

Integração regional e governança: uma análise do acordo energético Perú-Brasil

Célio Bermann
Jucilene Galvão
Lilian da Silva

Abstract

The article presents an analysis and discussion regarding the relations established by Peru and Brazil for the exploitation of hydrous resources of the Amazon Basin and which are presented in the 'Supply electricity to Peru and export surplus to Brazil agreement', which until then, was not ratified, creating the need for understanding shortcomings involving such agreement.

Keywords: Regional Integration, Governance, Hydraulic Resources, Hydropower

Introdução

O uso dos recursos hídricos de grandes Bacias Hidrográficas, como a Bacia Amazônica, situada na América do Sul, é compartilhado por países vizinhos e este compartilhamento, por vezes, requer acordos baseados na ideia de integração e, portanto em acordos transfronteiriços estabelecidos entre os países que de forma múltipla utilizam-se destes recursos, sendo uma delas a produção de energia elétrica. Esses acordos de cunho integracionista, normalmente, passam por um longo processo de negociação e enfrentam diversos obstáculos institucionais, regulatórios e financeiros, além do receio dos países em relação a perda da soberania sobre a fonte energética.

Diante deste contexto, o presente trabalho, tem por objetivo central analisar e discutir as relações transfronteiriças estabelecidas por Peru-Brasil em relação aos recursos hídricos da Bacia citada e o 'Acordo de fornecimento de energia elétrica ao Peru e exportação de excedentes ao Brasil' (Brasil, 2010), assinado em 2010, porém não ratificado, e que prevê o uso múltiplo e compartilhado das águas Amazônicas para a produção de hidroeletricidade em alguns rios situados em território peruano.

Pretende-se ainda de forma mais específica, identificar os reflexos positivos e negativos do Acordo Energético Peru-Brasil para a região transfronteiriça, entender as insuficiências de governança que envolvem o acordo e o possível aprofundamento da integração entre os países verificando como tais reflexos influenciaram a não ratificação do mesmo e a limitação, até os dias atuais, do andamento das obras previstas.

Um acordo transfronteiriço que prevê o uso de recursos naturais, podendo gerar impactos ambientais e socioculturais as localidades abrangidas, deve ser compreendido em suas dimensões políticas e de gestão, pois pode subsidiar novas ações integracionistas e desenhar caminhos possíveis para um processo de governança mais efetivo. Assim, parece de fundamental importância compreender quais

caminhos tem sido traçados para o estabelecimento da integração regional no âmbito da energia, entendendo de forma mais pontual como transcorreu as negociações para a assinatura do Acordo Peru-Brasil voltado para produção e negociação comercial de energia elétrica advinda de uma produção hidrelétrica, que em sua constituição geral requer a transformação do espaço e a ocupação e destinação dos recursos hídricos de determinada área de forma intensa.

A pesquisa fundamentou-se em uma revisão da literatura sobre o tema, na análise da documentação disponível no Itamarati para consulta pública referente ao acordo e em algumas entrevistas com pesquisadores da área.

O texto apresentado na sequência se divide em três subtítulos: Descrição e Delimitação da Área de Estudo, parte em que apresenta-se de forma detalhada a Bacia Amazônica e suas áreas em divisa Brasil-Peru, uma breve e sintética descrição da região peruana que apresenta alguns dos rios previstos para a construção das hidrelétricas; Integração Energética e Governança parte em que serão apresentados os conceitos que embasam a discussão referente aos caminhos traçados para as negociações bilaterais Peru-Brasil. Por fim, partir-se-á para a discussão efetiva, ou seja, O Acordo Energético Peru-Brasil e a Não-Ratificação analisando o processo de negociação e as dificuldades de ratificação do acordo.

