

Internacionalização e conflito:

a Petrobras na América do Sul

(artigo submetido ao XII Encontro Nacional de Economia Política)

Introdução

Os recentes desdobramentos políticos envolvendo a presença da Petrobras em vários países sul-americanos chama atenção para o papel da empresa brasileira de hidrocarbonetos na política externa do país e para os dilemas derivados do seu duplo papel: por um lado, como empresa transnacional que compete no mercado internacional de petróleo e de gás, e, pelo outro, como agente a serviço dos interesses nacionais tais como definidos pelo Poder Executivo, detentor do controle sobre sua gestão.

O presente trabalho examinará alguns dos dilemas e contradições que dizem respeito à atuação da Petrobras na América do Sul, focando, em particular, quatro países: Bolívia, Equador, Venezuela e Argentina. Nos dois primeiros, a empresa se encontra no centro de conflitos que envolvem a propriedade dos seus ativos, a carga tributária sobre os recursos minerais extraídos do subsolo e os danos sociais e ambientais – verdadeiros ou supostos – causados pela exploração de petróleo e/ou gás natural. Na Venezuela e na Argentina, mesmo sem a ocorrência de conflitos abertos, os investimentos da Petrobras têm sido afetados por medidas nacionalistas que reduzem a margem de lucro e as dimensões da sua presença (o caso da Venezuela) ou por campanhas movidas por atores sociais que consideram a atuação das empresas petroleiras estrangeiros prejudicial aos interesses nacionais (Argentina).

O presente artigo associa os atuais impasses, problemas e conflitos às circunstâncias em que ocorreu a internacionalização das atividades da Petrobras – o apogeu das reformas neoliberais da década de 90 – e à posterior emergência de forças políticas que questionam o modelo neoliberal e que se expressam, nas questões relativas à energia, por meio do chamado “nacionalismo de recursos”.

A internacionalização da Petrobras e a América do Sul

Com presença em todos os continentes com exceção da Oceania¹, a Petrobras ocupa o 13º lugar no ranking mundial das empresas petroleiras elaborado pela revista *Forbes* em 2004. No mesmo ano, apareceu como a 17ª maior multinacional dos países em desenvolvimento, de acordo com o *World Investment Report* da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Entre as multinacionais² de hidrocarbonetos, a Petrobras é uma empresa de feições singulares, que desafiam as definições simplistas. Em uma de suas facetas, integra o grupo das grandes companhias que prospectam, exploram e comercializam petróleo e gás na esfera internacional. Assemelha-se, nesse sentido, às gigantes do setor, como as empresas anglo-americanas herdeiras das “Sete Irmãs” que dominaram o mercado petroleiro na maior parte do século XX (Yergin, 1993). Por outro lado, a Petrobras nasceu e cresceu compartilhando uma série de características com companhias similares no mundo inteiro – as empresas petroleiras nacionais (*national oil companies*, ou NOCs) criadas para defender o interesse dos seus respectivos Estados nacionais na exploração e/ou comercialização de combustíveis. Historicamente, as NOCs e as multinacionais do petróleo (o chamado *Big Oil*) têm pautado sua atuação por lógicas e interesses diferentes – e, muitas vezes, conflitantes.

A Petrobras foi criada em 3 de outubro de 1953, quando o presidente Getúlio Vargas assinou a famosa Lei 2.004, que estabelece o monopólio da União sobre a pesquisa e a exploração das reservas de petróleo e de gás natural, assim como sobre o refino e o transporte. A empresa era, então, o instrumento do Estado brasileiro para o exercício desse monopólio – que, em 1963, foi estendido para as atividades de exportação e importação de hidrocarbonetos.

A expansão além-fronteiras teve como marco inicial a criação, em 1972, do seu braço internacional, a Braspetro (incorporada à matriz em 2002). Atualmente, as atividades no exterior estão a cargo da Área Internacional, criada no ano 2000. Além da produção de

¹ A Petrobras opera atualmente nos seguintes países: Angola, Argentina, Bolívia, Colômbia, China, Cuba, Equador, Estados Unidos, Guiné Equatorial, Holanda, Irã, Japão, Líbia, México, Nigéria, Paraguai, Peru, Reino Unido, Tanzânia, Trinidad e Tobago, Turquia, Uruguai e Venezuela.

² Na definição de Gilpin (2002), compartilhada por diversos autores, empresa multinacional é a firma que tem a propriedade e o controle administrativo de unidades econômicas em dois ou mais países.

petróleo em outros países, a Área Internacional cuida das atividades de refino, distribuição e comercialização (*trading*), compras (*procurement*), gás e energia³.

Nas décadas de 1970 e 80, as atividades da Petrobras/Braspetro no exterior se concentraram na compra e venda de petróleo e na prestação de serviços de perfuração de poços, quase sempre por meio de *joint ventures*. O partir de 1985, a empresa voltou o foco das atividades externas para a América do Sul, com o ingresso na Colômbia (1985), Equador (1987) e Argentina (1989).

Nessa fase pioneira, os investimentos externos tinham uma importância modesta no conjunto das operações. Com o desenvolvimento da tecnologia de exploração em águas profundas – modalidade em que a Petrobras adquiriu excelência mundialmente reconhecida – e com a descoberta de reservas significativas de petróleo na Bacia de Santos, a empresa passou a enfatizar a produção petroleira no Brasil a fim de alcançar a auto-suficiência no abastecimento. O resultado é que entre 1989 e 1995 não houve novas iniciativas de expansão no exterior.

