

A QUESTÃO DO GÁS E SUA REPERCUSSÃO NA RELAÇÃO BRASIL-BOLÍVIA: UMA ANÁLISE SOB A LUZ DA TEORIA DA “INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA”

The Gas Issue and Its Repercussion in the Brazil-Bolivia Relationship: An Analysis under the Light of the Theory of “Complex Interdependence”

La Cuestión del Gas y su Repercusión en la Relación Brasil-Bolivia: Un Análisis a la Luz de la Teoría de la “Interdependencia Compleja”

Adriana dos Santos Corrêa*
Bruna Letícia Pereira**

Resumo: O comércio de gás boliviano para o Brasil teve início na década de 1990 com o advento do GASBOL, e um dos tratados em vigor tem como prazo final dezembro de 2019. Mudanças importantes sobre o mercado nacional de gás são sinalizadas pelo o atual governo brasileiro. O objetivo deste trabalho é compreender a lógica de cooperação e interdependência historicamente estabelecida entre Brasil-Bolívia na questão do gás, e apresentar as perspectivas futuras desta relação. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de cunho exploratório a qual contou com as contribuições de Keohane e Nye sobre a “interdependência complexa” nas relações internacionais.

Palavras-chave: GASBOL; Brasil; Bolívia; Teoria da Interdependência Complexa; Relações internacionais.

Abstract: The Bolivian gas trade to Brazil began in the 1990s, with the advent of GASBOL and one of the treaties has as deadline December 2019. Significant changes in the national gas market are signaled by the current Brazilian government. The aim of this paper is to understand the logic of cooperation and interdependence historically

Introdução

Brasil e Bolívia possuem relações comerciais importantes. O gás boliviano é o principal produto na pauta de itens comercializados entre os dois países. Em 1996 foi criado o gasoduto Brasil-Bolívia (GASBOL), que leva o gás de Santa Cruz de La Sierra à Canoas no Rio Grande do Sul e abastece os parques industriais do Sudeste e do Sul do Brasil além de alguns setores de produção de energia do país.

Atualmente encontram-se vigentes quatro contratos de transporte e fornecimento de gás entre a empresa boliviana YPFB (*Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos*) e a Petrobras (Petróleo Brasileiro S/A): o primeiro é o *Transportation*

* Bacharel em Relações Internacionais, Mestranda em Fronteiras e Direitos Humanos da Faculdade de Direito e Relações Internacionais- Universidade Federal da Grande Dourados. E-mail: adrianasantoscorrea03@gmail.com.

** Bacharel em Relações Internacionais, Mestranda em Fronteiras e Direitos Humanos da Faculdade de Direito e Relações Internacionais- Universidade Federal da Grande Dourados. E-mail: brunaleticia@hotmail.com.

established between Brazil-Bolivia in the gas issue, and to present the future perspectives of this relationship. This is a qualitative, exploratory research, which counted on the contributions of Keohane and Nye on the “complex interdependence” in international relations.

Keywords: GASBOL; Brazil; Bolivia; Theory of Complex Interdependence.

Resumen: El comercio de gas boliviano a Brasil inició en la década de 1990, con el advenimiento de Gasbol, uno de los tratados vigentes tiene como fecha límite diciembre de 2019. Cambios importantes en el mercado nacional de gas son señalados por el actual gobierno. El objetivo de este trabajo es entender la lógica de la cooperación e interdependencia históricamente establecida entre Brasil y Bolivia en este tema, y presentar las perspectivas futuras de esta relación. Se trata de una investigación cualitativa, que contó con las contribuciones de Keohane y Nye sobre la “interdependencia compleja” en las relaciones internacionales.

Palabras clave: GASBOL; Brasil; Bolivia; Teoría de la Interdependencia Compleja.

Capacity Quantity (TCQ), um contrato firme de transporte de gás natural do tipo *take-or-pay* (nesse tipo de contrato, a empresa ou tira o produto do fornecedor ou paga uma penalidade ao fornecedor); o *Transportation Capacity Option (TCO)* tem o objetivo de aumentar a capacidade de transporte de gás acima das quantidades contratuais mediante a compra antecipada; o *Transportation Capacity Extra (TCX)* foi firmado para se ter capacidade acima dos volumes dos contratos TCQ e TCO; e o Contrato de transporte resultante do Concurso Público de Alocação da Capacidade (CPAC 2007) que trata sobre a capacidade adicional contratada no volume de trechos específicos no lado brasileiro (MORAES, 2019).

Os acordos sobre o gás, estabelecidos entre Brasil e Bolívia são considerados instrumentos importantes na cooperação econômica e diplomática entre os dois Estados, embora tenham ocorrido divergências entre os países neste contexto de cooperação, ambos permaneceram no acordo até o presente momento. Mas o contrato TCQ, o qual trata especificamente sobre o fornecimento e compra de gás, tem como prazo final a data de 31 de dezembro de 2019.

