros durante a construção e as estações de compressão.

Uma grande parte dos pagamentos do contrato seria realizada em US\$ por meio de desembolsos no marco do Contrato de Pagamento Antecipado assinado entre a Petrobras e YPFB (direitos que foram posteriormente transferidos pela YPFB à empresa GTB e que finalmente voltaram para o controle da YPFB com a nacionalização da TR Holdings decretada em 2 de junho de 2008), por um valor total de 280 milhões US\$, sendo a Petrobras reembolsada por meio de reduções das tarifas correspondentes ao transporte pelo gasoduto⁴⁹¹. Cabe lembrar que este contrato forneceu um financiamento de responsabilidade direta da Petrobras⁴⁹² para o projeto, em vez de uma dívida direta em nome da GTB.

O Contrato de Pagamento Antecipado foi uma solução encontrada para viabilizar a secção boliviana do gasoduto. Não existiam condições financeiras do lado boliviano que

⁴⁸⁹ O contrato foi assinado em 4 de setembro de 1996, entre a Petrobras e a YPFB, antes da formalização da GTB, e tinha como objetivo principal a realização de um gasoduto de 557 km de extensão e 32 polegadas de diâmetro em solo boliviano. As instalações deviam estar desenhadas para entregar em fronteira, no momento de início das operações de transporte (estimado para 15 de dezembro de 1998) a quantidade de 9,165 milhões de m³/dia (MCPD), com uma pressão máxima de operação de 1420 psi. O desenho final do gasoduto devia considerar uma capacidade de transporte de 30 milhões de MCPD. Segundo o contrato, a Petrobras devia respeitar toda a legislação correspondente, em particular a questão ambiental, com base no estudo de impacto ambiental realizado pela firma Dames & More.

⁴⁹⁰ O ponto 4.1 do Contrato estabelece que a Petrobras poderá beneficiar-se com o regime de isenção de impostos contemplado no Acordo entre os Governos do Brasil e da Bolívia sobre isenção de impostos relacionados com a execução do projeto Gasbol, assinado em 5 de agosto de 1996.

⁴⁹¹ A tarifa (carga por capacidade) que o estudo do CS First Boston (1996, p. 17) previa era da ordem de 1,53 US\$/MMBtu (preços de 1996), distribuídos da seguinte maneira: 1,21 US\$/MMBtu para o trecho brasileiro e 0,32 US\$/MMBtu para o trecho boliviano. A tarifa para o trecho boliviano inclui os custos financeiros que corresponderiam à Petrobras em virtude do Contrato de Pagamento Antecipado.

⁴⁹² A Petrobras tem prioridades em caso de liquidação dos ativos, posto que foi a empresa brasileira a que assumiu os riscos deste pagamento antecipado

pudessem alavancar o financiamento do projeto e as grandes empresas sócias do empreendimento do lado boliviano (Enron e Shell) mostraram que preferiam que os maiores riscos do financiamento caíssem na Petrobras.

APÊNDICE 3.2 - Alguns dados sobre os empréstimos obtidos para o trecho brasileiro do Gasbol

Os primeiros financiamentos obtidos, em sua maioria para a aquisição de materiais e equipamentos, tinham certas características, a saber: em geral, para os financiamentos em US\$, os prazos variam entre 12,5 a 15 anos com spreads de 2,5 a 3% a.a., acima da taxa Libor. No caso dos contratos em ienes, os prazos são de 12 anos a taxas variáveis (*Japan Long-Term Prime Rate*), com spreads de 3% a.a., ou bem com taxas fixas de 2,3 a 2,5% a.a.. Todos estes financiamentos contam com a garantia do governo brasileiro.

No que tange aos demais financiamentos, cabe destacar o seguinte:

- a) **Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)**. Este contrato possui uma taxa de juros variável (o IADB rate), que em 31 de dezembro de 2005 era 4,95% por ano. A totalidade do valor contratado (240 milhões US\$) foi sacada até dezembro de 2001.
- b) **Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)**. Este contrato (no montante de 130 milhões US\$) tem uma taxa Libor mais 0,5% a.a. A totalidade do contrato foi sacado até dezembro de 2000.
- c) **Corporação Andina de Fomento (CAF)**. Este contrato de 80 milhões US\$ foi sacado de uma só vez em 1999. A taxa de juros é a dos títulos do tesouro americano a 10 anos e um *spread* de 3% a.a..
- d) **Banco Europeu de Investimento (BEI)**. A taxa de juros de este contrato (60 milhões US\$) é a taxa do próprio banco (*EIB internal rate*), fixada em 7,09% a.a.. O valor contratado foi sacado de uma só vez, em 1999.

Cabe lembrar que os pagamentos do principal e juros dos financiamentos concedidos pelas agências multilaterais de crédito foram garantidos pelo governo federal brasileiro, mediante contratos de contra-garantia assinados pelo governo federal, a TBG, a Petrobras e o Banco do Brasil. Existe o compromisso da TBG de vincular as suas receitas à ordem do Tesouro Nacional até a quitação das obrigações financeiras.