A retomada dos investimentos no exterior coincidiu com a quebra do monopólio estatal, no processo que culminou com a entrada em vigor da Lei do Petróleo, de 1997, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Essa medida preparou a privatização parcial da empresa, com a abertura do seu capital aos investidores privados, a partir de 2000. Hoje a Petrobras é uma empresa de economia mista, estatal e privada ao mesmo tempo. É uma companhia estatal no sentido de que é controlada pela União. O Estado brasileiro detém a maioria absoluta das suas ações ordinárias, que dão direito de voto nas decisões da empresa, e é o presidente da República quem nomeia os seus principais dirigentes. Mas a Petrobras é também uma empresa privada, na medida em que a maior parte do seu capital – cerca de 60% das ações preferenciais – está em mãos de investidores privados.

Foi a perspectiva do fim do monopólio da exploração das reservas brasileiras de combustíveis que levou a Petrobras a se voltar para a busca de novos negócios no exterior. Tratava-se, segundo seus dirigentes, de reduzir os riscos, por meio da diversificação dos ativos e dos mercados de atuação. “A Petrobras tem de crescer para fora, pois a rentabilidade de qualquer companhia que desenvolve uma atividade de risco, como o

³ Beatriz Cardoso, “Internacionalização planejada”, in: *Conjuntura Econômica*, julho de 2004.

petróleo, melhora na medida em que se aumenta a receita em moeda forte e se dilui o risco de exposição”, afirmou Nestor Cerveró, diretor da Área Internacional da companhia⁴.

A nova fase de internacionalização da Petrobras também coincidiu com a aceleração do processo de integração econômica nos marcos do Mercosul, a partir da assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, e de acordos de cooperação com a Bolívia e o Chile. A Petrobras decidiu que a sua expansão teria como foco a América do Sul, em todos os segmentos de atividades – exploração e produção, refino, transporte, comercialização, petroquímica e geração de energia –, com o objetivo de aproveitar a proximidade do mercado brasileiro e as vantagens dos acordos comerciais existentes. Em 1996, começou a explorar jazidas de gás na Bolívia.

Com o tempo, as metas em relação à América do Sul se tornaram cada vez mais ambiciosas. A Petrobras abraçou a idéia se tornar um dos principais atores do mercado de gás natural no Cone Sul, ao mesmo tempo em que passou a ser encarada pela diplomacia brasileira como um instrumento chave para a integração energética sul-americana. Os exemplos mais emblemáticos desse processo foram as aquisições de empresas na Bolívia e na Argentina⁵ e, em especial, o Gasoduto Brasil-Bolívia (Gasbol), construído pela Petrobras entre 1997 e 1999 a partir de um acordo bilateral entre os governos dos dois países.

O *Plano de Negócios* da Petrobras, referente ao período de 2007 a 2011, assinala a prioridade conferida às operações na América do Sul ao apontar em primeiro lugar, entre as metas corporativas, a de “liderar o mercado de petróleo, gás natural, derivados e biocombustíveis na América Latina, atuando como empresa integrada de energia, com expansão seletiva da petroquímica, da energia renovável e da atividade internacional”⁶.

Cifras espetaculares dão a medida do avanço da Petrobras nas suas operações fora do Brasil. Em 2000, suas reservas de petróleo e gás natural no exterior somavam 717,1 milhões de *boe* (barris de equivalentes a petróleo, medida padrão para os hidrocarbonetos). Em 2003, as reservas externas alcançaram 1,9 bilhão de *boe* – uma evolução de 330% em quatro anos. Esse total equivalia, naquele ano, a 15% do volume das reservas brasileiras,

⁴ Idem.

⁵ O Grupo Petrobras – que abrange as subsidiárias Petrobras Argentina, Petrolera Santa Fé e Petrobras Energia – é a quinta maior companhia da Argentina e a segunda no segmento de petróleo e gás, atrás apenas da Repsol (espanhola).

⁶ <http://www2.petrobras.com.br>

estimadas em 12,6 bilhões. O grande salto se deu com a incorporação das reservas da empresa argentina Perez Companc, a maior companhia de petróleo independente da América do Sul, adquirida pela Petrobras em 2002, numa transação que aumentou em 70% as suas reservas provadas no exterior. Com a incorporação desses ativos, situados principalmente na Argentina e na Bolívia, a média da produção externa saltou de 74,6 mil boe/dia para 267 mil boe/dia em 2004⁷.

A Petrobras no contexto da integração sul-americana

Ao expandir suas atividades na América do Sul, a Petrobras se tornou a partir da segunda metade da década de 90 um importante ator político e econômico na região. Hoje a empresa opera negócios em oito países sul-americanos além do Brasil (Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela). Suas atividades na região se estendem da prospecção e exploração de reservas hidrocarbonetos (petróleo e gás natural) até o refino, transporte, distribuição e varejo. É atualmente a maior empresa instalada na Bolívia e uma das maiores na Argentina.

A atuação da Petrobras na América do Sul tem uma relevante dimensão política, seja pelos laços de interdependência que cria entre o Brasil e os países vizinhos, seja pelo seu papel no processo de integração sul-americana – um projeto que tem um dos seus pilares no aproveitamento compartilhado dos recursos energéticos.

