

ENERGIA E CONFLITOS TERRITORIAIS NA AMÉRICA DO SUL: UMA VISÃO GEOECONÔMICA*

Claudio A. G. Egler – LAGET-UFRJ

Introdução

A Declaração de Margarita, firmada pelos chefes de estado sul-americanos em abril de 2007, embora aponte para a busca da integração energética continental, não esconde os conflitos de interesses econômicos e diversidade de orientações políticas sobre os rumos que tomará esse processo nos próximos anos. Esse trabalho procura mostrar que os conflitos e ajustes em torno dos recursos energéticos revelam um novo estágio das relações sul-americanas e que devem ser analisados considerando os seus aspectos geoeconômicos, considerando que além da geopolítica – onde os interesses nacionais são dominantes, está em jogo a posição de empresas – estatais e privadas, cuja capacidade de investimento está diretamente ligada ao seu papel desempenhado no contexto da concorrência global.

A produção e distribuição de energia é um setor econômico onde os limites entre a geopolítica e a geoeconomia são muito tênues. O controle sobre os recursos energéticos e sobre sua distribuição é uma fonte inegável de poder, com implicações para o funcionamento das economias nacionais e com rebatimentos nos circuitos globais (CHEVALIER, 2004). Neste sentido, análise dos conflitos territoriais sobre os recursos energéticos deve considerar tanto a atuação dos estados nacionais, como também das grandes empresas que operam nos respectivos territórios e no mercado mundial.

As relações entre política e economia ganharam um novo impulso nas últimas décadas através da análise das instituições, consideradas como as normas e regras que balizam as relações entre estado e mercado. A análise institucional é um instrumento importante, não apenas para compreender as relações entre a Petróleo de Venezuela S. A. (PDVSA) e o governo bolivariano de Hugo Chávez ou entre a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás) e a política externa de Luis Inácio Lula da Silva, mas também sobre as estratégias de concorrência destes dois “global players” do setor de petróleo e gás natural no contexto sul-americano.

No setor petrolífero, o poder de mercado de uma empresa depende das dimensões de suas reservas comprovadas e de sua capacidade de transformar essas

* Trabalho apresentado no VII Encontro Nacional da ANPEGE, Niterói, 2007

reservas em produtos consumíveis em diversos setores e distintas localidades. Isto significa que, não basta o controle sobre o subsolo para garantir sua presença no mercado de energia. É necessário investir pesadamente tanto nos segmentos de exploração e produção (upstream), como também nos dutos, terminais e depósitos (midstream) e no refino e distribuição (downstream). Isto considerando a necessidade de manter-se em dia com o desenvolvimento tecnológico, fundamental para garantir posições no mercado estratégico e extremamente competitivo do petróleo e gás natural.

Isto coloca claramente a diferença entre a escala atingida pela PDVSA e a Petrobrás de suas congêneres Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) ou a Petroecuador, que embora sejam detentoras de reservas importantes, em grande parte devido à sua posição como empresas estatais, são extremamente frágeis quanto à sua capacidade de investimento e de logística para competir além de suas fronteiras nacionais. Diversos motivos explicam este fato, desde os ligados ao potencial geopolítico clássico – território e população, que limitam as dimensões do mercado doméstico e, portanto, dificultam a aquisição da escala necessária para operar em outras áreas. Seja também por motivos geoeconômicos ligados a baixa capacidade de investimento, resultante de séculos de dependência que apenas beneficiaram as elites nacionais.

Neste contexto, assiste-se a um quadro contraditório. De um lado, reforça-se o controle sobre as reservas nacionais como instrumento de fortalecimento das empresas estatais nacionais e de negociação com os grupos transnacionais, independente de suas bandeiras de origem. De outro, propõe-se a expansão das redes de dutos e de transmissão de energia para além das fronteiras nacionais, seja para atender a crescente demanda não atendida pela baixa capacidade de investimento da maioria das economias sul-americanas, seja pela necessidade de buscar mercados – principalmente para o gás natural, cuja garantia de consumo firme é fundamental para a amortização dos altos custos de infra-estrutura.