APÊNDICE 3.3 - Detalhes sobre os Contratos de Suprimento e Transporte de Gás

Preço do gás e seu reajuste

Conforme foi estabelecido no GSA de 1993 e confirmado em 1996, o preço do gás (PG) entregue pela YPFB é igual a um preço base anual (Pi) para o gás no ponto de entrada no gasoduto – lado boliviano –, que será reajustado cada três meses por uma média ponderada de preços internacionais de uma cesta de três tipos de óleo combustível. A equação de reajuste é a seguinte:

$$PG = Pi(0,5FO1/FO1_0 + 0,25FO2/FO2_0 + 0,25FO3/FO3_0), \quad (\text{Equação 1})$$

onde FO1, FO2 e FO3 são médias aritméticas entre os maiores e menores preços de cada dia do anterior período de três meses, com base nos seguintes índices do *Platt's Oilgram Price Report* (preços no Sul da Europa; no Golfo do México; e no Noroeste da Europa):

FO1 = Fuel oil com 3,5% de enxofre, identificado como o índice “*Cargoes FOB Med Basis Italy*” em US\$ per tonelada métrica;

FO2 = Fuel oil número 6, com 1% de enxofre, identificado com o índice “*U.S. Gulf Coast Waterborne*” em US\$ per barril; e

FO3 = Fuel oil com 1% de enxofre, identificado com o índice “*Cargoes FOB NWE*” em US\$ per tonelada métrica.

Por sua vez, FO10, FO20 e FO30 são médias aritméticas dos valores máximo e mínimo diários cotados para os mesmos índices citados acima, determinados para cada dia no período entre 1 de janeiro de 1990 e 30 de junho de 1992, excluindo nas contas o período entre 1 de agosto de 1990 e 31 de janeiro de 1991 (efeito da guerra do Golfo Pérsico). Também se previa que se a publicação *Platt's* fosse interrompida – ou bem algum dos índices deixasse de ser utilizado ou publicado – as partes (YPFB e Petrobras) estabeleceriam de mutuo acordo uma nova referência.

No que se refere aos valores de Pi, para a Quantidade Diária Contratada QDC do GSA de 1996, no primeiro ano ficou estabelecido no GSA que seria igual a 0,95 US\$/MMBtu e teria um incremento gradual até chegar a 1,06 US\$/MMBtu no último ano do contrato, conforme consta na Tabela 3.A.1. Desde o segundo trimestre de início da entrada em vigor do GSA (ou desde a data inicial de suprimento), e cada trimestre a partir de então durante a

vigência do GSA, se terá um preço trimestral do gás (Pt) que será a média aritmética entre o PG do trimestre anterior e o que corresponda no momento da entrega.

Tabela 3.3.1 – Preço de base da QDC do GSA

Ano de contrato	Preço de base Pi (US\$/MMBtu)
1	0,95
2	0,95
3	0,95
4	0,96
5	0,96
6	0,97
7	0,98
8	0,98
9	0,99
10	1,00
11	1,00
12	1,01
13	1,02
14	1,02
15	1,03
16	1,03
17	1,04
18	1,05
19	1,05
20	1,06

Fonte: GSA 1996

Resenha sobre as provisões sobre o *Take or Pay* e *Deliver or Pay* no contrato

O GSA previu tanto para a YPFB como para a Petrobras obrigações para a entrega e o recebimento do gás. A YPFB tinha a obrigação de entrega máxima (a denominada “*Guaranteed Daily Quantity*” ou Quantidade Diária Garantida, QDG) igual a 100 % da QDC. Por sua vez, a Petrobras tinha uma QDG variável no período do contrato: a obrigação era 0 no primeiro ano de contrato; 60% do QDC no segundo ano; e 80% do QDC desde o terceiro ano de contrato até o final dos termos do GSA original. Nos Aditivos posteriores a 1996 se introduziu um incremento gradual da provisão *Take-or-Pay* desde 60%, no segundo ano, até 80%, no sexto ano. Assim, as quantidades requeridas à YPFB para entrega por dia (QDG1) e as que Petrobras obrigava-se a receber (QDG2), para cada ano de contrato, durante a vigência do GSA de 1996 é apresentada na Tabela 3.A.2. Por sua vez, na Tabela 3.A.3 apresentam-se as quantidades finais segundo informações publicadas recentemente (depois do ano 2002),

que incluem acordos realizados tendo em cernes a crise do marco institucional neoliberal do setor elétrico, no ano 2001. Os últimos acordos adiantaram e elevaram as quantidades garantidas do contrato GSA.