Como empresa controlada pela União, a Petrobras é um agente da política externa do Estado brasileiro, articulando-se com o esforço diplomático em favor da integração regional e da manutenção da estabilidade política e da democracia nos países vizinhos. Nos países sul-americanos onde atua, a empresa representa o sinal mais visível da presença brasileira. Desempenha, assim, um papel que transcende o seu peso político e econômico ao adquirir uma dimensão simbólica em que convivem traços positivos – sua participação como instrumento do desenvolvimento dos recursos naturais nas nações onde está instalada – e negativos, associados à imagem do Brasil como um país de vocação hegemônica (ou “sub-hegemônica”, quando se pensa na posição de supremacia hemisférica dos Estados Unidos)

⁷ Cardoso, op.cit.

e, aos olhos dos vizinhos, inclinado a estabelecer relações assimetricamente vantajosas, em seu proveito⁸. Os investimentos da Petrobras na América do Sul são influenciados também pela sua função estratégica como peça-chave no abastecimento de energia no mercado doméstico brasileiro, o que inclui a oferta de gás natural boliviano por meio do gasoduto que liga dos dois países.

Em paralelo à acelerada expansão internacional da Petrobras, a diplomacia brasileira consolidou sua opção pela integração sul-americana como meta prioritária – uma estratégia do início da década de 90 que visa fortalecer a posição do Brasil perante o desafio da inserção competitiva na economia global. Conforme a interpretação de Letícia Pinheiro (2004), desde o período presidencial de FHC

“a diplomacia brasileira pareceu se pautar pela lógica da busca de ganhos absolutos no entorno global e, para isso, a cooperação regional era enfatizada. Ou seja, a fim de exponenciar suas possibilidades de ganho, a participação nas instituições internacionais associada aos outros Estados do seu entorno regional aumentava a probabilidade de obtenção de ganhos absolutos”.

No governo Lula, a importância dos vínculos com a América do Sul tem sido ressaltada pela intensificação do comércio e pela busca da consolidação de um pólo regional capaz de desenvolver a potencialidade da região num mundo multipolar.

Esses esforços levaram o Brasil a adotar, num conjunto de questões relevantes, posturas conflitantes com as preferências expressas pelo governo dos Estados Unidos em sua política para esta região. A divergência com Washington se manifestou, com intensidade, na resistência à proposta da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) nos termos propostos pelos EUA (Cervo e Bueno, 2002).

Do ponto de vista comercial, a estratégia de aproximação com os vizinhos sul-americanos tem dado bons resultados – as exportações brasileiras para a América do Sul passaram de 14% em 2003 para cerca de 20% em 2005. E 91% do volume exportado em 2005 era

⁸ Maria Regina Soares de Lima (2005) aponta com um dos grandes obstáculos à integração regional a “síndrome da desconfiança” dos demais países da região em relação ao Brasil. Segundo ela, “a ativação da memória do temor do ‘expansionismo brasileiro’, muitas vezes alimentada pelas próprias forças políticas internas dos vizinhos sul-americanos, pode pôr a perder o movimento brasileiro de coordenação da ação coletiva regional.”

composto de produtos manufaturados⁹. Nesse processo, as autoridades brasileiras têm atribuído particular importância à integração da infra-estrutura nos transportes, energias e telecomunicações. Essa preocupação se traduziu no plano institucional com a Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Criada em 2000 na I Reunião de Presidentes da América do Sul, a IIRSA prevê enormes investimentos em infra-estrutura, mas quase nada foi feito desde então¹⁰. No que se refere à energia, os empreendimentos até agora realizados se deram em marcos bilaterais – o Gasbol, conectando a Bolívia ao Brasil, e a rede de gasodutos que ligam a Argentina ao Chile, Bolívia e Uruguai.

Especialistas apontam como o maior obstáculo ao progresso da IIRSA fatores políticos relacionados com a definição do marco regulatório da exploração e transporte dos recursos energéticos. O debate atual sobre a integração energética registra um choque entre duas visões opostas (Alexandre e Pinheiro, 2005). A Venezuela propõe um modelo que confere um papel central às empresas estatais, por meio da criação de uma estatal regional. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e alguns governos da região defendem uma função decisiva para a iniciativa privada – alternativa em que a definição de um marco regulatório claro se mostra essencial.

Outro complicador para a implementação da IIRSA é o contencioso gerado as modificações nas regras para a exploração dos hidrocarbonetos na Bolívia a partir da queda do presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, em 2003, culminando com a nacionalização desses recursos em 2006. Há um consenso de que a Bolívia, devido às suas importantes reservas gasíferas e à proximidade geográfica com os principais mercados consumidores, não poderá ficar à margem de qualquer empreendimento de integração regional da infra-estrutura.

Os conflitos relacionados com a internacionalização

A internacionalização da Petrobras gera ou acentua tensões relacionadas com a dupla lógica – estatal e privada – que rege as suas atividades. Como empresa estatal, a Petrobras

⁹ www.mre.gov.br

¹⁰ Cristina Alexandre e Flávio Leão Pinheiro (2005).

está comprometida com os objetivos e as políticas do Estado brasileiro. Essas metas têm uma dimensão voltada para a esfera doméstica, na qual estão em jogo interesses estatais permanentes, como o desenvolvimento do país e a segurança energética, e também uma dimensão externa, em que se inclui atualmente a busca da integração regional sul-americana¹¹. Ao mesmo tempo, a Petrobras é uma empresa voltada para a maximização do lucro dos seus 170 mil acionistas.

Na arena externa, a Petrobras é uma multinacional como qualquer outra. Seu eventual compromisso com o desenvolvimento do país hospedeiro ou com o bem-estar da sua população só existirá, no máximo, como uma preocupação secundária, subordinada à lealdade que a empresa mantém (ou deve manter) com seus acionistas, aos quais deve satisfações, mesmo que não tenham poder decisório. Na prática, a ação da Petrobras no exterior traz embutido o caráter contraditório da inter-relação entre as multinacionais e os Estados onde atuam.