O sistema de gasodutos da América do Sul encontra-se na sua fase inicial de construção. As ligações entre a Argentina, Bolívia, Brasil e Chile são decisivas para o funcionamento e para a expansão deste sistema. A entrada da Venezuela como um novo parceiro representa uma substancial alteração tanto na sua configuração geográfica, como também no seu marco institucional. Não apenas do ponto de vista geopolítico – considerando as propostas de política externa do governo Chávez, mas também pelo aspecto geoeconômico com tentativa de entrada da PDVSA no

mercado gasífero do Cone Sul, o que afeta principalmente a situação privilegiada que detinha a Petrobrás nesse mercado.

A natureza geoeconômica dos conflitos coloca o foco sobre o controle das redes logísticas, como o instrumento central para garantir posições privilegiadas de mercado. E enganam-se aqueles que acreditam que isto ocorre apenas na escala sul-americana e não afeta o comportamento das estruturas energéticas nacionais. A dificuldade de aprovação da Lei do Gás no Brasil, que se arrasta há anos no Congresso Nacional deve-se, em grande parte, à definição do regime institucional de operação dos dutos que cortam o território nacional.

As Fases da Integração Energética Sul-Americana

O processo de integração energética na América do Sul pode ser, grosso modo, dividido em três períodos distintos: o primeiro deles se estende desde os primórdios do século XX até a Segunda Grande Guerra, e se manifesta através de acordos isolados, com efeitos geográficos pontuais, como aquele firmado entre a Argentina e o Paraguai (1926), visando o aproveitamento energético e a garantia de navegação da Bacia do Alto Paraná, com especial atenção à ilha de Apipé, cujo potencial hidroelétrico era reconhecido. Inclui-se também nesta fase o Acordo de Roboré (1938) entre Brasil e Bolívia, no qual o governo brasileiro se comprometia a construir a ferrovia Corumbá - Santa Cruz de la Sierra, em troca de concessões nos campos petrolíferos na faixa sub-andina boliviana e de pagamentos em petróleo cru.

Embora os resultados efetivos destes acordos tenham sido praticamente nulos, do ponto de vista da integração energética, os conflitos por recursos foram marcantes, como foi o caso da Guerra do Chaco (1932 a 1935), ente a Bolívia e o Paraguai para disputar uma área que seria rica em petróleo. A Guerra do Chaco provocou quase 100 mil mortos entre bolivianos e paraguaios, e fez o país perder 200 000 quilômetros quadrados para o Paraguai. Na Bolívia, é conhecida como "Guerra do Petróleo".

O segundo período estende-se desde o imediato pós Segunda Guerra Mundial até o final da década de 1970 e é marcado pelos chamados "trinta anos gloriosos" da economia mundial e pelo processo de industrialização nacional substitutiva de importações nas duas principais economias da América do Sul: Brasil e Argentina. Neste período, a crescente demanda de energia resultante da

industrialização pesada e da acelerada urbanização coloca na ordem do dia a busca de fontes de energia para além dos limites nacionais.

Neste contexto, em 1958 a Argentina e o Paraguai iniciam os entendimentos para o aproveitamento energético das quedas de Yacyretá e Apipé, no trecho do Rio Paraná entre os dois países, da mesma maneira que em 1966, o Brasil e o Paraguai iniciam as conversações para o aproveitamento dos recursos hidráulicos compartilhados, firmando a Ata de Iguazu, uma declaração conjunta que manifestava a disposição para estudar o aproveitamento dos recursos hidráulicos "desde e inclusive o Salto de Sete Quedas até a foz do Rio Iguazu".

A disputa entre Brasil e Argentina em torno da utilização do potencial hidráulico da Bacia do Prata (Yahn Filho, A. G., 2006) vai conferir ao Paraguai papel decisivo no abastecimento de energia elétrica para o Cone Sul e perdura até o final da década de 1970, quando foi assinado o Acordo Tripartite entre Brasil, Paraguai e Argentina (1979), para aproveitamento dos recursos hidráulicos no trecho do Rio Paraná desde as Sete Quedas até a foz do Rio da Prata, seguido do Acordo para Uso Pacífico da Energia Nuclear Brasil-Argentina em 1980, que conferiu ao Rio Paraná papel decisivo na integração energética regional, através da construção de grandes barragens binacionais, como a de Itaipu e de Yacyretá e, como resultado dos ajustes alcançados no setor nuclear, conferiu o status de zona militarmente desnuclearizada à América e ao Atlântico ao sul do Equador.