Descrição e delimitação da área de estudo – Bacia Amazônica Perú-Brasil

Para a discussão referente ao uso dos recursos naturais e ocupação de determinado espaço é importante à delimitação e a descrição de sua constituição espacial, pois somente a partir da compreensão físico-geográfica destes recursos pode-se efetivamente discutir sua utilização e compreender os possíveis impactos, positivos ou negativos, advindos deste ou daquele uso efetivo. Levando em consideração esta questão apresentamos na sequência a Bacia Amazônica, seus limites territoriais, suas características em extensão e volume, dando ênfase as divisas entre a Bacia Amazônica Brasileira e a Bacia Amazônica Peruana. Apresentar-se-á também as sub-bacias peruanas que comportam os rios indicados para a construção das hidrelétricas negociadas nos projetos estabelecidos pelos países em questão, Peru-Brasil. E por fim, comentar-se-á a organização e ocupação sociocultural local para compreender, com amplitude, quais interesses conflitantes compõem tal cenário.

A Bacia hidrográfica do rio Amazonas é constituída pela mais extensa rede hidrográfica do globo terrestre, ocupando uma área total da ordem de 6.110.000 km², desde suas nascentes nos Andes Peruanos até sua foz no Oceano Atlântico, estendendo-se sobre vários países da América do Sul: Brasil (63%), Peru (17%), Bolívia (11%), Colômbia (5,8%), Equador (2,2%), Venezuela (0,7%) e Guiana (0,2%). A contribuição, em recursos hídricos é em média para o território brasileiro, da ordem de 132.145 m³/s e para os territórios estrangeiros no total da ordem de 76.000 m³/s. (ANA, 2014). Ressaltando-se que como bacia hidrográfica ou bacia de drenagem considera-se:

(...) uma área da superfície terrestre que drena água, sedimentos e materiais dissolvidos para uma saída comum, num determinado ponto de um canal fluvial.(...) Uma determinada paisagem pode conter um certo número de bacias drenando para um reservatório terminal comum, como os oceanos ou mesmo um lago. (...) bacias de diferentes tamanhos articulam-se a partir dos divisores de drenagem principais e drenam em direção a um canal, tronco ou coletor principal, constituindo um sistema de drenagem hierarquicamente organizado. (Guerra e Cunha, 2009. p.98)

No caso da Bacia Amazônica o tronco ou coletor principal é o Oceano Atlântico e o Rio Amazonas que muda de nome ao longo de seu trajeto é o rio central da Bacia, distribuindo afluentes por toda a região, ou por que não dizer, por todo o Bioma Amazônico. As inúmeras sub-bacias, algumas destas distribuídas em áreas nacionais diferentes, drenam com intensidade e vazões diversas a região em questão. Para nossa pesquisa, os rios que irão comportar os projetos hidrelétricos em discussão estão distribuídos em sub-bacias peruanas, de volume e percurso variados, sendo eles: o rio Inambari, o rio Ene, o rio Tambo e o rio Urubamba. A bacia do Ucayali, na parte conhecida por Alto Ucayali abarca os rios Ene (180,6 km), Tambo (287 km) e Urubamba (862 km) que são seus principais afluentes. O rio Inambari (437 km), por sua vez, compõe a bacia do Madre de Dios.

O clima da região Amazônica é considerado clima Equatorial, apresenta temperatura média de 24° a 26°C sem grandes variações ao longo do ano e uma amplitude térmica anual de 1° a 3° C, a precipitação é bem distribuída pela região, porém apresenta dois picos de volume máximos localizados, um em torno da foz do Rio Amazonas e outro sobre a parte ocidental da bacia. Duas estações se definem ao longo do ano, sendo a estação chuvosa mais acentuada durante novembro e março, com pico em dezembro-fevereiro, e a estação seca ocorrendo de maio a setembro. Na porção norte da bacia há uma reversão dessa fase, e a estação chuvosa ocorre de maio a outubro e o período mais seco, de dezembro a fevereiro. As precipitações definem o volume e a vazão média do rio ao longo do ano, fator importante a ser considerado nos estudos de hidroeletricidade. (Nobre, C. A. et al, 2010)