O cientista político Lawrence Katzenstein (2001) define essa contradição afirmando que a razão da existência de qualquer multinacional é *“to shift resources globally in an efficient manner consistent with creating value and maximizing wealth for its owners”*. Em contraste, *“the central economic concerns of nation-states are to create full employment and equitable distribution of wealth for its citizens. These institutional goals are sometimes in concert and sometimes in conflict”*.

Em que medida a Petrobras conseguirá atender interesses tão diversos?

Uma série de episódios recentes sugere a existência de tensões e até mesmo de contradições na atuação da Petrobras nos demais países da América do Sul. O presente artigo menciona, em particular, a situação em quatro países.

- a) Na **Bolívia**, a empresa sofreu em 2006 um duro golpe com a nacionalização das reservas de hidrocarbonetos. O presidente Evo Morales, responsável pelo ato, adotou medidas como a passagem do controle acionário das duas refinarias da Petrobras para o Estado e o aumento dos impostos sobre o gás de 50% para 82%. Na ocasião, Morales afirmou que não só a empresa brasileira como todas as outras companhias estrangeiras que exploravam o solo boliviano tinham lucros superiores

¹¹ Em dezembro de 2002, no auge do confronto entre o governo de Hugo Chávez e os funcionários da PFVSA, a Petrobras decidiu enviar um navio-tanque à Venezuela para atenuar os efeitos do desabastecimento de gasolina que paralisava a economia do país naquele momento.

ao previsto na legislação nacional e violavam os acordos pré-estabelecidos. As ações do governo boliviano – cujos desdobramentos ainda dependem de negociações – geraram um impasse no lado brasileiro. Caso as autoridades brasileiras assumissem uma posição assertiva na defesa dos interesses da Petrobras, atendendo às pressões de importantes atores domésticos, poderiam pôr em risco os objetivos estratégicos associados à integração regional. Ao adotar uma postura conciliadora, o governo Lula deu prioridade à manutenção das linhas mestras da sua política externa. Perante a política de nacionalização dos recursos de hidrocarbonetos na Bolívia, o Brasil reivindica do governo local um tratamento diferenciado devido à importância da Petrobras como a maior empresa existente naquele país, ao seu papel na descoberta e desenvolvimento das reservas de gás e ao fato de que sua presença na Bolívia não resulta de um simples empreendimento comercial e sim de acordos diplomáticos bilaterais. O contencioso envolve não somente a propriedade dos recursos naturais e – no caso das refinarias – das instalações físicas, mas também os preços de exportação do gás (que eram inferiores aos do mercado internacional) e a acusação de que a Petrobras teria cometido fraude ao reivindicar a descoberta das jazidas gasíferas de San Fernando e San Fernando, em 1996, de modo a ampliar a sua parte na receita daquelas explorações.

- b) Na **Venezuela**, o governo do presidente Hugo Chávez alterou nos últimos dois anos as regras para as petroleiras estrangeiras que atuam no país (entre elas, a Petrobras), adquirindo o controle acionário e administrativo dos investimentos externos em hidrocarbonetos e aumentando drasticamente a participação do Estado venezuelano no recolhimento da renda petroleira¹². Chávez, vitorioso no confronto com os dirigentes e funcionários dos escalões superiores da PDVSA em 2002/2003, tem reforçado o controle estatal sobre a empresa e utilizado sua receita como instrumento para financiar os programas sociais de sua administração e para ampliar a influência internacional da Venezuela, principalmente na América do Sul e no Caribe (Ellner e Hellinger, 2003; Gott, 2005).

¹² Robert Collier, “Chavez drives a hard bargain, but Big Oil’s options are limited”, *The San Francisco Chronicle*, September 24, 2006.

- c) No **Equador**, o debilitado governo de Alfredo Palacio desafiou a oposição do Banco Mundial e dos EUA ao adotar, em 2006, uma Lei de Hidrocarbonetos que eleva de 18% a até 50% a proporção da renda petroleira recolhida pelos cofres públicos¹³. Nesse país, a Petrobras é alvo de uma campanha movida por entidades indígenas e ambientalistas para impedi-la de extrair petróleo no Parque Nacional Yasuní, uma área de proteção ambiental que faz parte do território dos índios Huaorani. Em 2004, o Ministério do Meio-Ambiente equatoriano suspendeu os trabalhos da Petrobras na região e, no ano seguinte, o presidente Lula enviou carta ao presidente do Equador manifestando preocupação com essa medida e salientando o papel da empresa para o desenvolvimento daquele país (Leroy e Malerba, 2005). Em abril de 2007, Lula e o novo presidente equatoriano, Rafael Correa, assinaram finalmente acordo para a exploração na área controversa, mas outros projetos de investimento da Petrobras no Equador seguem pendentes e a atuação da empresa naquele país ainda suscita forte resistência da parte de movimentos sociais e de organizações ambientalistas.
- d) Finalmente, na **Argentina**, país onde a Petrobras mantém negócios de grande porte (sobretudo a partir da compra da empresa Pérez Companc, em 2002), o governo de Néstor Kirchner sofre crescente pressão de setores nacionalistas que reivindicam o controle estatal sobre a exploração do petróleo e do gás natural e um aumento drástico da participação do país na receita obtida com esses recursos naturais. Há um intenso sentimento na opinião pública da Argentina contrário ao capital estrangeiro no ramo dos hidrocarbonetos, como ficou claro no apoio à iniciativa de Kirchner de propor um boicote aos negócios da Shell e da Esso para forçá-las a reduzir os preços no mercado doméstico. As multinacionais petroleiras são acusadas por especialistas e por setores políticos pró-nacionalização de acelerar a exaustão das reservas argentinas ao extraí-las num ritmo ditado unicamente pela busca de lucros no curto prazo.