Novas perspectivas têm sido consideradas para as negociações que ocorrerão em 2019, especialmente com os novos interesses do atual governo brasileiro, sobre o mercado energético. Neste sentido, a primeira seção deste artigo apresenta o histórico de negocia-

ções entre Brasil e Bolívia, desde as primeiras iniciativas para firmar um acordo bilateral de fornecimento de gás natural.

Para que este acordo fosse possível foram necessários esforços de ambos os governos, bem como de empresas estatais e privadas para viabilizar economicamente e administrar todo o processo de construção do GASBOL. Por esse motivo, o artigo aborda brevemente sobre a criação da Petrobras e sobre a sua forte atuação em território boliviano.

A terceira seção conta com a apresentação dos principais conceitos da Teoria da Interdependência Complexa (vulnerabilidade e sensibilidade), proposta em 1970 pelos teóricos Robert O. Keohane e Joseph S. Nye na obra *"Power and Interdependence"*. Ambos os autores são considerados institucionalistas liberais, por escreverem sobre a importância das instituições como as Organizações Internacionais e regimes de cooperação e integração regional, para o desenvolvimento das relações entre os atores do sistema internacional, principalmente no que diz respeito às questões econômicas.

A quarta seção analisa a questão do gás entre Brasil e Bolívia sob a ótica da Teoria da Interdependência Complexa, e faz reflexões sobre um hipotético encerramento de contrato no atual contexto. Esta análise leva em consideração as características de interdependência presentes no acordo bilateral para a criação do GASBOL em si e também na relação dos dois Estados com o panorama internacional do gás natural. São apresentadas ainda algumas perspectivas sobre a relação Brasil-Bolívia para os próximos anos e o cronograma de chamada pública do governo brasileiro sobre as negociações que serão conduzidas em 2019. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de cunho exploratório, pautada em análise bibliográfica e documental sobre o tema.

O histórico das negociações de hidrocarbonetos entre Brasil e Bolívia

A Bolívia possui a segunda maior reserva de gás natural da América Latina, atrás apenas da Venezuela, e carrega um histórico de nacionalizações e expropriações de empresas estrangeiras que participam desta cadeia produtiva. Para isso desenvolveu várias leis de hidrocarbonetos que foram sempre muito criticadas pela comunidade internacional. O conteúdo destas leis variou de acordo com as contingências políticas de cada período, mas em geral em todas elas, o governo boliviano manteve a posse das jazidas de petróleo e gás, e permitiu a participação de empresas privadas na prospecção, exploração e comercialização do gás e petróleo por não possuir recursos e tecnologia suficiente para o processo (ALBUQUEQUE, 2006).

A configuração dos últimos anos da oferta e demanda por gás natural no Brasil mostra um mercado altamente dependente das importações. No início da década de 1990, o Brasil tinha duas opções para importar gás natural, a Argentina e a Bolívia. A Argentina possuía maiores reservas, porém seu consumo doméstico era muito intenso, e as reservas vinham diminuindo. O Brasil então preferiu a Bolívia. Não somente pelo discurso de possuir relações comerciais com a mesma desde 1867, quando foi definida a fronteira entre os dois países ou com a assinatura do Tratado de Petrópolis, negociado pelo Barão do Rio Branco, que garantiu ao Brasil o Estado do Acre. A oferta de gás boliviano era interessante, porque mesmo a Bolívia tendo reservas provadas menores que as brasileiras, a mesma possuía um consumo modesto e poucos investimentos no setor, o que mantinha tais reservas estagnadas.

Em 1938, o Brasil assinou o Tratado sobre Vinculação Ferroviária com a Bolívia, e o seu complemento o Tratado sobre Saída e Aproveitamento do Petróleo Boliviano. Esse acordo bilateral teve como foco a exploração conjunta do petróleo da Bolívia e o acesso desta aos portos brasileiros por uma linha ferroviária, concluída em 1955. Em 1958, foi assinada a Ata de Roboré, composta de 29 notas reversais elaboradas sob a justificativa de atualização do compromisso de 1938, neste contexto, o Brasil se comprometeu novamente a aumentar os investimentos no setor de hidrocarbonetos na Bolívia. Estes compromissos previam também a criação de uma agência estatal brasileira para tratar sobre o petróleo boliviano. Foi criado o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), que administrava as fases da exploração petrolífera brasileira até a criação em 1953 da Petrobras (MEIRA, 2009).

A Petrobras

A empresa “Petróleo Brasileiro S.A” (Petrobras S.A) foi fundada por Getúlio Vargas no dia 3 de outubro de 1953, quando o presidente sancionou a Lei nº 2.004. O seu principal objetivo era de conquistar a autossuficiência do Brasil na exploração do petróleo. Atualmente a Petrobras é uma estatal de economia mista que tem o Governo Brasileiro como acionista majoritário, opera em mais de 25 países, com negócios no segmento de energia, nas áreas de exploração, produção, refino, comercialização e transporte de petróleo e seus derivados (LAMARAO; MOREIRA, 2017).