Tabela 3.3.2 - Relação das quantidades diárias comprometidas para a entrega e o pagamento, segundo o GSA de 1996 (em milhões de MCPD)

Ano	QDC=QDG ₁	QDG ₂	Diferença QDC-QDG ₂
1	8,0	0,0	8,0
2	9,1	5,5	3,6
3	10,3	8,2	2,1
4	11,4	9,1	2,3
5	12,6	10,1	2,5
6	13,7	11,0	2,7
7	14,9	11,9	3,0
8	16,0	12,8	3,2
9	16,0	12,8	3,2
10	16,0	12,8	3,2
11	16,0	12,8	3,2
12	16,0	12,8	3,2
13	16,0	12,8	3,2
14	16,0	12,8	3,2
15	16,0	12,8	3,2
16	16,0	12,8	3,2
17	16,0	12,8	3,2
18	16,0	12,8	3,2
19	16,0	12,8	3,2
20	16,0	12,8	3,2

Fonte: GSA 1996 – Anexo 1

Da comparação entre os dados apresentados (vide Tabelas deste Apêndice) percebe-se o efeito da crise das reformas liberais do setor elétrico realizadas na década de 1990, que resultou num déficit de oferta em 2001. A geração termelétrica planejada (em particular o Programa Prioritário de Termelétricidade lançado no ano 2000) obrigou rever os valores dos contratos referentes à compra e transporte do gás natural boliviano. Com efeito, nota-se o incremento das quantidades e o adiantamento nas programações na última versão dos contratos.

As disposições do GSA relacionadas com as garantias foram as que se expressam a continuação, definindo, em primeiro lugar, as que se referem ao *deliver or pay*:

- Em caso de que a quantidade⁴⁹³ efetivamente entregue pela YPFB à Petrobras

⁴⁹³ Segundo o GSA as quantidades realmente correspondem aos valores em unidades energéticas (considera-se o gás natural com 9200 kcal/m³, de acordo com a Cláusula 8.11 do GSA).

(QDD) não for igual à QDG_1 , numa base seja diária, mensal ou anual, a YPFB responsabilizar-se-á por danos e prejuízos que dependem da relação entre a QDD e a QDG_1 .

- Numa base diária, se a QDD disponibilizada pela YPFB para a Petrobras for inferior a 60% da QDG_1 , a empresa boliviana pagará para a Petrobras um montante equivalente ao produto da diferença entre 60% da QDG_1 e a QDD vezes o 10% do preço do gás para o mês correspondente ao déficit de entrega.

Tabela 3.3.3 - Relação das quantidades diárias comprometidas para a entrega e o pagamento (em milhões de MCPD)⁴⁹⁴

Ano	QDC= QDG_1	QDG_2	QDG_2/QDG_1 %	Diferença $QDC-QDG_2$
1999	8,00	0,00	0,00	8,0
2000	9,10	5,46	0,60	3,6
2001	13,30	8,65	0,65	4,7
2002	24,60	17,22	0,70	7,4
2003	24,60	18,45	0,75	6,2
2004	30,08	24,06	0,80	6,0
2005	30,08	24,06	0,80	6,0
2006	30,08	24,06	0,80	6,0
2007	30,08	24,06	0,80	6,0
2008	30,08	24,06	0,80	6,0
2009	30,08	24,06	0,80	6,0
2010	30,08	24,06	0,80	6,0
2011	30,08	24,06	0,80	6,0
2012	30,08	24,06	0,80	6,0
2013	30,08	24,06	0,80	6,0
2014	30,08	24,06	0,80	6,0
2015	30,08	24,06	0,80	6,0
2016	30,08	24,06	0,80	6,0
2017	30,08	24,06	0,80	6,0
2018	30,08	24,06	0,80	6,0
2019	30,08	24,06	0,80	6,0

Fonte: Elaboração própria a partir de Mariaca (2003, p. 6) e BNDES (2006, p. 2)

- Numa base mensal, se a QDD (média mensal) durante o mês for inferior a 80% e maior ou igual a 60% da QDG_1 a obrigação da YPFB com a Petrobras será igual ao produto da diferença entre 80% da QDG_1 e a QDD vezes o valor corresponde a 20% do preço do gás no mês respectivo. Agora, se a QDD mensal fosse inferior a 60% da QDG_1 , a YPFB está obrigada a ressarcir à

⁴⁹⁴ Estes valores têm caráter preliminar, pois não foram verificadas ainda fontes primárias de pesquisa.

Petrobras, por danos e prejuízos, num valor igual à diferença entre o montante de danos e prejuízos mensais descritos na sentença anterior e os montantes agregados diários, por danos e prejuízos, que foram de responsabilidade da YPFB durante esse mês.

