

A segurança energética nos Estados Unidos e na América Latina. Um conceito em disputa.

Igor Fuser.

Cita:

Igor Fuser (2009). *A segurança energética nos Estados Unidos e na América Latina. Um conceito em disputa*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1034>

A segurança energética nos Estados Unidos e na América Latina

Um conceito em disputa

Igor Fuser

Universidade de São Paulo – Doutorado em Ciência Política

igorfuser@gmail.com

O presente trabalho tem como ponto de partida a constatação que não existe uma concepção de segurança aceita uniformemente por todos os atores no terreno das Relações Internacionais, mas que, ao contrário, trata-se de um conceito socialmente construído, num processo inter-subjetivo em que os interesses dos atores desempenham um papel decisivo. Tal como na conhecida frase de Robert Cox (1986), de que “a teoria é sempre para alguém e com algum objetivo”, a idéia de segurança só pode ser compreendida caso se determine o que, exatamente, está sendo assegurado, e a quem essa garantia traz benefícios.

Diante dessa questão, o contexto da segurança energética internacional será abordado em sua dupla face: a) o ponto de vista dos países mais desenvolvidos, (grupo que coincide, essencialmente, com os integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, a OCDE, conhecida pela imprensa como “o clube dos ricos”, e também com os membros da AIE) e, em especial, dos Estados Unidos; b) o ponto de vista dos países menos desenvolvidos, particularmente – já que esse é o tema do trabalho – dos países da América do Sul.

A segurança energética do ponto de vista dos países desenvolvidos

A economia internacional da energia tem como traço saliente a dependência da maior parte dos países do mundo – inclusive quase todos os países industrializados ou desenvolvidos – em relação a um grupo relativamente reduzido de exportadores de hidrocarbonetos (petróleo e gás natural), concentrados no Golfo Pérsico, norte da África e em partes da antiga União Soviética, da África Ocidental e da América Latina.

O controle desses recursos se torna objeto de crescente disputa política na medida em que o crescimento da demanda mundial exerce pressão sobre as reservas. Grande parte dos especialistas acredita que a produção mundial de petróleo está perto de atingir seu ponto máximo, a partir do qual iniciará um lento declínio. O mesmo ocorrerá, num intervalo de cerca de uma década depois, com a produção de gás natural. Essa previsão é apontada por muitos como o motivo estrutural por trás do aumento dos preços dos hidrocarbonetos, que mais do que triplicaram desde 1999.

As análises de segurança energética feitas no mundo industrializado levam em conta essas circunstâncias e procuram encontrar respostas no sentido de garantir o controle e o acesso às fontes de combustível que movem a economia mundial, por preços compatíveis com a manutenção do crescimento econômico e por um prazo suficiente para que as pesquisas científicas consigam encontrar substitutos eficazes.

As formulações oficiais de política energética nesses países se concentram sobre três tópicos: segurança, meio-ambiente e economia. A política norte-americana de energia, aprovada em maio de 2001, propõe a adoção de fontes de energia “confiáveis, acessíveis e ambientalmente corretas”. O Parlamento Europeu, em seu relatório de outubro de 2001, defende “a segurança do abastecimento, a competitividade e a proteção do meio-ambiente”. A *Energy Review* do governo britânico, divulgada em fevereiro de 2002, fala em “assegurar fontes de energia baratas, confiáveis e sustentáveis”. (Mitchell, 2002, pg. 5)

As práticas de livre-mercado, que favorecem a atuação das multinacionais petroleiras, quase todas sediadas nos países mais ricos, são defendidas como o melhor meio de garantir os suprimentos de energia em escala mundial. “O comércio e o investimento internacionais proporcionam a melhor rota para segurança energética nacional para a maioria dos países”, escreve John Mitchell (2002), especialista em energia do Royal Institute of International Affairs, de Londres. O norte-americano Michael Toman (2002) assinala, em *paper* publicado pela organização Resources for Future, duas preocupações essenciais dos *policy-makers* do mundo desenvolvido envolvidos com as questões de segurança energética: a) o exercício do poder de mercado pelos exportadores internacionais de

petróleo (ou seja, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo, a Opep) para elevar os preços do combustível; b) transtornos macroeconômicos causados pela instabilidade nos preços do petróleo ou de outras fontes de energia.