Como elemento marcante da biodiversidade local tem-se a vegetação composta em sua maioria por floresta úmida de grande porte em meio a diferentes tipos de matas, campos abertos e até espécies de cerrado. A floresta abriga uma infinidade de espécies vegetais e animais dando origem a um dos maiores bioma do globo, o Amazônico, marcado por uma unidade fisionômica de vegetação, clima e abundância hídrica, mas também por uma grande diversidade com relevos, que em algumas áreas se estruturam em elevados planaltos em contraposição a vastas planícies que se espalham por toda a região da bacia que ficam alagadas em períodos de vazante dos rios. (IBGE, 2014)

O relevo é mais um elemento de grande significado em relação a ocupação e utilização da área, pois além de influenciar as atividades humanas básicas de ocupação, como moradia, também influencia diretamente na vazão ou gradiente dos rios, que diante destas características apresentam exigências diferenciadas para o uso múltiplo, seja como rotas fluviais, recurso hidrelétrico ou atividades econômicas.

Diante de tais aspectos, a população de áreas como as descritas são em sua maioria uma população tradicional ribeirinha ou relativamente urbana, porém que vive em pequenas vilas ou vilarejos próximos às áreas naturais e que desta forma tem sua organização socioeconômica direta ou indiretamente dependente das atividades de extrativismo, pesca, agricultura de subsistência, turismo e comércio de manufaturas, mineração artesanal de ouro ou outras atividades relacionadas com elementos da floresta.

A região do Ucayali apresenta-se com um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo da média nacional do Peru e com o nível de pobreza superando a média nacional, as principais atividades econômicas da região são: a agricultura, a silvicultura, a exploração de recursos minerais, a manufatura e o comércio se destaca em relação aos índices nacionais, nas áreas urbanas a indústria atrai grande parte da mão de obra local, a região ainda apresenta índices de desnutrição infantil aspecto típico, de uma região com infraestrutura ruim.

Na Bacia do Madre de Dios, mais precisamente entre a população das áreas possivelmente inundadas pelo represamento das águas do rio Inambari, de acordo com Vega (2010) o IDH apresenta-se menor do que na média nacional, sendo a nacional 0,6234 e a local 0,6080, em grande parte a população local é imigrante que chegou na região mais recentemente com no máximo 14 anos de vivência na área. A infraestrutura local é precária, a maioria das casas não tem eletricidade e nem sistema de saneamento e esgoto. As principais atividades econômicas são: a mineração artesanal do ouro, a plantação de coca e a plantação de subsistência, assim como a pesca em trechos do rio não contaminados pelo mercúrio. Sendo assim, é uma população bastante carente de infraestrutura e melhores condições de vida. (Vega, 2010) (ANA; 2010)

Importante destacar que as regiões mais próximas das áreas a serem modificadas pelas hidrelétricas, são mais carentes em infraestrutura, resultante do fato das mesmas serem mais preservadas em relação a natureza e oferecer infraestrutura urbana deficitária.

A construção de hidrelétricas modifica tanto o ecossistema local como a vida dos moradores, definindo uma nova estruturação territorial e sociocultural. Desta forma, levando-se em consideração que projetos transfronteiriços podem acarretar variados impactos as áreas estudadas, cabe compreender os conceitos como integração regional e governança que relacionados a eles compõem a base da discussão aqui proposta.

Integração regional e governança

A integração regional é um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores governamentais, não governamentais, subnacionais ou transnacionais, que busca a criação de novas formas de governança político-institucionais em âmbito regional. (Herz e Hoffmann, 2004) A ideia de integração vai além das ações de cooperação, e está associada a institucionalidade, a harmonização e/ou unificação política entre os países:

Processo pelo qual os atores políticos em diferentes contextos nacionais são persuadidos a ultrapassar suas lealdades, expectativas e atividades

políticas em direção a um novo centro, cujas instituições possuem ou demandam jurisdição sobre os Estados nacionais preexistentes. (Haas, 1958. p.139)

Na América do Sul, a integração faz parte do projeto político de Regionalismoⁱ que envolve a região e promove o aprofundamento das relações entre os países que dela fazem parte, dando ênfase ao grau de interdependência e aos custos aos atores envolvidos, sendo entendido como um processo gradual em busca de objetivos comuns, sem etapas definidas nem possibilidade de reversão. (Hurrel,1995)

Nesse sentido, os acordos internacionais estabelecidos a nível regional podem ser entendidos como uma manifestação da busca pela integração regional. No entanto, são também uma ação de política externa, que prevê negociações e pressões advindas do âmbito interno e externo de cada país.