A Petrobras Bolívia foi criada em 1995 e entrou em funcionamento em 1996 através da promulgação da Lei nº 1.689, Lei dos Hidrocarbonetos (1996), em que o Estado boliviano oferecia às empresas estrangeiras um contrato de risco compartilhado, a qual dava direito de exploração e desenvolvimento das jazidas

petrolíferas e gasíferas por até 40 anos. A empresa se tornou a maior do setor na Bolívia. Segundo Albuquerque (2006), “de 1995 a 2006 a Petrobras investiu U\$1,5 bilhão em modernização de refinarias, plantas de tratamento de gás, postos de combustíveis e gasodutos. Esse montante equivalia a cerca de 20% de todo o investimento estrangeiro, 78% das receitas bolivianas com gás natural, 42% do PIB industrial e 22% do PIB total da Bolívia no período”.

Um 1996 foi assinado o “*Acuerdo de Llava em Mano*”, entre a estatal YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos) e a Petrobras, este tratado definia a responsabilidade da empresa brasileira em arcar com praticamente todos os custos de criação e implementação do gasoduto que transportaria o gás da Bolívia para o Brasil. Como uma estratégia de viabilização da construção do gasoduto, foi estabelecida uma política de preço favorável, e como resultado houve do lado brasileiro um aumento da utilização do gás pelas indústrias na produção de energia e aumentou também a distribuição de gás para as residências (ALBUQUERQUE, 2006).

Em 1999 foi firmado o “Contrato TCQ Brasil” (*Transportation Capacity Quantity*) entre as empresas Gás Transboliviano (GTB) do lado boliviano e Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S. A (TBG) do lado brasileiro, neste mesmo ano o GASBOL (Gasoduto Brasil-Bolívia) entrou em funcionamento. A TBG é regulada pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Considerada uma obra de infraestrutura de destaque na América Latina, o GASBOL tem sua origem em Santa Cruz de La Sierra, percorre 557 km na Bolívia e entra em território brasileiro por Corumbá, no Mato Grosso do Sul, passa, em 2.593 km, por 136 municípios em cinco estados: Mato Grosso do Sul, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (ANP, 2018).

A demanda por gás natural no Brasil só aumentou desde então, a importação via gasoduto correspondeu em 2004 a cerca de 50% da oferta total de gás, mas ao longo dos anos acabou perdendo espaço para o GNL nacional e em 2014 correspondeu a 30% da oferta. Segundo Albuquerque (2006), a partir de 2013, o GASBOL atingiu a sua capacidade máxima de transporte de 30 milhões m³/dia de gás natural, seguindo as disposições do acordado bilateral. O Brasil não possui infraestrutura para armazenamento de gás, e tem a importação enquanto maior meio para atender a demanda de gás natural. Porém o contrato de fornecimento com a Bolívia tem como data para vencimento o ano de 2019, o que gera uma série de incertezas sobre o futuro da oferta de gás no país, mesmo com a descoberta das jazidas de Campos e Santos no litoral.

O Decreto “Héroes Del Chaco”

No dia 1º de maio (Dia do Trabalho) de 2006, o então presidente da Bolívia Evo Morales decretou a nacionalização do setor de hidrocarbonetos. Este decreto foi batizado de “*Héroes Del Chaco*” em homenagem aos mortos na guerra contra o Paraguai (1931-1935). Na ocasião duas refinarias da Petrobras, uma em Cochabamba e Santa Cruz de La Sierra e outras empresas estrangeiras foram cercadas por tropas militares bolivianas. O decreto de nacionalização foi embasado em artigos constitucionais que declaram os hidrocarbonetos um patrimônio inalienável do Estado e que todas as empresas em território boliviano devem se submeter à soberania e às leis da República. E a partir da publicação do decreto, as empresas estrangeiras de petróleo e gás que atuavam na Bolívia estavam obrigadas a entregar a propriedade de sua produção à YPFB, a nova responsável pelo preço, quantidade e condições destes mercados (CEPIK; CARRA, 2006; FONSECA, 2008; BOLÍVIA, 2006).

A tomada decisão de Evo Morales teve como influência uma série de grupos de interesses a nível doméstico, como, acadêmicos e diplomatas, que cobravam uma postura mais rígida do governo boliviano acerca da liberalização do mercado de hidrocarbonetos. A atitude simbólica também foi considerada por muitos analistas enquanto uma estratégia de recuperação de sua popularidade que vinha decaindo desde sua chegada à presidência. No cenário internacional, o mercado de hidrocarbonetos encontrava-se aquecido por conta dos conflitos no Oriente Médio e Nigéria e pelo aumento considerável do consumo de gás pelos chineses, e também pelo aumento da demanda a nível regional (CEPIK; CARRA, 2006).

A atitude do governo boliviano não teve uma repercussão positiva internacionalmente, em especial para o Brasil. A ANP divulgou uma nota técnica considerando a medida como fora dos procedimentos legais de nacionalização. Porém a reação do Poder Executivo brasileiro foi considerada branda, o então presidente Lula usou um discurso de tolerância sobre o ocorrido e foi duramente criticado pela oposição. Segundo Ricardo Fonseca “depois de um processo de negociação conturbado, o tom das declarações entre os dois Estados foram se acalmando, à medida que ambos foram percebendo as perdas associadas a uma possível interrupção do negócio entre as partes” (FONSECA, 2008).