A vulnerabilidade dos Estados Unidos – e da economia mundial como um todo – perante os países exportadores de hidrocarbonetos é a preocupação central das autoridades norte-americanas na elaboração de sua política de segurança energética. A política oficial de energia de Washington (*National Energy Policy*), formulada em 2001 por um grupo de trabalho chefiado pelo vice-presidente Dick Cheney, visa aumentar a oferta mundial de combustíveis por meio de medidas destinadas a fazer com que os países produtores intensifiquem a exploração das reservas de petróleo e gás natural, passando a exportar esses recursos de acordo com a máxima capacidade possível (Klare, 2004). Os EUA se declaram, nesse documento, dispostos a fazer uso da sua influência para obter a abertura dos recursos energéticos desses países aos investimentos externos. Nas palavras de Spencer Abrahams, secretário de Energia no primeiro governo de George W. Bush: “Segurança energética é igual a segurança nacional”.

A *National Energy Policy* (NEP), anunciada por Bush em maio de 2001 no documento que ficaria conhecido como Relatório Cheney (referência à autoridade que coordenou sua elaboração), admite sem rodeios que a economia norte-americana continuará a consumir uma parcela altamente desproporcional dos recursos naturais do planeta: “Nossa prosperidade e modo de vida são sustentados pelo uso de energia”, afirma. Em vez da redução no consumo de combustíveis, o Relatório Cheney defende, em primeiro lugar, a redução da dependência norte-americana do petróleo importado por meio do aumento da produção doméstica. Em segundo lugar, depois de constatar que mesmo a exploração de áreas atualmente protegidas por leis ambientais não será suficiente para reduzir essa dependência, a NEP apresenta sua meta mais importante – a busca de fontes adicionais de petróleo e gás natural em outros lugares do mundo. “A segurança energética nacional depende de suprimentos de energia suficientes para dar suporte ao crescimento econômico norte-americano e global”, afirma o documento.

A NEP, redigida sob o impacto da crise de escassez de energia na Califórnia, no início de 2001, não deixa dúvidas sobre o fato de que a produção doméstica de petróleo não chegará nem perto de alcançar o consumo norte-americano. O mesmo vale para o gás natural. Portanto, os EUA terão de importar quantidades cada vez maiores desses dois combustíveis essenciais para a sua economia. “Nos próximos vinte anos, o consumo de petróleo dos EUA crescerá 33%, o consumo de gás natural mais de 50% e a demanda por eletricidade, 45%. Se a produção de energia dos EUA aumentar na mesma taxa que no anos 90, enfrentaremos uma defasagem cada vez maior”, adverte o relatório, notando que a produção atual de petróleo dos EUA é 39% menor que a de 1970. O

relatório conclui que, se as tendências atuais forem mantidas, os EUA estarão importando dois terços do seu petróleo em vinte anos.

No capítulo referente às iniciativas de política externa, a *National Energy Policy* apresenta um conjunto de recomendações que dão conta dos desafios que os EUA enfrentam na obtenção de suprimentos energéticos em todas as regiões produtoras. O relatório é enfático ao propor que o presidente dos EUA e seus principais colaboradores “convertam a segurança energética em uma prioridade de nossa política exterior e comercial”.

Na parte que interessa mais diretamente ao presente trabalho, a *NEP* preconiza um significativo aumento das importações petrolíferas procedentes da América Latina. Os EUA já obtêm de dois países latino-americanos – o México e a Venezuela – uma importante proporção do seu petróleo importado e esperam, no futuro, recorrer ainda mais profundamente aos recursos energéticos dessa região. Como assinalou o secretário Abraham, “o presidente Bush não apenas reconhece a necessidade de um maior suprimento de energia, mas também o papel crítico que o hemisfério desempenhará na política energética de sua administração”.

Ao apresentarem essas aspirações aos governantes latino-americanos, os representantes da Casa Branca sublinham seu desejo de estabelecer um marco comum de cooperação para o desenvolvimento energético. Na 5ª Reunião Hemisférica de Ministros da Energia, realizada na Cidade do México em março de 2001, Abraham afirmou: “Nosso objetivo é construir relações com os nossos vizinhos que contribuam com a nossa segurança energética compartilhada; a um acesso à energia adequado, confiável, responsável em termos ambientais e acessível”. Esses comentários, no entanto, passam por cima de uma realidade fundamental: toda essa cooperação está orientada essencialmente para canalizar aos EUA quantidades cada vez maiores de petróleo e de gás natural procedentes da América Latina.