¹³ Jane Monahan, "Ecuador oil policy upsets private firms", *BBC News*, 30 de março de 2006.

O “nacionalismo de recursos” e a mudança das regras do jogo

Uma contribuição teórica de grande relevância para o entendimento dos atuais conflitos entre empresas transnacionais e Estados detentores de matérias-primas energéticas pode ser encontrada na obra do economista Bernard Mommer, um alemão radicado na Venezuela. Em seu principal trabalho, *The Governance of International Oil: The Changing of The Rules of the Game* (2000), Mommer analisa as perspectivas opostas que influenciam a relação entre, de um lado, as empresas multinacionais e os Estados desenvolvidos consumidores de petróleo e, do outro, os Estados exportadores situados no campo dos chamados países “em desenvolvimento”.

Os países produtores têm adotado um conjunto de regras que Mommer sintetiza na fórmula da “soberania permanente sobre os recursos naturais”. Essa perspectiva se sustenta no entendimento de que o Estado nacional é o proprietário dos recursos minerais existentes na sua jurisdição territorial e, por isso, tem plena legitimidade para definir as regras para a exploração dessas reservas de modo a canalizar para os cofres públicos a máxima receita possível. Em contraste, a agenda liberal – adotada pelos países consumidores e pelas multinacionais – enfatiza os direitos dos investidores, sem levar em conta a questão da propriedade dos territórios onde se situam os recursos a serem explorados. No ponto de vista liberal, as matérias-primas minerais são consideradas como um patrimônio natural, cabendo aos Estados hospedeiros cobrar impostos sobre os lucros obtidos na sua exploração, mas sem o exercício das prerrogativas inerentes à soberania. Quem impõe as regras do jogo são os investidores e os consumidores. Já no regime baseado nos direitos nacionais de propriedade, são os Estados hospedeiros que ditam os termos em que os recursos serão explorados.

Essas duas visões se traduzem em dois regimes ou conjuntos de regras do jogo. A agenda liberal predominou até o começo da década de 60, quando foi criada a Opep. Iniciou-se, então, uma reviravolta marcada pelo aumento da participação dos países produtores na renda petroleira até que a maior parte deles optasse pela nacionalização da exploração dos hidrocarbonetos. A reação dos países consumidores desenvolvidos – basicamente, os integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – teve como

eixo o aumento da produção no mundo desenvolvido, a redução do consumo e a busca de combustíveis alternativos e o aumento da produção dos países “em desenvolvimento” não-membros da Opep.

De acordo com Mommer (2000), o dismantelamento do bloco soviético e a globalização fortaleceram a agenda liberal e permitiram o seu aprofundamento, com a privatização de diversas companhias nacionais de petróleo (NOCs) e a abertura do acesso das multinacionais às reservas de matérias-primas em muitos países. Nos casos em que as NOCs se mantiveram como empresas estatais, a estratégia foi associar-se a elas na exploração dos recursos dos países produtores. Os investidores internacionais exerceram influência no sentido de alterar, discretamente, as políticas das NOCs, muitas das quais passaram a agir segundo a lógica de empresas privadas. Tornaram-se, em muitos casos, intermediárias entre o espaço político e econômico doméstico e os interesses dos investidores externos, com os quais adquiriram crescente identidade. É o que ocorreu na PDVSA a partir da década de 80, conforme a interpretação de Mommer elaborada em outro trabalho importante, *The Political Role of National Oil Companies in Exporting Countries: The Venezuelan Case* (1994).

Ao mesmo tempo, prossegue Mommer, a abertura dos países da ex-URSS aos investimentos estrangeiros levou à implantação de uma governança petroleira extremamente liberal, materializado no Energy Charter Treaty. Na década de 90, esboça-se uma reação em que grande parte dos governos dos países produtores passa a reivindicar o aumento da receita fiscal desses Estados e da retomada do controle soberano sobre os hidrocarbonetos – gerando conflitos como os que são abordados no presente artigo.

No caso da Petrobras, os conflitos ocorrem porque, ao que contrário que leva a crer o discurso dos porta-vozes da empresa, a expansão dos seus investimentos na América do Sul não se dá num espaço vazio. Ao ingressar em outro país, o capital brasileiro estabelece interações num novo cenário, com características econômicas, sociais, políticas e culturais próprias. Não se trata de uma expansão para um mercado ou fonte de matérias-primas abstratos. Essa ponderação é tão mais relevante quanto maior for o impacto desses investimentos junto à sociedade do país receptor. No caso da Petrobras, que explora recursos naturais historicamente identificados como símbolos de riqueza e soberania, esse fator adquire um peso decisivo, que pode se potencializar ainda mais quando a empresa –

uma multinacional estrangeira – adquire feições monopolistas no cenário econômico local ou se envolve em conflitos relacionados com o meio-ambiente e com comunidades indígenas.

Para entender os conflitos que têm aflorado nos últimos anos, é fundamental observar o contexto em que se deu o ingresso da Petrobras nos países sul-americanos onde atua. A internacionalização das atividades da empresa brasileira de petróleo ocorreu nos marcos da aplicação, em toda a América Latina, da orientação econômica neoliberal conhecida como o Consenso de Washington e que inclui entre suas principais diretrizes a abertura comercial, a redução do papel do Estado na economia, as privatizações, a desregulamentação dos mercados e o corte dos gastos públicos. A vigência das políticas neoliberais na década de 90 influenciou tanto as mudanças de políticas domésticas no Brasil que afetaram a Petrobras – fim do monopólio estatal de petróleo, abertura do capital da empresa, equiparação dos preços dos combustíveis no mercado interno aos valores internacionais – quanto o cenário político e econômico dos países destinatários dos seus investimentos.