- Numa base anual, se a QDD (média anual) durante o ano for inferior a 100% e maior ou igual a 90% da QDG1, então a YPFB pagará, por danos e prejuízos, um montante equivalente ao produto da diferença entre a QDG1 e a QDD anual vezes o valor correspondente a 20% do preço médio do gás durante esse ano. Se a QDD anual for inferior a 90% da QDG1, mas maior ou igual a 80% da QDG1, a YPFB pagará à Petrobras um montante, por danos e prejuízos, igual ao produto da diferença entre 92% da QDG1 e a QDD anual vezes o preço médio do gás durante o ano. Agora, se a QDD for menor a 80% da QDG1 a YPFB pagará a diferença entre os danos anuais descritos na sentença anterior e os danos mensais de responsabilidade da YPFB durante esse ano.
- Por outra parte, o GSA também impôs obrigações *take-or-pay* para a Petrobras. Assim, numa base diária, se a quantidade tomada pela Petrobras (QDR) for inferior a 20% da QDG2 ou a 2 milhões de MCPD (o valor que for maior), e se existir simultaneamente uma re-injeção e queima de gás por YPFB (com o gás sendo queimado até o limite máximo de 20% da QDG2) então a Petrobras reembolsará à YPFB pelos custos incorridos na re-injeção pela quantidade de gás. Respeito ao gás queimado, Petrobras também deduzirá a quantidade de gás queimado da quantidade de gás que a Petrobras deve pagar mas que não foi retirada. Se a QDR for menor a 40% da QDG2, ou 4 milhões de MCPD (o que for maior), mas maior a 20% da QDG2 ou a 2 milhões de MCPD (o que for maior), a Petrobras re-embolsará à YPFB pelos custos incorridos na re-injeção do gás.
- Numa base mensal, se a quantidade de gás recebida pela Petrobras durante o mês (QDRm) for maior ou igual a 80% da QDG2, Petrobras pagará pelo volume de gás recebido no mês, com o preço efetivo do gás para esse mês. Agora, se a QDRm for menor a 80% da QDG2, e a causa do déficit não foi ocasionada por falhas da YPFB na entrega do gás, Petrobras deverá pagar pelo gás em quantidade igual a 80% da QDG2, com preço efetivo do gás.
- Numa base anual, se a quantidade de gás paga pela Petrobras durante o ano for

inferior ao que corresponde à QDG2, então a Petrobrás pagará a diferença entre sua obrigação anual (QDG2) e as quantidades efetivamente pagas por mês durante o ano. Tal pagamento embasar-se-á no preço médio do gás durante o ano.

- O GSA estabelece também que a Petrobras possui a oportunidade de receber em datas posteriores o gás que já foi pago e que não retirou. Segundo o contrato, a empresa brasileira poderá receber tais quantidades de gás durante o ano em que a deficiência aconteceu; ou bem, em caso de que tais quantidades de gás não sejam retiradas pela Petrobras até o fim do ano, a Petrobras pode retirar tais quantidade num período de 10 anos (*make-up*), durante o prazo de vigência do GSA. Se existirem quantidades de gás ainda remanescentes no final do prazo do GSA, a Petrobras ainda poderá retirar tais quantidades ulteriormente, durante o período de 12 meses, de acordo a um cronograma estabelecido pela própria empresa brasileira. Em caso de não estar disponível esse gás, por parte da YPFB, a Petrobrás receberá uma compensação pela quantidade não entregue. Evidentemente, esta disposição ficará sem efeito se a falta de entrega tenha sido causada por conta da Petrobras e não por falta de disponibilidade.

Revisão do contrato GSA

È interessante notar que o GSA inclui uma cláusula de revisão do contrato em caso de existir algum fato que altere as bases sobre as quais foram negociados os termos do contrato e que qualquer uma das partes se sinta afetada. Neste caso, pode ser solicitada a revisão do contrato. As negociações devem começar 15 dias depois da solicitação de revisão. Em caso de não se chegar a uma solução de consenso depois de 45 dias de iniciadas as negociações a disputa será resolvida por meio de arbitragem.

A solução de controvérsias relacionadas com o GSA

A solução de controvérsias dar-se-á, em primeira instancia, por meio da negociação de partes. Mas se as disputas ou reclamações ficarem sem solução no período de 60 dias, então a disputa submeter-se-á à arbitragem exclusivamente à *American Arbitration Association* de Nova Iorque, que aplicará as Regras de Arbitragem Internacional. O processo de arbitragem será conduzido por três árbitros na cidade de Nova Iorque. As cortes do Brasil e Bolívia serão

competentes para aplicar a decisão da arbitragem ou para resolver qualquer controvérsia respeito à validade da decisão. A lei aplicável no caso do GSA é a Lei de Nova Iorque.

APÊNDICE 3.4 - Tarifas de transporte de Gasbol

As tarifas de transporte para os contratos de Serviço de Transporte Firme são apresentadas na Tabela a continuação:

Tabela 3.4.1 – Tarifas dos contratos de Serviço de Transporte Firme (TBG e GTB)