A segurança energética do ponto de vista sul-americano

Para os países exportadores de hidrocarbonetos – a maioria dos quais têm nesses recursos sua principal e, muitas vezes, única fonte significativa de receita fiscal –, a segurança energética é sinônimo de segurança econômica, política e social. Os combustíveis fósseis apresentam duas características, em especial, que os distinguem entre as *commodities* transacionadas no mercado internacional e fazem com que seu comércio não seja regido inteiramente pelas leis da oferta e da procura.

Em primeiro lugar, o petróleo e o gás são mercadorias em que a relação entre os preços e a demanda apresenta muito pouca elasticidade. Na maioria das *commodities*, uma alta dos preços provoca, automaticamente, a redução da demanda (os consumidores optam por produtos substitutivos) e/ou o aumento da oferta (novos produtores se aproveitam dos preços mais vantajosos). Com isso, a tendência de alta se interrompe e os preços tendem a um novo ponto de equilíbrio. No caso dos combustíveis, porém, inexistem substitutos eficazes para os hidrocarbonetos e mesmo modificações parciais na matriz energética implicariam em transformações de infra-estrutura dispendiosas e demoradas. Além disso, sua produção não depende apenas das decisões humanas, mas de fatores geológicos.

Em segundo lugar, os combustíveis fósseis são bens não-renováveis. Por isso, os produtores, caso se comportem de modo racional, não podem levar em conta apenas a vantagem monetária de curto prazo a ser obtida com a elevação das vendas, mas devem calcular também o ritmo de exaustão das suas reservas e a valorização futura dos recursos que permanecerão no seu subsolo quando, diante da tendência mundial de esgotamento, os preços se elevarem a patamares bem mais elevados do que os atuais.

Esses dois fatores geram uma diferença essencial de interesses entre exportadores e importadores de hidrocarbonetos. Se é verdade que, no quadro da interdependência global, os exportadores não podem ignorar as necessidades econômicas dos importadores (não lhes interessa a falência dos seus clientes), também é verdade que a estratégia da “máxima extração”, tal como preconizada pelo Relatório Cheney e por organismos como a Agência Internacional de Energia, em hipótese alguma corresponde à concepção de segurança energética mais favorável aos países em desenvolvimento produtores de hidrocarbonetos.

Esse debate se faz presente, com grande intensidade, no atual contexto político sul-americano, marcado pela ascensão, em diversos países, de governantes com forte sustentação popular e que se opõem às políticas de Washington numa série de questões, entre elas a gestão dos recursos energéticos. Esses governos – em especial, os da Venezuela e da Bolívia – atribuem uma enorme importância ao papel político dos hidrocarbonetos como instrumento para a aplicação de políticas públicas redistributivas (Villa e Urquidi, 2006). A partir do primeiro governo de Hugo Chávez, na Venezuela, em 1999, iniciou-se um processo de recuperação do controle estatal sobre a produção de petróleo e gás natural, vinculado ao aumento da participação do Estado na renda obtida com esses recursos. O exemplo venezuelano inspirou iniciativas semelhantes na Bolívia (nacionalização do gás e do petróleo, em 2006) e no Equador (elevação da parcela apropriada pelo Estado nas exportações petrolíferas), além de pressões, no mesmo sentido, de setores sociais e políticos na Argentina e no Peru.

O presente trabalho não se propõe a apresentar as diferentes facetas desse debate, mas simplesmente apresentar, de forma sumária, os aspectos que dizem respeito mais diretamente à segurança energética. Três tópicos, interligados entre si, se destacam nessa questão: a) o controle ou regime de gestão dos recursos petrolíferos na América do Sul; b) a administração das reservas de hidrocarbonetos diante dos imperativos comerciais de geração de divisas, de um lado, e da política de conservação desses recursos não-renováveis; e c) o destino das exportações e o papel dos recursos energéticos na integração econômica e nas obras de infra-estrutura a ela associadas.

a) O controle dos recursos de hidrocarbonetos: estatal ou privada?