Para o lado boliviano, uma interrupção nas negociações do gás com o Brasil representaria a perda de 25% de sua receita tributária, além de uma grande parte do seu PIB industrial no período, desperdício de sua produção por falta de tecnologia de armazenamento e paralisia das atividades no setor, isso teria como efeito um colapso na economia boliviana. Do lado brasileiro, muitas indústrias

seriam afetadas diretamente, um enorme desabastecimento nas regiões sul/sudeste e geraria uma enorme insegurança energética em todo o país. Com o intuito de reduzir as perdas associadas às ações tomadas, diversos acordos foram firmados entre o governo boliviano e as empresas atingidas para a ampliação da capacidade produtiva. Porém após esse período um clima de insegurança energética se instaurou e prejuízos foram constatados por conta das mudanças contratuais. Uma alternativa adotada pelo Estado brasileiro foi à diversificação na importação de gás mesmo que em pequena escala, e este fator atrelado à exploração de jazidas nacionais pode afetar o poder de barganha da Bolívia na renegociação do contrato de fornecimento que está previsto para vencer em dezembro de 2019 (FONSECA, 2008).

Teoria da Interdependência Complexa

A Teoria da Interdependência Complexa é proposta em 1970 pelo teórico Robert O. Keohane e Joseph S. Nye na obra *“Power and Interdependence”*. A conjuntura internacional desse período contava com os desdobramentos da Guerra Fria, marcada por conflitos indiretos entre EUA (Estados Unidos) e URSS (União Soviética) como a Guerra do Vietnã. Havia se instaurado a nível global a crise do petróleo que teve seu ápice em 1973, e o período contou ainda com o colapso no Sistema de *Bretton Woods*, este último refletiu fundamentalmente na nova era da política econômica global que estava por vir. É neste contexto que segundo os autores se observa a ascensão de uma nova sociedade global, sem uma estrutura dominante de cooperação ou conflito, uma verdadeira anarquia de Estados, grupos subnacionais e transnacionais (KAOHANE; NYE, 1987).

A obra *“Power and Intedependence”* faz parte de um processo de contestação ao qual a teoria realista das relações internacionais passou entre as décadas de 1960 e 1970. A abordagem realista enfatiza, segundo as análises trazidas por Keohane e Nye, os pressupostos de que os Estados são unidades coesas e as mais relevantes da política internacional, que a agenda política internacional é organizada em uma hierarquia rígida, guiada por questões de segurança e que o uso da força é sempre um instrumento de política disponível e efetivo. Assim, a possibilidade de guerra entre os Estados soberanos é constante e a balança de poder seria a principal responsável pela estabilidade do sistema internacional. Segundo tais pressupostos os autores, considerados transnacionalistas, defendem que após 1960 a teoria realista se demonstrou insuficiente para explicar o desenvolvimento de novos atores, que não estão no centro das questões militares ou de segurança, como a interdependência econômica e a social (KAOHANE; NYE, 1987).

No mundo político globalizado, atores estatais e não estatais são dependentes mutuamente, em termos gerais, segundo Keohane e Nye “dependência significa o estado de ser determinado ou significativamente afetado por forças externas. Interdependência significa a dependência mútua. Interdependência na política mundial refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre diferentes atores internacionais” (KEOHANE; NYE, 1977, p. 8 apud RANA, 2015, tradução nossa). A teoria não afirma que a arena internacional seja um ambiente de cooperação apenas, mas que as assimetrias da interdependência são consideradas fontes de poder entre os atores, e que para obter resultados desejados é necessária a manipulação desses fatores. Essas assimetrias na relação de dependência mútua aumenta a complexidade do sistema global.

Segundo Fernandes (2004, apud RODRIGUES, 2014), na interdependência, os Estados que partilham de interesses e valores comuns tendem a cooperar entre si, e passam a estar interligados por um conjunto de regras e instituições comuns responsáveis por orientar tais relações. As Organizações Internacionais agem nesse contexto enquanto instrumento eficaz de negociação e barganha entre os Estados, e enquanto suporte por diminuir os custos de negociações, algo considerado positivo para países pouco desenvolvidos, pois acabam sendo inseridos na arena de cooperação. Geralmente nesse jogo de cooperação, todos ganham mesmo que em proporções diferentes, isso contribui para a permanência da relação de dependência entre os envolvidos (RODRIGUES, 2014).

De acordo com a Teoria da Interdependência Complexa, há duas dimensões em que o poder se manifesta, são elas a vulnerabilidade e a sensibilidade. Nesses aspectos a manifestação do poder está relacionada à maneira com que os recursos são utilizados frente a outro ator e a capacidade de resposta política frente a uma ação contrária. A vulnerabilidade retrata esta possibilidade de determinado país em influenciar no resultado das ações de outro país a curto e médio prazo. É identificada também na capacidade de um ator enfrentar as mudanças do cenário internacional, bem como os custos provenientes destas mudanças. Nesse sentido, se o ator for menos vulnerável, possuirá maior poder de barganha e possibilidade de estratégia nas relações internacionais. A sensibilidade significa o potencial de resposta política de um país frente a uma ação que possa afetar de modo significativo à política interior do mesmo (ALVES, 2003, p. 356 apud RODRIGUES, 2004).