Durante anos, a política externa de um Estado foi explicada pela política doméstica ou internacional. No entanto, o modelo do 'Jogos de Dois Níveis', proposto por Robert D. Putnam, em 1988, propõe uma explicação sobre a tomada de decisão do Estado de forma abrangente às duas perspectivas políticas, além de levar em conta acordos, negociações e cooperações a nível internacional e não apenas os conflitos que permeiam o Estado como outras perspectivas.

Domestic politics and international relations are often somehow entangled, but our theories have not yet sorted out the puzzling tangle. It is fruitless to debate whether domestic politics really determine international relations, or the reverse. (Putnam, 1988. p. 427)

O modelo compreende a interação entre os fenômenos da diplomacia e da política nacional. Segundo o autor, os interesses do Estado e as políticas que formulam são sempre compatíveis com o sistema internacional. Assim, constata-se um cenário de pressão internacional sobre a política doméstica bem como uma pressão interna originada dos diferentes agentes do Estado. São esses então, o primeiro nível (internacional) e o segundo nível (nacional). (Putnam, 1988)

O nível internacional é marcado por uma tentativa dos governos nacionais em maximizar os interesses da esfera doméstica e minimizar os efeitos de acontecimentos que possam influenciar de modo negativo suas propostas. Além dos Estados, também as organizações estatais governamentais e não governamentais fazem parte do grupo de agentes do nível internacional. O nível nacional, por sua vez, é resultado da pressão que outros grupos exercem para que as medidas formuladas pela liderança correspondam às suas expectativas e interesses. Tais grupos compreendem associações de classe, partidos políticos, empresas, agências nacionais e o próprio governo. (Putnam, 1988)

Nas negociações, previamente ao nível internacional, os agentes buscam discutir e alinhar uma posição interna que seja levada ao primeiro nível, o que facilita o processo de ratificação no segundo estágio e afeta diretamente tanto a postura quanto a margem de manobra que o líder detém na fase de barganha do nível um. Outro fator é a pressão exercida sobre o negociador, pois quanto menos autônomo ele for a nível doméstico, maior será a pressão sobre ele a nível internacional. A possibilidade de acordo internacional, por sua

vez, apresenta alguns determinantes a nível doméstico – como a distribuição de poder entre os agentes, as preferências, coalizões e instituições formadas –, além das estratégias dos negociadores em âmbito internacional. (Putnam, 1988)

Após os esclarecimentos sobre o processo de integração regional, seus limites conceituais e os níveis a que um acordo entre países está exposto, cabe compreender o conceito de governança e seu papel nesse processo, assim como sua influência para a ratificação de um acordo.

Compreende-se a governança como o processo de negociação coletiva, em suas mais dinâmicas relações internas, ou seja, a ação de negociar de forma coletiva e com ampla participação as decisões referentes a ações que levem ao uso de recursos coletivos, a produção de bens negociáveis de interesse amplo, entre outras questões. Assim, a negociação estabelecida deve possibilitar que todos os atores envolvidos com os futuros resultados sejam ouvidos em discussões prévias e de ampla clareza de ideias, ou seja, que as pessoas possam de forma direta e transparente ser bem orientadas sobre os impactos positivos e negativos advindos dos resultados futuros de tais decisões e desta forma ter possibilidade de posicionamento.

Sendo assim, o termo governança nos leva a ideia de uma forma administrativa mais ampla, assentada em instrumentos democráticos de decisão e ação, onde os gestores trabalham diretamente com os interesses da coletividade envolvida com o objeto ou situação de gestão, portanto, parte-se do princípio de que para uma integração efetivamente representativa dos interesses coletivos a governança a ser estabelecida seja aquela que se direcione a uma forma mais coletiva de gerir os recursos.