Em outras palavras: a expansão da Petrobras para as nações vizinhas ocorreu na esteira da privatização (total ou parcial) das empresas nacionais de energia na América do Sul e da abertura, em todos os países da região, das reservas energéticas e do mercado interno de combustíveis à exploração por empresas estrangeiras¹⁴.

No mercado mundial de energia, o avanço das políticas neoliberais se traduziu na tendência – impulsionada pelos governos dos países consumidores, pelas multinacionais petroleiras sediadas na Europa Ocidental e nos EUA e por organizações como o FMI, o Banco Mundial e a Agência Internacional de Energia – em favor da abolição do regime petroleiro nacionalista implantado nos países produtores a partir da década de 70 sob a liderança da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) e sua substituição por um regime liberal, com base no acesso irrestrito às reservas e aos mercados (Mommer, 2000).

¹⁴ A exceção parcial é a Venezuela, onde a PDVSA (Petroleos Venezolanos S.A.) permaneceu em mãos estatais, mas adquiriu, ao longo da década de 90, crescente autonomia em relação ao Estado, passando a agir segundo a lógica de uma empresa privada, ao mesmo em que reservas significativas de petróleo venezuelano eram entregues a companhias estrangeiras, em regime de concessão. (Mommer, 2003; Gott, 2005)

A internacionalização da Petrobras também foi beneficiada por um longo período de baixos preços no mercado mundial de energia. Entre a segunda metade da década de 80 e o final da década de 90, as cotações dos hidrocarbonetos se situaram em menos de 25% dos preços atuais. Nos países produtores sul-americanos, assim como em outras partes do mundo, a depreciação monetária do petróleo e do gás natural reforçou o ponto de vista dos que encaram esses recursos como simples *commodities*, a exemplo do café ou da soja. E enfraqueceu, na mesma medida, a resistência dos setores do aparato estatal e da sociedade civil favoráveis à sua manutenção sob o controle do Estado por se tratarem de bens “estratégicos”, ou seja, valiosos, economicamente vitais e, sobretudo, não-renováveis.

No plano político, os investimentos da Petrobras em outros países sul-americanos tiveram como moldura o modelo de “regionalismo aberto” que marcou as principais iniciativas de integração sub-regional da década de 90: o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações. O “regionalismo aberto” é um conceito difundido no nosso hemisfério a partir da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (Cepal). Por esse enfoque, a integração é concebida como um processo puramente comercial, restrito à redução de tarifas e à abertura dos mercados nacionais aos produtos, serviços e investimentos do exterior. A abolição de barreiras alfandegárias não se limita a nenhuma região em particular, e sim aos exportadores do mundo inteiro – traço que diferencia os acordos sub-regionais da década das tentativas anteriores de integração, marcados por uma perspectiva desenvolvimentista e protecionista. A Cepal sugere que esse novo regionalismo é distinto da liberalização comercial pura e simples porque contém “um ingrediente voluntário em seus acordos de integração, reforçado pela proximidade geográfica e pela afinidade cultural”.

Num ponto de vista crítico, Sonia de Camargo (2004) observa que a integração sub-regional, na medida em que se mantivesse nos limites do neoliberalismo, recebia a aprovação das autoridades norte-americanas, que a viam como uma etapa preliminar da Alca, e não como concorrente:

“Para os Estados Unidos, o esquema foi visto como benéfico para os seus próprios interesses, uma vez que poderia significar uma forma eficaz de aprendizado que permitiria aos países que participavam do acordo organizar-se

economicamente e retomar seu crescimento sustentado, condições prévias para a futura integração hemisférica que o país (os EUA) ambicionava.”

Na primeira metade da década atual, o cenário político-social da América do Sul mostra um nítido contraste com aquele que marcou o apogeu do neoliberalismo. As condições externas favoráveis à expansão regional da Petrobras sofreram abalos, para dizer o mínimo.

As políticas preconizadas pelo Consenso de Washington fracassaram estrondosamente em suas promessas de crescimento e passaram a enfrentar um crescente descrédito, que se intensificou após a derrocada econômica da Argentina, no final de 2002. Como resultado, a influência norte-americana se enfraqueceu e, por toda a América do Sul, ganharam força os atores políticos domésticos que defendem a reversão das políticas neoliberais, total ou parcialmente. Uma nova safra de governantes, eleitos com plataformas políticas centradas na crítica ao Consenso de Washington, assumiu o poder em diversos países, dando origem à tendência que alguns analistas, de inclinação neoliberal, chamam pejorativamente de “neopopulismo” (Villa e Urquidi, 2006).

Esses governos têm trilhado trajetórias divergentes no que diz respeito às diretrizes macroeconômicas, com a manutenção, em maior ou menor grau, das linhas mestras do modelo neoliberal. Mas há novidades importantes. Uma delas é o surgimento de projetos alternativos de integração, com destaque para a Comunidade Sul-Americana de Nações. Outra novidade da década atual é a retomada do “nacionalismo de recursos”, como a imprensa e os especialistas em energia definem as propostas políticas que enfatizam a busca da maximização da renda dos hidrocarbonetos pelos países produtores, seja por meio da elevação da carga impositiva sobre as empresas concessionárias (em geral, estrangeiras), seja pela nacionalização das reservas¹⁵. O “nacionalismo de recursos”, associado à alta dos preços do petróleo a partir de 1999, à mudança na correlação de forças entre fornecedores e consumidores em favor dos primeiros e à percepção generalizada de que é iminente uma era de escassez de recursos energéticos, manifesta-se atualmente em escala mundial, levando grande parte dos países produtores à revisão unilateral dos contratos¹⁶.