Ano	Tarifas em US\$/MMBtu				Total (TBG + GTB)	
	GTB		TBG		Por capacidade	Por vazão
	Por capacidade	Por movimentação	Por capacidade	Por movimentação	US\$/MMBtu	US\$/MMBtu
1999	0,3224	0,0022	1,1977	0,0082	1,5201	0,0105
2000	0,3240	0,0023	1,2037	0,0085	1,5277	0,0108
2001	0,3256	0,0024	1,2097	0,0088	1,5353	0,0112
2002	0,3272	0,0025	1,2157	0,0091	1,5430	0,0116
2003	0,3289	0,0025	1,2218	0,0095	1,5507	0,0120
2004	0,3305	0,0026	1,2279	0,0098	1,5584	0,0124
2005	0,3322	0,0027	1,2340	0,0101	1,5662	0,0129
2006	0,3338	0,0028	1,2402	0,0105	1,5741	0,0133
2007	0,3355	0,0029	1,2464	0,0108	1,5819	0,0138
2008	0,3372	0,0030	1,2527	0,0112	1,5898	0,0142
2009	0,3389	0,0031	1,2589	0,0116	1,5978	0,0147
2010	0,3406	0,0032	1,2652	0,0120	1,6058	0,0153
2011	0,3423	0,0034	1,2715	0,0124	1,6138	0,0158
2012	0,3440	0,0035	1,2779	0,0129	1,6219	0,0164
2013	0,3457	0,0036	1,2843	0,0133	1,6300	0,0169
2014	0,3474	0,0037	1,2907	0,0138	1,6381	0,0175
2015	0,3492	0,0038	1,2972	0,0143	1,6463	0,0181
2016	0,3509	0,0040	1,3036	0,0148	1,6546	0,0188
2017	0,3527	0,0041	1,3102	0,0153	1,6628	0,0194
2018	0,3544	0,0043	1,3167	0,0158	1,6711	0,0201
2019	0,3562	0,0044	1,3233	0,0164	1,6795	0,0208

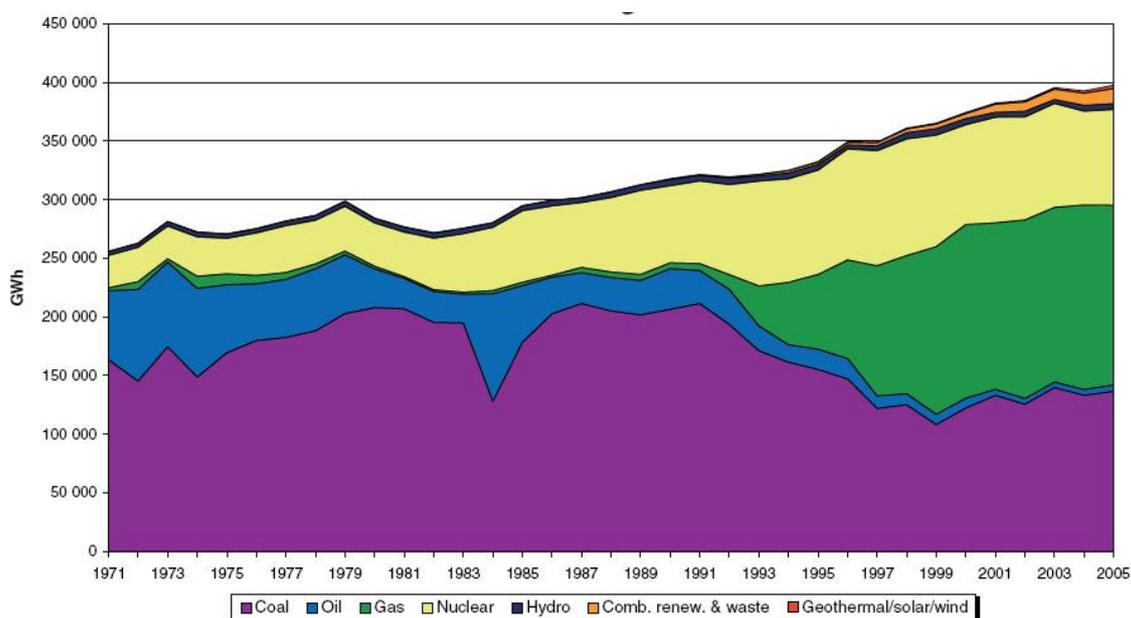
Nota: Os valores do cargo por capacidade são reajustados em 0,5% p.a., partindo de valores de 0,3176 US\$/MMBtu (GTB) e 1,1799 US\$/MMBtu (TBG) em 1996. Os valores do cargo por vazão são reajustados em 3,5% p.a., partindo de valores de 0,002 (GTB) e 0,00743 (TBG) em US\$/MMBtu em 1996.

Fonte: elaboração própria (valores preliminares)

APÊNDICE 4.1 - O gás natural na geração de eletricidade no Reino Unido

Conforme pode ser visto no Gráfico 4.1.1, durante a década de 1990, o gás natural teve o maior crescimento, no que se refere à participação porcentual, na estrutura de geração elétrica, em detrimento do carvão mineral e dos derivados de petróleo. Recentemente, no ano 2006, o gás natural foi responsável por 38% da geração de eletricidade naquele país, partindo de uma participação praticamente marginal até a década de 1980, quando a produção de eletricidade com base em carvão representava quase 70% do total. De fato, o desenvolvimento do gás natural em detrimento do carvão esteve relacionado com as políticas da primeira ministra britânica Margaret Thatcher sobre a indústria do carvão, a privatização do setor elétrico, que finalmente resultaram no fechamento de minas de carvão e em problemas sociais por desemprego⁴⁹⁵.

Gráfico 4.1.1 – Geração de eletricidade por fonte de energia (Reino Unido)



Fonte: OECD, International Energy Agency⁴⁹⁶

⁴⁹⁵ Ver, por exemplo: **Thousands of miners to lose their jobs**. Fonte: BBC News, 13 de outubro de 1992. Disponível em: http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/october/13/newsid_2532000/2532765.stm. Acesso em: 28 de janeiro de 2009.