De 1980 até os dias atuais, período marcado pela crise e reestruturação da economia mundial e pela emergência dos países asiáticos como China, Coréia do Sul e Índia no cenário global, a integração energética sul-americana apresentou movimentos contraditórios. Do ponto de vista da América do Sul, este período pode ser dividido em duas fases distintas: a primeira, que se estende até os primórdios do século XXI é caracterizada pelo ajuste passivo à globalização, com a liberalização dos mercados nacionais, a desregulamentação estatal e a privatização das empresas estatais.

Nesta fase, apesar dos problemas resultantes do ajuste passivo, a dinâmica das grandes empresas do setor energético, privatizadas ou não, acompanharam as iniciativas de integração regional e estendem suas redes para além das fronteiras nacionais, em especial as duas principais economias do Cone Sul, Brasil e Argentina, que passam a buscar novas fontes de energia – principalmente gás natural, incorporando a Bolívia como uma peça chave no contexto energético regional. Nesse contexto, pode-se compreender da formação do Mercado Comum

do Sul (Mercosul) através do Tratado de Assunção, descrito por Moniz Bandeira (2003: 484) como um "esforço de construção do espaço econômico comum da Bacia do Prata".

A segunda fase, que de certa maneira representa uma conseqüência dos resultados desastrosos das décadas de liberalização, corresponde a emergência de governos nacionais de cunho popular, que buscam enfrentar o passivo social através das receitas obtidas pela produção e comercialização de recursos energéticos. É o caso da Venezuela, da Bolívia, e, mais recentemente, do Equador. O Paraguai, embora governado por conservadores, também poderia ser incluído entre os países que buscam aumentar suas receitas através da renegociação dos valores obtidos pela comercialização de energia.

A integração energética sul-americana é um processo vital para certas economias sul-americanas – inclusive para manter e ampliar as receitas energéticas da Bolívia e do Paraguai. Por outro lado, a ausência de um marco regulatório continental está criando zonas de tensão que se propagam para o interior dos próprios territórios nacionais, como é o caso paradigmático da Bolívia, onde os conflitos territoriais estão se agudizando entre os departamentos do Altiplano e os das zonas baixas do Chaco e da Amazônia.

É importante considerar que os tímidos passos na direção da integração continental também produzem rearranjos institucionais entre os interesses regionais. Isto é tanto válido para a Bolívia, como para a Argentina e o Brasil. É o exemplo da criação da Região Centro Argentina, formada pelas províncias de Entre Rios, Santa Fé e Córdoba, a partir de um acordo entre os governos provinciais visando obter escala territorial de operação necessária para projetar-se além das fronteiras nacionais e, certamente, romper com a hegemonia de Buenos Aires. No Brasil, iniciativas como o Mercoeste, que agrupa os interesses de empresários do Centro-Oeste, em especial da Federação das Indústrias de Brasília (FIBRA) e dos estados de Rondônia e Tocantins, que buscam influenciar na definição da conexão entre o Brasil e os portos sul-americanos do Oceano Pacífico.

Geoeconomia: Redes e Instituições

Geopolítica e geoeconomia não são campos excludentes. Se de um lado, a geopolítica se fundamenta no controle estratégico dos lugares, a geoeconomia atua preferencialmente sobre a logística das redes. É essa articulação que define as

relações espaciais de poder entre domínios e fronteiras, que redesenham constantemente os contornos do mapa do mundo atual.

Neste contexto, a principal noção que serviu de base à geografia econômica, isto é, o mercado nacional, tem hoje reduzido poder de explicação sobre o comportamento dinâmico da produção e distribuição de bens, em grande parte devido às condições de integração multilocacional das cadeias produtivas.