Portanto, apoiando-se na fala de Pires (2011) assume-se como governança o conjunto de decisões e ações voltadas para a administração de bens e serviços dentro de um determinado território, advindas de um processo coletivo de discussão, entendendo-se ainda que estas decisões e ações devam ser estabelecidas por meio do diálogo entre as partes envolvidas na vivência ou no resultado das mesmas. Ou seja, de acordo com Valencio: “O termo governança tem sido utilizado para referir-se a políticas que levam em conta uma gestão compartilhada para alcançar patamares mais elevados de desenvolvimento.” (Valencio, 2009, p. 66) Porém, é significativo lembrar que a governança se constrói em um espaço de alianças e cooperação, mas também permeado por conflitos que decorrem do impacto das assimetrias sociais e seus reflexos no meio ambiente e das formas de resistência, organização e participação dos diversos atores envolvidos. (Jacobi, 2012)

Desta forma e diante da amplitude das relações conflituosas parece imprescindível a atenção para com os conflitos de interesses e equilíbrio durante o processo de tomada de decisões. Ao discutir-se o papel da governança dentro de um processo decisório, como ação ou ferramenta para o mesmo, pode-se levar em consideração ainda a ideia de uma justiça distributiva de poder e interesses na ordem de discussão para implantação de uma medida ou outra que leve a um processo decisório democrático e equilibrado, pois de acordo com Bobbio (1987) a justiça distributiva é a que rege a distribuição de honras ou obrigações, ou seja, a cada um deve ser dado o que lhe cabe de acordo com a situação ou ponto de vista. Desta forma, pode-se aceitar que os critérios de participação e decisão são definidos por

uma autoridade pública, no papel do negociador, que deve, por sua vez, satisfazer de forma equilibrada os interesses do coletivo. Portanto, esse processo deve ser devidamente contemplado em meio às negociações de um acordo integracionista, para que o acordo não venha a ser prejudicado em sua ratificação.

A governança se dá diante de variados questionamentos e processos decisórios, e para o uso múltiplo da água que é um elemento de uso diverso e absolutamente essencial a vida humana, tem-se a governança das águas, discutindo esta dimensão de forma especial e levando em consideração suas dinâmicas geográficas, políticas, econômicas e até mesmo socioculturais, afinal como alerta Diegues: “água é um dos elementos centrais da reprodução não somente material mas também simbólica dos povos indígenas e também comunidades tradicionais.” (Diegues, 2009, p. 13) Sendo assim:

Governança das águas é, mais particularmente, uma expressão da governança pública, a qual reporta formas de gestão na qual a negociação, a comunicação e a confiança seriam imprescindíveis, e atores públicos, comunitários e privados cooperariam para o bem da coletividade.” (Diegues, 2009, p. 66)

Portanto, levando-se em consideração, que a produção hidrelétrica, ao se utilizar dos recursos hídricos, gera muitos impactos ao meio, não só ambiental como também ao meio sociocultural, torna-se muito importante que todas as vozes sejam ouvidas em seu processo de estruturação produtivo, ou seja, nas decisões sobre a ampliação da produção seja na construção e implantação de hidrelétricas ou mesmo na produção de energia como elemento de negociação e comércio, como o Acordo discutido prevê.

O acordo energético Perú-Brasil e a não-ratificação

O “Acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República do Peru para fornecimento de energia elétrica ao Peru e exportação de excedentes ao Brasil”, conhecido como ‘Acordo Energético Peru-Brasil’ [1], datado de 16 de Junho de 2010, tem como foco a interconexão elétrica entre os países. Com duração de 50 anos, sua finalidade é prover segurança energética, desenvolvimento sustentável e integração entre os dois países.