De acordo com as análises de Bernard Mommer (2000), duas perspectivas opostas têm influenciado a relação entre as empresas multinacionais e os países consumidores de petróleo e gás natural, de um lado, e os produtores desses recursos, do outro. Os países produtores (em especial, os integrantes da Opep) 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 naturais existentes na sua jurisdição territorial e, por isso, tem plena legitimidade para definir as regras para exploração dessas reservas. Em contraste, a agenda liberal – adotada pelos países ricos 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. Trata-se de uma disputa eminentemente política, já que envolve o poder sobre recursos minerais estratégicos – com evidente impacto sobre a segurança energética, tanto do ponto de vista dos países produtores quanto no ponto de vista dos consumidores.

b) A gestão das reservas e o ritmo de exploração

Ao entregar as decisões estratégicas sobre a extração de hidrocarbonetos ao setor privado, em especial a empresas multinacionais, os Estados que adotam essa política renunciam à capacidade de controlar o ritmo da extração desses recursos, que passa a se subordinar aos interesses dos

grupos que controlam o mercado internacional, em detrimento das estratégias nacionais de longo prazo. Um exemplo expressivo é o que ocorre com os hidrocarbonetos na Argentina após a privatização da estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) pelo governo de Carlos Menem, no início da década de 90. As empresas estrangeiras, ao tomarem posse das reservas argentinas, aceleraram o ritmo da extração a fim de maximizar seus lucros no menor prazo possível. O nível de extração petroleira na Argentina, que no período 1980-89 (durante o monopólio estatal) era de 27 milhões de barris anuais, alcançou 39 milhões de barris anuais em 1990-99 – um aumento de 44% com o novo modelo energético em relação ao antigo modelo de gestão estatal. Nesse mesmo período, o horizonte de vida das reservas petroleiras caiu de 14 anos em 1988 para 8,1 anos em 2005 (De Dicco, 2006, pg. 58).

c) o destino das exportações e a política de integração regional

A dimensão energética da integração entre os países da América do Sul se articula institucionalmente, desde 2000, na Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), criada na I Reunião dos Presidentes da América do Sul. A IIRSA prevê enormes investimentos em infra-estrutura, mas quase nada foi feito desde então. 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. 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. No fundo desse debate, situa-se o esforço, liderado pelo governo venezuelano, de ampliar a integração energética sul-americana para garantir a autonomia da região. Em outras palavras: ao invés de direcionar a infra-estrutura (portos, gasodutos) para a exportação de hidrocarbonetos para outros continentes, os países sul-americanos deveriam utilizar esses recursos para o desenvolvimento e industrialização da própria região, a partir de uma política integracionista profunda que ultrapasse, de longe, o âmbito aduaneiro e do livre-comércio (Katz (2006, pgs.74-75).

No campo das Relações Internacionais, a adoção de uma perspectiva teórica perante os dilemas da segurança energética na América do Sul não pode, portanto, pautar-se pela pretensa neutralidade

da ciência social positivista. Os paradigmas dominantes nas RI – o realismo e o liberalismo, em suas diversas vertentes – expressam os interesses hegemônicos no cenário internacional. Preocupam-se com a estabilidade e com a ordem. Para quem está mais interessado na mudança das estruturas da sociedade internacional, no sentido de torná-la mais justa e menos desigual, cabe buscar outras perspectivas, capazes de dar sustentação à formulação de análises e propostas emancipadoras.

BIBLIOGRAFIA

- o COX, Robert W. (1986). "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", in *Neorealism and its critics*, Robert O. Keohane (ed). New York: Columbia University Press.
- o DE DICCO, Ricardo (2006). *2010, Odisea Energética? Petróleo y Crisis*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- o KATZ, Cláudio (2006). *El rediseño de América Latina: Alca, Mercosul y Alba*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.
- o KLARE, Michael T. (2004). "Bush-Cheney Energy Strategy: Procuring the Rest of the World's Oil", *Foreign Policy in Focus*, January 2004.
- o MITCHELL, John (2002). *Renewing Energy Security*. London: The Royal Institute for International Affairs.
- o MOMMER, Bernard (2000). *The Governance of International Oil: The Changing Rules of the Game*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies.
- o TOMAN, Michael (2002). *International Oil Security: Problems and Policies*. Washington: Resources for Future.
- o UNITED STATES PRESIDENCY (2001). *Reliable, Affordable, and Environmentally Sound Energy for America's Future -- National Energy Policy (NEP)*. <http://www.whitehouse.gov/energy>
- o VILLA, Rafael Duarte e URQUIDI, Vivian Dávila (2006). "Venezuela e Bolívia: legitimidade, petróleo e neopopulismo". *Política Externa*, vol. 14, nº 4, Mar/Abr/Mai 2006. São Paulo.