Da mesma maneira, a noção de limites, como uma linha divisória entre os territórios e mercados nacionais, devido a fluidez dos circuitos internacionais de bens e capitais, perdeu boa parte de seu poder explicativo, na medida em que os instrumentos clássicos de atuação do Estado-nação perdem seu poder de estabelecer fronteiras, em função do poder que dispõem as firmas transnacionais para delimitar, através de mecanismos econômicos, suas respectivas áreas de influência.

As redes técnicas constituem um capítulo a parte em economia, na medida em que são submetidas a um “quase-monopólio natural” por parte daqueles que detém o seu controle, porque é praticamente impossível a existência de duas ou mais redes de infra-estrutura paralelas disputando o mercado em uma determinada área geoeconômica. As redes de infra-estrutura implicam em elevada escala, integração e indivisibilidade que implicam em custos fixos elevados e manutenção onerosa. Isto levou a progressiva transferência desse monopólio para concessionárias públicas, cuja atividade passou a obedecer a regulamentação dos próprios governos nacionais.

Entretanto, a partir dos anos 90, com a perda de capacidade financeira dos estados e a difusão do receituário do neo-liberal, muitos governos utilizaram o expediente da privatização dos serviços públicos como instrumento para reduzir seus déficits fiscais e financeiros e transferir o ônus da manutenção e da expansão das redes de infra-estrutura para o setor privado, através da concessão dos direitos de sua exploração por um determinado período de tempo. A privatização ocorreu em praticamente todos os países da América do Sul, sendo particularmente intensa na Argentina, Chile e Bolívia. No Brasil, apesar da privatização de diversas redes, como a ferroviária e de telecomunicações, a presença de empresas estatais ainda é decisiva na geração e distribuição de energia elétrica e no setor de petróleo e gás natural, em grande parte devido à resistência de um amplo arco de interesses políticos e sociais, que incluiu desde setores das forças armadas até movimentos sociais dos trabalhadores.

A busca por recursos energéticos revela um novo estágio dos conflitos globais (Klare, M. T., 2002) e a configuração atual das estruturas produtivas ampliaram o papel da logística como instrumento de manutenção do domínio sobre os mercados domésticos e de abertura de novas fronteiras através da extensão de novas redes, cujo controle é compartilhado com empresas, cujas sedes – na maioria das vezes, estão situadas fora dos territórios nacionais. Neste contexto, a integração sul-americana está marcada por conflitos que se originam, tanto no passado remoto, como também na aplicação do receituário do “consenso de Washington” para enfrentar os desafios da globalização (Silveira, M. L., 2005)

Desde meados da década de 1990, é possível observar um crescimento da abordagem institucionalista nos trabalhos de Geografia Econômica (Scott, 1995; Storper, 1997; Jessop, 1995; Peck, 2000; Cumbers, A, Mackinnon, D e McMaster, R, 2003) que analisam a mudança do papel do Estado como agente econômico para o fortalecimento das funções de regulação, que em uma perspectiva dinâmica que não priorizam uma escala específica, mas ao contrário, consideram as regiões produzidas e reproduzidas pela ação de organizações e instituições. A aplicação desta concepção ao setor energético sul-americano já resultaram em diversos trabalhos, dos quais se destacam Egler, C. A. G. (1995 e 2006) e Egler, C. A. G. e Pires do Rio, G. A. (2003), onde procurou-se mostrar a relevância dos marcos regulatórios, em um contexto institucional e geoeconômico.

Considerações finais

O trabalho aponta para a importância da aplicação da geoeconomia, apoiando-se firmemente no problema do poder de mercado adquirido através do controle das redes técnicas e na leitura do papel das instituições e organizações na configuração do espaço econômico, para desvendar a origem dos conflitos e ajustes que se manifestam no processo de integração energética sul-americano, discutindo suas possibilidades futuras, que cada vez mais dependem do estabelecimento de um marco regulatório continental, capaz de ajustar a operação das empresas energéticas nacionais, como a PDVSA ou a Petrobrás, aos objetivos maiores de desenvolvimento regional.