Para o Brasil, o Acordo refletirá um aumento da oferta de energia e também vantagens econômicas para as companhias brasileiras que vão construir e operar os projetos hidrelétricos. Já o Peru, assinou o acordo visando três objetivos: (i) desenvolver hidrelétricas a fim de suprir a demanda interna; (ii) adquirir benefícios a partir da exportação de energia para o Brasil; (iii) fortalecer o sistema elétrico peruano, por meio da união com um sistema maior. Porém, há dúvidas se esses objetivos justificam os impactos sociais e ambientais negativos que as construções hidrelétricas trariam para o país. (Vega, 2010)

Assinado em 2010, as negociações envolvendo o Acordo são prévias. Desde 1997, por meio do ‘Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área Energética’, Brasil e Peru discutem as questões que envolvem energia. Contudo, apenas em 2006, com o ‘Memorando de Entendimento entre os Ministérios de Minas e

Energia do Brasil e Peru para o estabelecimento de uma Comissão Mista Permanente em Matéria Energética, Geológica e de Mineração' é possível dizer que ações foram iniciadas por parte do governo peruano para suprir a demanda de energia no Brasil. Nos anos seguintes, encontros e outras publicações oficiais entre os países ocorreram, dando forma ao Acordo. (Rodrigues, L.; Hernández, F. e Bermann, C., 2011)

Utilizando-se das publicações que antecederam a assinatura do Acordo é possível identificar a estimativa para a construção de seis centrais hidrelétricas. No entanto, esse número não foi oficializado no texto final, que indica apenas que a capacidade acumulada das centrais previstas será de 6000 MW, com tolerância de 20%. Com essa capacidade, o Peru se tornaria o segundo maior exportador de energia para o Brasil, perdendo apenas para o Paraguai, com quem o país compartilha a usina de Itaipu. Até os dias de hoje nenhum projeto foi iniciado, visto que o Acordo não foi estabelecido internamente nos países por meio da ratificação.

Como visto na segunda parte deste trabalho, um acordo internacional passa por níveis de negociação – internacional e nacional –, além de um estágio inicial de barganha interna entre os atores envolvidos, a fim de delinear os interesses a serem negociados no nível um (internacional). Dessa forma, é possível dizer que a assinatura do 'Acordo Energético Peru-Brasil' é o marco do cumprimento do nível internacional, enquanto que, a não-ratificação do mesmo por ambos os países, releva o insucesso da negociação em nível doméstico.

Parte do insucesso desse Acordo se deve também as resistências estabelecidas. Elas vêm de diferentes âmbitos, entre eles: político, econômico, social ou ambiental, a nível nacional e internacional. A nível internacional, países como os Estados Unidos, por exemplo, não apoiam a integração econômica e energética do Brasil com outros países da América do Sul, pois isso daria uma posição hegemônica ao Brasil a nível regional. A nível nacional, empresas peruanas que investem em termelétricas e gás natural, perderiam sua competitividade diante das novas hidrelétricas, o que as fazem ser também contrárias ao acordo. Outro ponto importante e de destaque nesse processo, é o reflexo das construções sobre a comunidade local, que não foi ouvida previamente. (Castro, 2014)

O modelo do 'Jogo de Dois Níveis' ressalta ainda, que a ratificação de um acordo depende do alinhamento dos agentes nacionais de forma prévia ao nível um, a fim de delinear a ação do negociador, aumentando sua margem de barganha. Assim, é possível dizer, que houve falhas nesse processo de alinhamento no que tange ao Acordo em questão. Essas falhas são, principalmente, de governança e interação entre os atores envolvidos.

No Brasil, a negociação de um acordo internacional é realizada pelo Ministério de Relações Exteriores (MRE), em parceria com o Ministério competente ao assunto em questão, neste caso o Ministério de Minas e Energia (MME). Professores e especialistas como o Nivalde de Castro apontam a ausência de objetividade por parte do MRE em meio as negociações do Acordo Energético Peru-Brasil. Ou seja, aos agentes e atores brasileiros envolvidos faltou experiência em identificar as questões sensíveis como: em quais limites se dariam o retorno dos investimentos e em que termos os

conflitos socioambientais seriam mitigados, além da insuficiência em prezar pelo foco inicial, que é a integração elétrica. (Castro, 2014)