⁴⁹⁶ Disponível em: http://www.iea.org/textbase/stats/pdf_graphs/GBELEEC.pdf. Acesso: 31 de janeiro de 2008.

APÊNDICE 4.2 - Resenha sobre as relações bilaterais entre a Argentina e o Chile

Na década de 1970, particularmente depois da instauração dos regimes militares autoritários em ambos os países (em 1973, no Chile; e em 1976, na Argentina), as relações entre os governos da Argentina e do Chile foram marcadas por posições ultranacionalistas e disputas territoriais. No final dessa década, em particular em dezembro de 1978, o conflito territorial estava *ad portas* de tornar-se uma guerra entre as duas nações sul-americanas. O detonante principal desse conflito, em particular, foi o domínio sobre as ilhas no extremo meridional dos países, ao sul do Canal de Beagle.

As disputas sobre fronteiras não se restringiam ao Canal de Beagle, este era apenas um dos focos de conflito, sem dúvida dos mais importantes, de tantos outros surgidos desde fins do século XIX. Mas o que caracterizou esta disputa no final da década de 1970 é que nunca antes na história destes países havia tomado as proporções de um conflito bélico de gravidade. Deve lembrar-se, porém, que o acirramento da postura nacionalista, principalmente na Argentina, foi uma característica do regime militar, principalmente no último período (1976-1983), como resposta a um descontentamento popular crescente. Poucos anos depois, no início da década de 1980, em plena época da agonia dos regimes militares no Cone Sul, o governo argentino decidiu declarar sua soberania sobre as Ilhas Malvinas, também na região meridional do país, só que desta vez o oponente na disputa era o Reino Unido da Margaret Thatcher. O conflito derivou numa guerra de proporções importantes, possivelmente a última guerra de grandes proporções na América do Sul. A decisão do governo argentino evidenciou que a atitude colonialista do Reino Unido continuava vigente, pois esse país europeu decidiu entrar no conflito armado para recuperar as Ilhas que havia invadido em 1833, ilhas que estão a quase 15.000 km de distância de Reino Unido⁴⁹⁷.

No caso particular do conflito entre os dois países sul-americanos, cabe destacar que os grupos econômicos que operavam no Chile no final do século XIX, em especial no setor mineiro, tinham um particular interesse em ter o controle da passagem entre os dois oceanos. Uma grande parte do comércio exterior do Chile era com a Europa e o país não contava com portos no Atlântico. Ademais, a construção do Canal de Panamá – que facilitaria a comunicação entre os oceanos Pacífico e Atlântico - foi posterior a certas medidas tomadas pelo governo chileno (o incentivo da colonização das terras meridionais do Chile).

⁴⁹⁷ A Guerra das Malvinas do ano 1982 possivelmente terá interpretações críticas e de profundidade na historiografia regional e mundial. Apesar do grande interesse e importância deste assunto, não será desenvolvida uma análise nesta tese.

O interesse da Argentina pelas terras patagônicas e pampianas se manifestou em meados do século XIX, algumas décadas depois das primeiras colonizações chilenas na região. Em 1862 foram federalizadas as terras austrais do país, por Lei Nacional N° 28. Esta medida se deu pouco depois do Tratado de Paz, Amizade, Comércio e Navegação assinado, em 1856, pelos governos da Argentina e do Chile. O Tratado de Limites é posterior, data de 1881⁴⁹⁸. Este tratado foi complementado por acordos bilaterais posteriores, por exemplo, o Protocolo de Limites de 1893.

Durante a primeira metade do século XX foram várias as tentativas de aproximação entre os governos, mas nenhuma com sucesso. Ademais, houve vários incidentes que elevaram notadamente a tensão entre ambos os países. Em meados do século passado, alguns esforços oriundos de iniciativas mais fundadas no entorno dos governos de turno do que em interesses da população em geral foram realizados também sem muitos avanços. Foram organizados, por exemplo, encontros entre os presidentes Juan Domingo Perón e Carlos Ibáñez, no começo da década de 1950; entre Arturo Frondizi e Jorge Alessandri durante a década de 1960; e entre Alejandro Lanusse e Salvador Allende no início da década de 1970.

Em 1971 os governos vizinhos decidiram submeter a controvérsia à arbitragem, conforme estava estabelecido num acordo bilateral assinado em 1902. Mas os militares argentinos recusaram a arbitragem do governo de Reino Unido, em virtude do conflito das Ilhas Malvinas. Allende aceitou a arbitragem internacional. A arbitragem continuou, ainda que com demoras, apesar do golpe de Estado executado por setores militares chilenos (tendo como figura central golpista ao general Augusto Pinochet), com o apoio dos EUA. O laudo de arbitragem, que somente foi decidido em 1977, concedeu ao Chile as ilhas ao sul do Canal de Beagle. Esta decisão produziu uma revolta do governo argentino e nos círculos militares, que levou a considerar o laudo “nulo” e à realização de uma importante mobilização de tropas no Canal em dezembro de 1978.