O processo de integração sul-americano tem apresentado avanços importantes a partir da década de 1990, apesar das pressões geopolíticas e geoeconômicas internas e externas contra a sua efetivação, entretanto também

recuos podem ser encontrados – principalmente nas freqüentes disputas comerciais entre os dois principais parceiros do bloco: Brasil e Argentina. Tais contradições estão presentes tanto nos acordos bilaterais de alguns países sul-americanos com parceiros de outros blocos econômicos, o que tem enfraquecido o multilateralismo continental, como na tentativa norte-americana de impor o "fast track" como mecanismo de implantação acelerada da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), inviabilizando o cronograma de ajustes necessários para a consolidação do Mercosul.

Por outro lado, a nova realidade resultante do lançamento da Comunidade Sul-Americana de Nações, bem como do aguçamento dos conflitos regionais em diversas partes do continente em consequência da emergência de novos atores no cenário geoeconômico, como é o exemplo das comunidades indígenas na Bolívia e Equador, que acabam por defrontar-se com fronteiras de expansão de empresas de origem brasileira, particularmente a Petrobrás, o que acaba por abrir novas linhas de conflitos entre agentes locais, nacionais e globais.

O papel das relações entre estado e mercado na definição do marco institucional dentro do qual operam as organizações, depende não apenas de fatores econômicos, mas também, e principalmente, históricos e culturais. O papel de guardião dos lugares, atribuído institucionalmente ao estado, não é suficiente para garantir o controle efetivo sobre o território, que é compartilhado com as empresas que operam as redes logísticas que o atravessam. Essas, por sua vez, embora desejassem a volatilização total das redes físicas, continuam prisioneiras do território e sujeitas a capacidade de mobilização social de seus habitantes.

Referências bibliográficas

CHEVALIER, Jean -Marie (2004). *Les grandes batailles de l'énergie. Petit traité d'une économie violente*. Paris: Gallimard, 472 p.

CUMBERS, A, MACKINNON, D e MCMASTER, R (2003): "Institutions, Power and Space: Assessing the limits to institutionalism in Economic Geography" *European Urban and Regional Studies* 10(4):325-342.

EGLER, C A G e PIRES DO RIO, Gisela A. (2003): "O novo mapa institucional: o papel das agências reguladoras na gestão do território". *Anais do V Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação de Pesquisa em Geografia*. Florianópolis, 3 a 5 de setembro.

EGLER, Claudio A. G. (1995). Integração Econômica e Redes Logísticas no Cone Sul. In Santos, T.C. (ed.). Tendências e Desafios da Integração do Brasil Contemporâneo. Brasília: MMA. pp. 312-326.

EGLER, Claudio A. G. (2006).. Mercosul: um território em construção? Ciência e Cultura (58) 1, 24-28.

JESSOP, B. (1995): “The regulation approach, governance and post-fordism: alternative perspectives on economic and political change?” Economy and Society 24, 307-333

KLARE, Michael T. (2002). Resource Wars. The New Landscape of Global Conflict. New York: Henry Holt, 289 p.

MACIEL, Claudio; (2006). Políticas de regulação de setores infra-estruturais no governo Lula (2003-2005). Política Econômica em Foco 7, 250-270.

MONIZ BANDEIRA, Luiz A. (2003). Brasil, Argentina e Estados Unidos - Conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul 1870-2003). Rio de Janeiro: Revan, 688 p.

PECK, J. (2000): “Doing Regulation”. In CLARK, G. L, MARYANN, P. F. e GERTLER, M.(eds.) The Oxford Handbook of Economic Geography. Oxford: Oxford University Press.

SCOTT, R W (1995):Institutions and organizations. Londres: Sage.

SILVEIRA, Maria L. (ed.) (2005). Continente em chamas. Globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 287 p.

STORPER, M (1997): The Regional World: territorial development in global economy. New York: Guilford.

YAHN FILHO, Armando Gallo (2006), Aproveitamento Hídrico na Bacia do Prata: entre o conflito e a cooperação. Anais do III Encontro da ANPPAS, Brasília, DF.