Uma das principais características da Interdependência Complexa são os múltiplos canais de contatos que interligam as sociedades, dentre estes estão os contatos interestatais, transgovernamentais e as transações transnacionais. Nessa complexidade e relações temos as ações de empresas multinacionais e instituições

financeiras enquanto grandes geradores de impacto no âmbito doméstico dos Estados, influenciando nas políticas governamentais dos países mais sensíveis (KEOHANE; NYE, 1977, p. 26 apud RANA, 2015).

Outra importante característica é a ausência de uma hierarquia entre as agendas domésticas e política externa dos Estados. Há uma diversificação nas temáticas das relações entre os atores, e diferentemente do que propunha a teoria realista, a segurança militar não é a agenda dominante. Temáticas voltadas para questões econômicas e de meio ambiente estão cada vez mais em destaque nos espaços domésticos e internacionais de tomadas de decisão.

A última grande característica da Interdependência Complexa é o menor papel das forças militares, quando o cenário de interdependência prevalece, a força militar pode ser irrelevante na resolução de desentendimentos sobre questões econômicas entre membros de alguma aliança ou regime internacional, no entanto, seu papel como ferramenta de barganha ainda é importante e pode variar de acordo com a agenda (RANA, 2015).

A questão do gás entre Brasil-Bolívia na Interdependência Complexa

Ao iniciarem as negociações à cerca dos hidrocarbonetos bolivianos, tanto o governo do Brasil quanto o da Bolívia foram capazes de identificar objetivos comuns e possíveis ganhos ao estabelecerem um acordo sobre o fornecimento e a compra de gás natural. Para que se estabeleça uma relação de cooperação e interdependência os benefícios necessariamente precisam existir, para que se justifique a relação. O Brasil e a Bolívia intentavam a estabilidade econômica e melhorias das condições para governar. Além disso, segundo Lisboa (2011) esta parceria beneficiaria a Bolívia, pois geraria divisas com a exploração de recursos naturais que o país andino por si só não teria condições econômicas e tecnológicas de executar. Para o Brasil, a proposta representava a possibilidade de abastecer com recursos energéticos um parque industrial com potencial de crescimento a partir da abertura nacional para o mercado externo, além de suprir a demanda crescente de gás natural em outros setores internos.

No período em que se deram os primeiros passos da negociação do GASBOL (entre 1993 e 1999), ambos os países construíram uma relação baseada na cooperação em detrimento do uso da força. Isso prevaleceu mesmo em momentos de divergências políticas como na iniciativa de privatização da Petrobras pelo lado boliviano com o *Decreto Heroes Del Chaco* em 2006. Esta é uma característica do cenário globalizado descrito por Keohane e Nye, que destaca a irrelevância da força militar para a resolução de questões econômicas, pois se reconhece os custos

altamente onerosos que seu uso poderia trazer para os Estados envolvidos em alguma aliança ou regime internacional (KEOHANE; NYE, 1987).

Para a construção do gasoduto, novos atores passaram a atuar como canais de comunicação como as empresas estatais e privadas e as instituições financeiras regionais e extrarregionais. No caso das empresas, pode-se destacar a atuação das estatais YPFB e a Petrobras, houve também a participação de empresas multinacionais como a Shell e a Enron. Neste contexto, temos as empresas estatais enquanto canais de contato entre os Estados e as empresas privadas e instituições financeiras enquanto responsáveis pela viabilização econômica da construção e funcionamento do GASBOL. Estes atores agem como correias de transmissão, fazendo com que as decisões governamentais de um país, mesmo internas, sejam sentidas no outro (NYE; KEOHANE, 1977, p. 26 apud LISBOA, 2011).

A obra de construção do GASBOL custou em torno de US\$ 2.154 bilhões, em um acordo que responsabilizou a Petrobrás por arcar com a maior parte dos custos de implementação do gasoduto (cerca de US\$1.719 bilhão), pelo fato de a maior parte do mesmo estar em território brasileiro, e pelo Brasil possuir recursos e tecnologia para tal. Outra situação está relacionada à mudança nas políticas fiscais internas, como imposições das agências financiadoras. Isso demonstra que o Brasil e a Bolívia cederam parte de sua autonomia na política interna para atender exigências externas, visando possibilitar a execução da obra. Para que a operação de comércio de gás através do gasoduto se tornasse rentável, foi necessário o compromisso de ambas as partes de dar continuidade na transação por um longo período, isso de certa forma também limitou a possibilidade de ambos os Estados em barganhar novas oportunidades de negócios com outros mercados de gás. Conforme visto anteriormente, a redução da autonomia é um dos custos inerentes à interdependência (LISBOA, 2011, p. 83; CEPIK; CARRA, 2006; FONSECA, 2008).