¹⁵ Danna Harman, “Latin states seek more control of oil”, *The Christian Science Monitor*, May 18, 2006.

¹⁶ Bill Farren-Price, “Risks for producers in flexing new muscle”, *International Herald Tribune*, September 17, 2006.

Para a infelicidade da Petrobras, a revisão das regras para os hidrocarbonetos ocupa um lugar de destaque na agenda antiliberalizante que se encontra em debate – e, em alguns casos, em execução – nos países sul-americanos para os quais expandiu suas atividades. Em sociedades que carregam o trauma do passado colonial e neocolonial, a posse dos minguados recursos minerais que ainda restam após quatro séculos de saque sistemático adquiriu uma importância que transcende a dimensão puramente econômica. O petróleo e o gás natural, mais que recursos energéticos e produtos exportáveis, representam um símbolo de soberania e, em alguns casos, de identidade nacional.

Não foi por acaso que, na maior parte dos países sul-americanos, as companhias petroleiras nacionais estão entre as poucas estatais que sobreviveram à ofensiva neoliberal dos anos 90. A própria Petrobras, apesar da abertura do seu capital, permaneceu sob controle estatal – e a simples referência à sua “privatização” já é suficiente para incendiar o debate político. A impressão é que, passadas mais de cinco décadas da campanha “O Petróleo É Nosso” (ocorrida, ironicamente, quando praticamente não existiam reservas descobertas no Brasil), essa palavra-de-ordem ainda ressoa na memória coletiva dos brasileiros.

Dos quatro países a serem abordados neste artigo, apenas a Argentina privatizou completamente sua estatal de hidrocarbonetos, a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YFP). A Bolívia transferiu ao capital privado a quase totalidade dos recursos energéticos, mas manteve a estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), que agora está sendo “ressuscitada” no governo de Morales. A estatal Petroecuador, embora enfraquecida, coexiste com as multinacionais. Na Venezuela, setores da direção da PDVSA – a maior companhia latino-americana -- tentaram alterar os seus fundamentos como empresa pública, mas evitando propor diretamente o desafio da sua privatização, que sabiam ser altamente impopular.

Ao comentar a situação da Petroleos Mexicanos (Pemex), submetida a uma estratégia de “privatização branca” similar à praticada na Venezuela pré-Chávez, o analista de energia David Shields escreveu que a companhia estatal mexicana não apenas desempenha um papel vital na economia daquele país mas é, igualmente, “uma fonte de orgulho nacional e elemento chave para a própria identidade do México, personificando a prolongada crença

de que sua existência permite aos mexicanos exercerem o controle sobre seu próprio destino”¹⁷.

Conclusões

A experiência da Petrobras nos quatro países de que trata o presente artigo envolve uma variedade de dilemas, conflitos e desafios. Na Argentina, Petrobras atua como empresa de exploração, comercialização e distribuição de petróleo, suas relações com o Estado e o debate que sua atuação provoca na sociedade; na Bolívia, manifestam-se conflitos que envolvem a exploração, venda e transporte do gás natural, e a atuação da empresa no refino de petróleo; no Equador, tem lugar um conflito ambiental envolvendo a Petrobras, as autoridades e movimentos sociais; finalmente, na Venezuela, a empresa age em duas esferas paralelas – como uma das multinacionais que têm tido sua atuação limitada pelo governo Chávez, ao mesmo tempo, e com uma parceira da empresa estatal Venezuela em seus negócios e em um conjunto de empreendimentos na América do Sul¹⁸.

A análise dessas quatro experiências externas envolve temas relacionados com a relação da Petrobras com os atores políticos domésticos (autoridades, políticos e organizações da sociedade) e com sua imagem perante a opinião pública local.

Minha conclusão, no atual estágio dos estudos sobre o tema, é de que os problemas enfrentados pela Petrobras em suas operações externas na América do Sul não são fatos isolados, mas estão relacionados com o mesmo processo de retomada do “nacionalismo de recursos” a partir do início da presente década. Na maioria dos países sul-americanos onde atua, a empresa brasileira enfrenta um ambiente crescentemente adverso, que ora se expressa na revisão unilateral dos contratos por parte dos governos locais, ora em pressões

¹⁷ “Well of Contention: Oil in the Americas”, *Nacla Report on the Americas*, vol.34, January/February 2001.

¹⁸ A Petrobras é uma das 28 empresas privadas, quase todas estrangeiras, que passaram a investir na exploração das reservas de hidrocarbonetos a partir da “abertura” do setor nas décadas de 80 e 90, e integra a Asociación Venezolana de Hidrocarburos, o lobby da indústria petroleira privada e multinacional. Ao mesmo tempo, é parceira estratégica da PDVSA (sob o controle chavista) em projetos de integração energética regional (o gasoduto sul-americano, entre outras iniciativas) e em *joint ventures* como a refinaria que está sendo instalada em Pernambuco.

de setores sociais que questionam a privatização dos hidrocarbonetos e/ou os padrões ambientais na exploração dos recursos.