Por parte de autores peruanos, também há reclamações sobre a postura de seus negociadores. A organização não-governamental “Derecho Ambiente y Recursos Naturales” aponta que durante as discussões não houve coordenação entre os setores e seus ministérios. Ademais, o Ministério de Relações Exteriores (MINREX) participou pouco e não foi eficiente ao incluir as recomendações do Ministério do Ambiente (MINAM). Por último, eles afirmam que atores importantes, como a Autoridade Nacional de Águas (ANA), não foram consultados. (DAR, 2011)

Da mesma forma, Castro (2014) indica que não ocorreu uma interação entre os Ministérios brasileiros e o Consórcioⁱⁱ criado para realizar a construção e operação dos projetos hidrelétricos previstos. O que fica aparente é que para o consórcio não ficou claro o valor a ser restituído em relação aos gastos e possíveis conflitos com a população local o que fragilizou a negociação final. Assim, não foi promovida uma visão ampla sobre o Acordo e seus processos, atores e impactos a região de forma antecipada as resistências advindas dos agentes peruanos, que são quem ficará com o ônus das obras. (Castro, 2014)

Afinal, verifica-se, por meio da análise dos conflitos relacionados a construção da hidrelétrica de Inambari, a primeira prevista nos projetos e negociações que se desenvolveram em paralelos ao Acordo, que os fóruns de discussão prévia entre moradores, concessionárias e órgãos institucionais governamentais não se efetivaram de forma ampla e significativa para os que estarão diretamente envolvidos com o resultado das decisões, ou seja, a população local. Fator de essencial relevância, pois de acordo com Valencio (2009) a governança não deve ser apenas um instrumento do discurso político que utiliza a ideia de progresso linear como caminho de convencimento das populações locais em ratificar as decisões dos líderes governamentais, pois: “o caráter meramente testemunhal traduz uma sistemática desqualificação política dos grupos historicamente fragilizados e a convivência pacificadora exige o silenciar de reivindicações em torno de direitos.”

Diante desta ideia tem-se que a governança estabelecida ao longo do processo de negociação analisado, portou-se como uma governança das águas traduzida:

[...] na busca de um tipo de conciliação que parte da premissa de que a persistência do conflito é sinal de atraso, obtusidade; como se as divergências de projetos de espaço fossem passíveis de se aplicar apenas no diálogo pautado em torno de um progresso linear. (Valencio, 2009)

Tais questões são visíveis diante da dificuldade dos interessados em ter acesso à documentação do processo de negociação dos projetos hidrelétricos aqui discutidos, ou na ausência de consulta ampla à população local para a compreensão dos interesses destas populações, verificando assim, as possíveis limitações para os projetos iniciais de construção das hidrelétricas, que não se encontram devidamente listadas no corpo do Acordo, apesar do andamento dos projetos.

Outro fator significativo, que demonstra certa despreocupação com a área e sua população e ressaltado por Rodrigues, Hernández e

Bermann (2011), são as exigências relacionadas ao licenciamento ambiental que no texto final do Acordo aparecem citadas em meio ao protocolo das obrigações legais e institucionais de cada país para dar andamento aos projetos de construção e implantação das hidrelétricas em território peruano, mas não se destaca como sendo uma base primeira para o bom andamento dos projetos e até mesmo para a ratificação posterior do acordo.

De acordo com Rodrigues, Hernández e Bermann (2011), entre os impactos socioambientais e socioculturais que a ratificação do acordo poderiam trazer para a região do Peru, nas áreas onde as hidrelétricas propostas seriam construídas, têm-se como principal o alagamento, pelo represamento das águas, de 161km de área onde estão situados 65 povoados das regiões de Puno, Cuzco e Madre de Dios que vivem dependentes dos recursos advindos da floresta e dos rios como já mencionado na primeira parte deste texto. Além disto, ocorreria a diminuição da biodiversidade de flora e fauna da área com a destruição de patrimônio natural local e adjacências ou ainda de acordo com Vega (2010) a destruição de 1.500.000 hectares de selva amazônica em bom estado de conservação, com impactos irreversíveis a biodiversidade.