A posição de poder na Interdependência Complexa está relacionada aos custos e benefícios da relação de interdependência. Geralmente essa relação é assimétrica mesmo se tratando de ganhos absolutos. Isso ocorre porque os custos e os ganhos das transações também são assimétricos. Nesta situação, a sensibilidade significa o grau em que os atores são sensíveis às mudanças em uma determinada área de problema, ou ainda a capacidade de resposta política frente a mudanças trazidas por consequência de outros atores. Já a vulnerabilidade está relacionada com a responsabilidade de um ator em sofrer os custos impostos por eventos externos, em conseguir “escapar do sistema vigente” ou em mudar as regras do jogo. O menos vulnerável dos dois atores não é necessariamente o menos sensível, mas aquele que incorreria em custos mais baixos de alterar a situação (KEOHANE; NYE, 1987).

Acerca das definições de sensibilidade e vulnerabilidades propostas pela Teoria da Interdependência Complexa: embora haja uma forte atuação da Petrobras na Bolívia, o Brasil ainda ocupa uma posição de grande sensibilidade em relação a possíveis crises institucionais e políticas do lado boliviano, tendo em vista a sua alta dependência da importação deste recurso. Os esforços do Estado brasileiro em aumentar a produção nacional do GNL e diversificar a matriz energética, é uma medida alternativa para reduzir essa sensibilidade por ter um único grande fornecedor de gás natural. Mas os custos de substituição total do fornecimento de gás através do GASBOL por outras fontes ainda são inviáveis para o Brasil, fazendo-o permanecer na relação de interdependência com a Bolívia (KEOHANE; NYE, 1987; BRASIL, 2017b).

Em uma análise comparativa entre os dois Estados envolvidos nas negociações do GASBOL, é possível identificar que a Bolívia é o lado mais vulnerável desta corrente. O gás natural é o maior produto de exportação da Bolívia, em 2014 correspondia a 47% de todas as exportações do país, tendo como principais importadores o Brasil, responsável por importar 63% deste volume, e a Argentina com 37% das importações. Estes dados demonstram que a exportação de gás natural se tornou crucial para o desenvolvimento da economia boliviana, e que por esse motivo a Bolívia está exposta aos fatores conjunturais e estruturais que afetam o crescimento econômico do Brasil e da Argentina. Vale ressaltar que a posição de vulnerabilidade do Estado boliviano também está condicionada a possível queda global nos preços do petróleo e do gás natural, uma vez que os contratos de exportação e fornecimento estão atrelados ao preço do petróleo e/ou uma cesta de derivados (KEOHANE; NYE, 1987; BRASIL, 2017b).

Outra situação a se considerar nesta relação de interdependência é a dificuldade, bem como os altos custos de uma possível reação do Estado boliviano em caso de um rompimento no fornecimento de gás para o Brasil. Houve estímulos da Bolívia em fornecer gás natural para além da demanda regional, em futuras exportações para o México e EUA, porém, a concretização de projetos desse tipo pela Bolívia, se esbarra nas dificuldades econômicas e políticas e exigiria duas vezes mais recursos e países envolvidos que o acordo com o Brasil. Isso também é um fator ao qual mantém a Bolívia na relação de interdependência analisado (BRASIL, 2017b).

Estudos brasileiros sobre segurança do suprimento e estocagem subterrânea de gás buscam adequar o suprimento às variáveis de demanda dos consumidores, e na ausência de grandes variações climáticas teriam como objetivo principal garantir abastecimento de gás em casos de interrupções causadas por grandes fatores técnicos ou políticos do lado boliviano. Neste caso pode-se analisar a capacidade

do Estado brasileiro em lidar com uma possível interrupção do fornecimento de gás boliviano, fator que o torna o menos vulnerável na relação. De maneira geral, após as análises acerca do GASBOL, seguindo a corrente de pensamento proposta por Keohane e Nye, podemos considerar que em uma interdependência assimétrica os Estados “mais fracos” são mais vulneráveis às mudanças externas por causa do alto custo para que possa se ajustar às novas mudanças (KEOHANE; NYE, 1987; BRASIL, 2017b).

Relação Brasil-Bolívia: perspectivas para os próximos anos

A maior parte da produção brasileira de gás natural está associada a produção de petróleo. E nessa dinâmica o petróleo é foco principal dos investidores, esse fator torna a produção de gás natural um tanto inflexível, principalmente pelo fato de o Brasil ainda não possuir infraestrutura de armazenamento de gás no país. Com o desenvolvimento do mercado consumidor deste produto ao longo dos anos, o gás natural importado da Bolívia é totalmente consumido, e apresenta geralmente preços inferiores ao preço de mercado. Assim, a importação de gás ainda será nos próximos anos o principal meio de atendimento à demanda de gás natural no Brasil, e a aproximação do fim do contrato de fornecimento com a Bolívia, introduz incertezas quanto às novas condições dos futuros acordos (BRASIL, 2016; BRASIL, 2017a).