Até aonde se sabe, esses fatores negativos não eram previstos pela Petrobras quando iniciou seus investimentos nesses países. A internacionalização da empresa foi decidida e começou a se tornar realidade no período do auge da abertura neoliberal da economia na América do Sul, em meados da década de 90. Essa época foi marcada pela dissolução do regime petroleiro implantado entre as décadas de 50 e 70 e que tinha como base o monopólio estatal e uma concepção que encara esses recursos como um elemento chave de soberania, de desenvolvimento e de identidade nacional. O modelo estatal-nacionalista entrou em declínio a partir da segunda metade da década de 80. Na fase seguinte, governos engajados com o Consenso de Washington adotaram um novo regime petroleiro, que encara os hidrocarbonetos como simples *commodities* e prevê o ingresso maciço de investimentos estrangeiros no setor. A consolidação da governança liberal na exploração do petróleo e do gás foi um pressuposto para o ingresso da Petrobras nesses países, que passaram a oferecer um ambiente propício aos investimentos da empresa. Porém, esse cenário se modificou nos últimos anos. Na medida em que a governança liberal é colocada em xeque por governos nacionalistas e por movimentos político-sociais, a internacionalização da Petrobras na América do Sul sofre um desafio que pode levar a empresa a rever as suas expectativas quanto às operações nessa região.

Uma segunda conclusão diz respeito à influência das cotações internacionais dos preços dos hidrocarbonetos sobre os fatores que tornam os países produtores sul-americanos mais ou menos propensos a oferecer condições vantajosas aos investimentos da Petrobras. O ingresso da empresa brasileira nesses países coincidiu com a fase em que o preço do petróleo atingiu seus patamares mais baixos nas duas últimas décadas. A queda contribuiu para enfraquecer a percepção dos hidrocarbonetos como um elemento de soberania e identidade, desarmando as resistências à abertura do setor aos investimentos externos e, inclusive, às privatizações. Esse fenômeno se inverteu a partir do ano 2000, quando uma acentuada elevação dos preços do petróleo voltou a salientar a importância desse recurso como um fator de riqueza e de poder. O “nacionalismo de recursos” encontrou, então, um terreno fértil em todos os países produtores do mundo em desenvolvimento, inclusive a América do Sul. A Petrobras, como integrante do seleto grupo de multinacionais do setor,

passou a sofrer as mesmas restrições impostas às suas congêneres européias e norte-americanas.

Finalmente, o presente trabalho sustenta a idéia de que o ressurgimento do “nacionalismo de recursos” na América do Sul acentua a ambigüidade dos papéis exercidos pela Petrobras em sua atuação externa. Nas situações de conflito, como a que se desenvolve atualmente na Bolívia, os imperativos ditados pelas duas lógicas que coexistem na atuação da empresa – a lógica política e a lógica empresarial – nem sempre são coincidentes. No jogo de pressões daí decorrente, tanto o governo federal quanto a Petrobras correm o risco de se verem fragilizados. O governo é acusado de negligência na defesa dos interesses da empresa, apresentados por setores políticos, empresariais e midiáticos como expressão dos “interesses nacionais”. E a Petrobras se vê forçada, devido à mescla de questões diplomáticas e empresariais embutida nesses conflitos, a adotar uma política conciliatória perante as restrições a que é submetida em outros países – talvez uma política mais conciliatória do que a que adotaria caso não estivesse envolvida no exercício de papéis que transcendem a esfera puramente empresarial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDRE, Cristina, e PINHEIRO, Flávio Leão (2005). *Integração energética sul-americana*. Rio de Janeiro: Observatório Político Sul-Americano (Iuperj).
- CAMARGO, Sonia de (2004). “Área de Livre Comércio das Américas: o labirinto latino-americano”. In: *América Latina y El (Des)Orden Global Neoliberal*, José María Gómez (compilador). Buenos Aires: Clacso.
- CERVO, Amado Luiz, e BUENO, Clodoaldo (2002). *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB.
- ELLNER, Steve, e HELLINGER, Daniel, eds. (2003). *Venezuelan Politics in the Chávez Era: Class, Polarization and Conflict*. Boulder (CO): Lynne Rienner
- GILPIN, Robert (2002). *A Economia Política das Relações Internacionais*. Brasília: Editora UnB.

- GOTT, Richard (2000). *Hugo Chávez and the Bolivarian Revolution*. London, New York: Verso.
- KATZENSTEIN, Lawrence C. (2001). "Multinational Corporations", in Joel Krieger (ed.), *The Oxford Companion to Politics of the World – Second Edition*. Oxford: Oxford University Press.
- LEROY, Jean-Pierre, e MALERBA, Julianna (2005). *Petrobras, integración o explotación?* Rio de Janeiro: Fase/Projeto Brasil Sustentável e Democrático.
- MOMMER, Bernard (1994). *The Political Role of National Oil Companies in Exporting Countries: The Venezuelan Case*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies.
- _____ (2000). *The Governance of International Oil: The Changing Rules of the Game*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies.
- _____ (2003). "Subversive Oil", in: *Venezuelan Politics in the Chávez Era: Class, Polarization and Conflict*, Steve Ellner and Daniel Hellinger (ed.). Boulder (CO): Lynne Rienner
- PINHEIRO, Letícia (2004). *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina (2005). *Hablas Español?: O lugar da América do Sul na Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Observatório Político Sul-Americano (Iuperj).
- _____ e COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. *Globalização, Regionalização e América do Sul*. Rio de Janeiro: Observatório Político Sul-Americano (Iuperj).
- VILLA, Rafael Duarte (1999). *Da crise do realismo à segurança global multidimensional*. São Paulo: Annablume/Fapesp.
- _____ e URQUIDI, Vivian Dávila (2006). "Venezuela e Bolívia: legitimidade, petróleo e neopopulismo". *Política Externa*, vol. 14, nº 4, Mar/Abr/Mai 2006. São Paulo.
- YERGIN, Daniel (1993). *O Petróleo: Uma História de Ganância, Dinheiro e Poder*. São Paulo: Editora Scritta.