A guerra foi evitada mediante a intervenção do governo do Vaticano, que decidiu atuar como intermediário nas negociações. Estas foram muito difíceis durante os seguintes cinco anos: do lado chileno a equipe negociadora foi mantida sem mudanças; já do lado argentino houve várias indecisões e mudanças. Enquanto isso, as tensões internas na Argentina, por outros motivos de cunho econômico e político, continuaram em aumento. A saída pragmática

⁴⁹⁸ Cabe destacar que na década de 1860 as ações do governo argentino concentraram-se na busca de um equilíbrio de forças na Bacia do Rio da Prata, não na região austral. Essas ações do governo argentino estiveram atreladas aos sucessos que deflagraram e levaram adiante a Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai, ou contra o “governo do ditador Francisco Solano López”, como costuma ser apresentada esta questão para alguns historiadores.

do governo militar argentino foi a ocupação das Malvinas em 1982. Também foi o elemento motivador final de sua queda.

Para alguns autores (como PARISH, 2006), a aproximação real se deu durante a década de 1980, num marco de vinculações entre os interesses nacionais com os da política externa. Este jogo se daria num cenário mais abrangente, segundo o qual os países latino-americanos estariam sendo submetidos ao mesmo tipo de pressões de parte dos países mais ricos e dos grandes capitais financeiros e industriais. Configurar-se-ia assim uma situação de asfixia financeira, pela elevação de juros da dívida externa dos países latino-americanos. Os analistas econômicos clássicos ressaltavam o colapso dos programas de substituição das importações sustentados no crescimento da dívida pública e castigados pelo crescente déficit fiscal.

Além destas razões de cunho econômico, também é amplamente difundida e defendida a hipótese de que a democratização dos governos no Cone Sul colaborou para o estreitamento das relações bilaterais e regionais nas décadas de 1980 e 1990 (PARISH, 2006; HURRELL, 1995). Assim, as situações de rivalidade ou tensão (às vezes de cooperação entre forças repressoras de vários países), outrora vividas num marco de ameaça à segurança nacional, foram substituídas por cenários de cooperação econômica entre governos civis. As forças armadas passaram a ter outro papel dentro desses países e na cooperação internacional.

Mudaram algumas formas na política internacional, mas não necessariamente os objetivos principais. A luta que era antes dirigida contra os dissidentes políticos internos de regimes autoritários se dirige agora aos declarados inimigos internacionais prioritários: a) o narcotráfico; b) o terrorismo; e c) o tráfico ilegal de armas. As diretrizes principais continuam tendo a mesma origem que durante Guerra Fria: os EUA. A escamoteação para justificar a violência perpetrada *ex professo* contra seres humanos continua sendo prática comum nos discursos de muitos líderes de países defensores do mercado e do consumo como modelo indiscutível de vida.

A pesar das diferenças na condução política dos países, os governos da Argentina e do Chile, de meados da década de 1980 encontraram pontos de convergência que permitiram a aproximação. Parish (2006, p. 155) identifica também condições favoráveis pela presença de duas presidências com força institucional: no caso da Argentina, o presidente tem a prerrogativa de exercer sua autoridade por meio de decretos de urgente necessidade; no caso do Chile, as disposições constitucionais também outorgam grandes poderes ao Executivo para manejar a agenda do Legislativo, além de poder governar por meio de decretos.

A política exterior do presidente Raúl Alfonsín foi bastante clara em reconhecer o seguinte: em primeiro lugar, a situação da Argentina como um país marginalizado do processo de desenvolvimento central; e, em segundo lugar, a consciência de que um país isolado não poderia enfrentar os desafios de um mundo globalizado. Alfonsín era declaradamente partidário da integração regional (ALFONSÍN, 1983).

De sua parte, Pinochet não era particularmente entusiasta da integração regional, mas considerou conveniente aproveitar a abertura que lhe apresentava o governo da Argentina para sair de um isolamento diplomático cada vez mais agudo devido à crescente oposição a governos autoritários na comunidade internacional. Ademais, uma solução pacífica do conflito com a Argentina era esperada pelo governo chileno, que estava empenhado em atrair investidores externos. Uma possibilidade de extensão do conflito, ou de guerra iminente não era o melhor cenário para atrair investimentos e alavancar um crescimento econômico de longo prazo (PARISH, 2006, p. 159).

O retorno de um governo eleito democraticamente na Argentina, em 1983, representou uma importante nova inflexão em direção a relações bilaterais mais favoráveis para a integração. A partir de então, se deram dois grandes passos para o estreitamento das relações entre estes dois países: o primeiro deles foi levado adiante entre 1983 e 1989, com a criação de alicerces das relações, por meio de acordos entre Raúl Alfonsín e Augusto Pinochet; o segundo passo foi dado, entre 1990 e 1994 - depois de superado o regime de Pinochet no Chile -, entre os governos de Patricio Alwyn (do Chile) e de Carlos Saúl Menem (da Argentina).