A Lei brasileira Nº 11.909/2009 determina que a contratação de capacidade firme de transporte de gás natural (um serviço de transporte com uma probabilidade de interrupção muito baixa) ocorra mediante processo de chamada pública. Tendo em vista a proximidade do vencimento do contrato em 31 de dezembro de 2019, a ANP solicitou à TBG que encaminhasse uma minuta de edital de Chamada Pública para a contratação da capacidade de transporte no Gasoduto Bolívia-Brasil, esta se refere atualmente a uma capacidade de 18,08 milhões de metros cúbicos por dia de gás natural. Para o processo de contratação foi instituído em abril de 2019, a partir da Resolução Nº 4 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), um Comitê para a Promoção da Concorrência no Mercado de Gás Natural (BRASIL, 2019; ANP, 2019).

O objetivo do Comitê é de propor um “Novo Mercado de Gás”: Um conjunto de ações do governo e do setor privado para promover a abertura deste mercado, incentivando a concorrência entre os agentes e a privatização das empresas estaduais de gás canalizado, por meio das propostas conduzidas no Ministério da Economia; de ações para a simplificação tributária e da integração com políticas energéticas. É prevista ainda a criação de agências regulatórias autônomas para

a formulação das políticas públicas da regulação dos contratos de concessão e assegurar a prestação dos serviços (BRASIL, 2019).

Dentre os benefícios defendidos pelo Comitê com a abertura do mercado de gás, destacam-se a arrecadação de ICMS (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) pelos estados e de *Royalties* por todas as esferas: Federal, Estadual e Municipal; uma possível retomada de crescimento em alguns segmentos da indústria pela disponibilização de volumes de gás natural a preços competitivos, otimização dos fluxos e maior liquidez e diversidade de agentes e competição do mercado do gás (BRASIL, 2019).

Seguindo cronograma da chamada pública para contratação da capacidade de transporte do GASBOL (Tabela 1), em abril de 2019 foi realizada uma audiência pública, e a ANP recebeu 41 contribuições de mais de 10 empresas, mostrando grande interesse no gás importado e na possibilidade de abertura do mercado no Brasil. As negociações deverão levar em conta as necessidades do Brasil em garantir o maior volume possível de gás para as próximas décadas, a preços competitivos e principalmente a capacidade de fornecimento do Estado boliviano em longo prazo; uma vez que, em 2018, a Bolívia não entregou a totalidade do volume de gás natural solicitado pela Petrobras. Para renovar os contratos com os países importadores, a Bolívia deverá garantir reservas adicionais, intensificando seu esforço exploratório (MORAES, 2019).

Tabela 1 – Cronograma da chamada pública para contratação da capacidade de transporte GASBOL

ATIVIDADE	PRAZO
1. Finalização dos documentos referentes à Chamada Pública	Set-Nov/2018
2. Envio pela TBG da minuta de Edital de Chamada Pública para a ANP	09/11/2018
3. Consulta Pública (ANP) do edital de Chamada Pública e seis anexos	Mar/2019-Abr/2019
4. Audiência Pública (ANP) do edital de Chamada Pública e seis anexos	10/04/2019
5. Publicação do Edital de Chamada Pública pela TBG	30/07/2019
6. Promoção da Chamada Pública	
6.1 Inscrição Chamada Pública	Jul-Ago/2019
6.2 Recebimento de Manifestações de Interesse e Propostas Garantidas	Ago-Out/2019
6.3 Publicação do Resultado Final da Chamada Pública	13/12/2019

Fonte: ANP, 2019.

Sobre a relação de interdependência, um fator que pode dificultar as negociações, é a existência do contrato de fornecimento de gás natural entre Bolívia e Argentina que limita em certa medida o poder de barganha do Brasil por melhores preços. Em 2006, a Argentina e Bolívia fizeram um contrato em longo prazo, até 2026, com dificuldades enfrentadas pela Bolívia de honrar a entrega de gás, foi feita renegociação para a redução dos volumes entregues em determinado período, mas a previsão é de retomada do volume a partir de 2020 (BRASIL, 2017a; MORAES, 2019).

De maneira geral, as perspectivas do setor de gás ainda contam com a relação entre Brasil-Bolívia para o abastecimento de indústrias e geração de energia do lado brasileiro, mas são previstas mudanças importantes nos processos de negociações com a abertura do mercado do gás no Brasil.

Considerações finais

O presente artigo buscou compreender a lógica de cooperação a qual as negociações do GASBOL estão inseridas, e apresentar as perspectivas do acordo para os próximos anos. Para isso foi apresentado o histórico do acordo e identificadas as características de interdependência existentes na relação.

O histórico de negociações entre Brasil e Bolívia e a boa relação entre os Estados foram fatores que contribuíram para a viabilização do acordo de fornecimento e importação de gás natural, porém destaca-se a busca de ambos os Estados em atender seus interesses políticos e comerciais com esta aliança. Atender aos interesses nacionais implica na responsabilidade de se assumir custos relativos ao acordo, lidar de maneira estratégica com possíveis divergências também é um fator crucial para a continuação da cooperação, foi o que ocorreu no episódio de privatizações por parte da Bolívia em 2006.

As negociações do GASBOL contém uma série de fatores que as insere na lógica da Teoria da Interdependência Complexa. As principais características apresentadas neste artigo foram: a existência de benefícios mútuos e assimétricos decorrentes das negociações, aos quais se destacam a geração de divisas para a Bolívia e abastecimento energético para o Brasil; a existência de uma relação baseada na cooperação em detrimento do uso da força; a existência de múltiplos canais de contatos, como as estatais Petrobras e YPF e outras empresas privadas inseridas no processo; foi observada também a redução da autonomia dos Estados enquanto um custo da relação de interdependência.

As análises feitas acerca dos conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade descritos por Kaohane e Nye foram de extrema importância para a identificação dos impactos gerados na Bolívia e no Brasil em um possível fim de contrato no contexto atual. O Brasil é considerado o lado mais sensível da relação, por sua alta dependência da importação do gás natural para o abastecimento principalmente de suas indústrias, mas a sua capacidade econômica e tecnológica em diversificar a matriz energética faz com que não se torne tão vulnerável a uma possível interrupção de fornecimento de gás do lado boliviano. Mas ainda assim, o acordo ainda é considerado o meio mais viável atualmente para o Brasil abastecer a sua demanda interna. A Bolívia possui uma condição mais vulnerável no acordo, porque tem o gás natural enquanto elemento crucial da sua receita interna e o Brasil enquanto maior fornecedor, romper esta relação geraria uma enorme crise econômica no país. E por não possuir atualmente capacidade de diversificação de seu mercado de exportações, tende a permanecer na relação de interdependência.

As prospecções de instituições como a ANP e o Ministério de Minas e Energia acenam para uma continuação da relação de compra e fornecimento de gás natural entre Brasil e Bolívia. Estima-se que cada vez mais o Brasil diversifique sua matriz energética, invista na exploração do GNL nacional, e abra o mercado de gás no Brasil. O lado boliviano demonstra grande interesse na continuação do tratado de fornecimento e tem buscado aumentar o fornecimento de gás para a Argentina, enquanto medida alternativa a uma possível baixa da demanda de importação brasileira.

Referências

ALBUQUERQUE, R. C. A Nacionalização do Gás e Petróleo na Bolívia à Luz do Direito Internacional. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 101, p. 479-513, jan./dez. 2006.

ANP. *Boletim de Recursos e Reservas de Petróleo e Gás Natural 2017*. Rio de Janeiro: Superintendência de Desenvolvimento e Produção, mar. 2018.

ANP. *Cronograma da chamada pública para o Gasbol sofre alteração*. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/noticias/5222-cronograma-da-chamada-publica-para-o-gasbol-sofre-alteracao>.

BRASIL. Comitê da Promoção da Concorrência no Mercado de Gás Natural do Brasil. *Propostas para o mercado brasileiro de gás natural*. Brasília, 2019. 115 p.

BRASIL. Confederação Nacional da Indústria. *Gás natural liquefeito: cenários globais e oportunidades para a indústria brasileira*. Brasília: CNI, 2016.

BRASIL. Empresa de Pesquisa Energética. Ministério de Minas e Energia. *Panorama da Indústria de Gás Natural na Bolívia*. Rio de Janeiro, 2017a.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Panorama da Indústria de Gás Natural na Bolívia*. Rio de Janeiro, 2017b.

CEPIK, M; CARRA, M. Nacionalização Boliviana e Desafios da América do Sul. Análise de Conjuntura. *Observatório Político Sul-Americano*, Rio de Janeiro, n. 4, abr. 2006.

BOLIVIA. *Decreto Supremo N° 28701*, del 1 de mayo del 2006. La Paz, 2006.

FONSECA, R. S. S. *O Acordo Brasil-Bolívia de Gás Natural: uma análise à luz da teoria dos custos de transação*. 2008. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

KAOHANE, O.; NYE, J. S. Power and Interdependence Revisited. *International Organization*, Cambridge, v. 41, n. 4, p. 725-753, 1987.

LAMARAO, S. T. de N.; MOREIRA, R. da L. *Petrobras 50 anos*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 2017.

LISBOA, M. T. *Aspectos da Interdependência nas Relações do Brasil com a Bolívia na Questão Energética (1930-2008)*. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

MEIRA, R. S. *Brasil, Bolívia, Hidrocarbonetos e o Processo de Integração Energética na América do Sul*. 2009. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MORAES, F. Brasil, Bolívia e Argentina: gás natural, mercados e acessos. In: FGV ENERGIA. *Boletim de Conjuntura do Setor Energético*. São Paulo: FGV, 2019. p. 32-39.

RANA, W. Theory of Complex Interdependence: A Comparative Analysis of Realist and Neoliberal Thoughts. *International Journal of Business and Social Science*, Radford, v. 6, n. 2, p. 290-297, fev. 2015.

RODRIGUES, N. Teoria da Interdependência: os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade nas Organizações Internacionais. *Conjuntura Global*, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 107-116, abr./jun. 2014.