O Tratado de Paz e Amizade entre Argentina e Chile foi assinado pelos presidentes, em janeiro de 1984. Na Argentina, Alfonsín convocou um plebiscito para a aprovação da proposta do Vaticano (que era a essência do Tratado de Paz). A proposta papal foi aprovada por 82% dos votos no plebiscito. Pouco depois, o Congresso argentino ratificou o Tratado. Em conclusão, as ilhas ao sul do Canal de Beagle ficaram com o Chile, mas a Argentina ficou com uma parte dos direitos sobre o mar que corresponderia a estas ilhas, segundo os costumes no direito internacional sobre o mar.

Conforme foi mencionado, os próximos passos foram deixados para os governos posteriores: Carlos Saúl Menem e Patricio Alwyn. A situação de ambos os países era bastante diferente quando estes presidentes assumiram o poder. A Argentina estava vivendo uma grave crise econômica (desemprego, inflação descontrolada, queda do PIB, etc.); mas o Chile estava passando por um prolongado crescimento econômico, com incremento das exportações. A

política econômica de ambos os presidentes era semelhante: seguir as teses econômicas do neoliberalismo.

A posição frente à integração econômica foi diferente. Menem pôs ênfase nas relações multilaterais e regionais, o que – de certa maneira – foi a continuidade da linha de ação traçada pelo Alfonsín. A Argentina chegou assim à assinatura do Tratado de Assunção, integrando assim o MERCOSUL.

Para Domingo Cavallo, que foi ministro das Relações Exteriores e ministro de Economia do governo de Menem, a política externa da Argentina e sua política econômica, em que se procurava reformar um mercado e reformar as instituições, estavam estreitamente relacionadas. Buscava-se alinhar a Argentina com a corrente internacional de globalização e de manutenção da paz internacional sob a tutela das Nações Unidas. Ao mesmo tempo, se buscava uma estabilidade macroeconômica, com o suporte do Fundo Monetário Internacional (CAVALLO, 2004, pp. 141 e ss.). As relações com o Chile e com o Brasil – em geral, a cooperação regional – eram vistas, pelo mesmo ministro Cavallo, como um passo importante em direção a uma posição de destaque no cenário internacional.

De sua parte, o governo chileno priorizou as relações bilaterais e firmou vários acordos bilaterais, dentro e fora da América Latina e do Caribe. Inclusive, assinou um acordo bilateral com o MERCOSUL em 1996. Para o governo de Alwyn, que herdou um país sem conflitos com o tradicional rival (em questões territoriais) e com uma economia orientada às exportações, o incremento e o aprofundamento das relações com a Argentina, o vizinho de maior peso econômico, representava uma via para dar maior sustentabilidade ao cenário de bonança (PARISH, 2006, p. 164).

APÊNDICE 4.3 - A privatização da Transportadora de Gas del Norte e o projeto Gasandes

Os consórcios de empresas se formam com o intuito de levar adiante negócios que se consideram lucrativos e se justificam em empreendimentos geralmente complexos, com multiplicidade de grupos de interesse. Geralmente, as relações entre as empresas se embasam em uma história de vinculações anteriores, em casos considerados de sucesso econômico. Neste sentido, caberia ressaltar um aspecto que já foi mencionado quando se apresentou a resenha sobre a empresa Nova: a relação entre o projeto Gasandes e o sistema de gasodutos que transporta gás natural na Argentina, próximo da fronteira com o Chile. Esta relação poderia ter criado vantagens comparativas para o projeto Gasandes perante o projeto concorrente (Transandino).

Conforme foi mencionado, a TGN obteve a concessão para o transporte de gás natural na região norte e centro-oeste da Argentina (as reservas gás do Neuquén ficam no centro-oeste), após o processo de privatização de *Gas del Estado* (1992). No momento da outorga da concessão, NOVA Gas International, CGC, Techint e Petronas obtiveram em torno de 70% de TGN. Isto significa que Gasandes e TGN tinham uma estreita relação pela estrutura societária, o que foi determinante para buscar a maneira de impulsionar o novo projeto (Gasandes) com base nas instalações existentes na Argentina (TGN), desde Neuquén até La Mora na província de Mendoza, praticamente na mesma latitude da cidade de Santiago. Era necessário somente atravessar os Andes, em parte pelas terras compradas pela Gasco no Chile.

Ademais, NOVA também era a empresa operadora do sistema TGN (e havia participado da construção do gasoduto). Este aspecto não deve ser deixado de lado, pois dizia respeito de uma prolongada presença da empresa canadense na indústria do gás natural na região andina argentina, próxima da fronteira com o Chile. A empresa NOVA mantinha uma equipe pequena na Argentina, mas sua atuação foi crucial para a transferência de experiência para técnicos locais. Segundo a entrevista com executivos da TGN⁴⁹⁹, a operação do gasoduto é realizada pela própria empresa TGN, a que, aliás, esteve a cargo da operação do trecho argentino do gasoduto Gasandes nos primeiros cinco anos de operação (1997-2002).

⁴⁹⁹ Entrevista realizada pelo autor desta tese (Buenos Aires, setembro de 2007).