Tais impactos negativos, ao meio ambiental e sociocultural, demonstram a não validade do progresso linear, no qual os líderes governamentais se apoiam para dar andamento ao Acordo e confirmam assim, a necessidade de uma participação mais efetiva dos interesses locais previamente ao primeiro nível de negociações. Pois para Vega:

Una expulsión de los habitantes de la zona y su reubicación implicaría una caída de su nivel de vida, a pesar de las eventuales compensaciones monetarias e instalación en asentamientos con una infraestructura básica. Además, no es evidente que para personas habituadas a vivir en un territorio disperso, su reubicación en un pueblo equivalga a una mejora en su estilo de vida. (Vega, 2010. p.131)

Sendo assim, apesar de algumas compensações e do discurso do consórcio de benefícios à área, com novos postos de trabalho e um 'progresso' resultante da melhoria na infraestrutura urbana básica, não é evidente um aumento na qualidade de vida da população tradicional da região, pois nem mesmo durante a construção da hidrelétrica tal população se beneficiaria de forma ampla, tendo em vista, por exemplo, que os postos de trabalho proveniente das obras necessitariam ser preenchidos por uma mão-de-obra mais qualificada na tentativa de evitar acidentes e acelerar a construção, qualificação esta, que a população local em toda sua carência não pode oferecer.

Diante dos pontos apresentados até aqui, podemos concluir que variados itens contribuem para a não ratificação do Acordo, estando entre eles questões como: a falta de organização e articulação institucional nacional para com os interesses gerais internos, a falta de uma melhor negociação comercial e que se envolva de forma mais direta com as relações de financiamento das obras, gastos e retornos efetivos para os países e consórcio envolvidos com as obras, uma maior delimitação e estabelecimento de regras mais claras e evidentes da comercialização da energia produzida em território peruano, porém com direcionamento para o mercado brasileiro. E por fim um melhor dimensionamento dos conflitos populacionais diante

dos impactos ambientais e socioculturais que seriam vivenciados pela população local que por sua vez não se utilizaria da energia produzida e se quer teria real benefício com a produção da mesma.

Considerações finais

A pesquisa realizada referente ao ‘Acordo Energético Peru-Brasil’ nos permitiu ter subsídios para discutir de forma mais crítica não só as possíveis causas da não-ratificação do Acordo, mas também as deficiências do mesmo, principalmente em meio as negociações, quando relacionado as perspectivas de integração regional, do modelo de “Jogos de Dois Níveis” e do ideal de governança.

O processo de negociação em suas mais diversas dinâmicas é fundamental para o sucesso de um acordo internacional e em nossa análise pudemos identificar várias insuficiências no Acordo estudado, sendo elas: (i) a falta de interação, organização e articulação entre os órgãos institucionais nacionais; (ii) insuficiências em relação a negociação comercial, de forma a abranger o financiamento, gastos e retornos efetivos das obras para os países e empresas envolvidas; (iii) regras pouco claras no que tange a comercialização da energia produzida em território peruano; (iv) uma definição mais precisa no Acordo acerca das regras a serem seguidas para a comercialização da energia produzida, os direitos e deveres reais do consórcio e os limites de financiamento, seus atores e intenções; (v) falta de transparência efetiva da negociação, gerando a impossibilidade de participação direta por parte dos atores envolvidos com a questão em âmbito nacional e posteriormente em âmbito internacional; (vi) um dimensionamento falho sobre as resistências e conflitos populacionais que os possíveis impactos ambientais e socioculturais das obras criariam.

Ao considerarem-se essas questões, certamente o segundo nível de negociação transcorreria com melhor eficácia, desde que o mesmo estivesse solidamente apoiado em negociações prévias efetivas, que representassem verdadeiramente o interesse do maior número de agentes envolvidos, ou seja, se estivesse fundamentado em uma boa governança.

Estando o Acordo apoiado em três grandes objetivos: a segurança energética, o desenvolvimento sustentável e a integração entre os países; é possível concluir que o estabelecimento do Acordo só alcançaria o primeiro objetivo. Em relação ao desenvolvimento sustentável ele se mostra ineficiente, pois afeta a estrutura social e econômica das comunidades locais e afeta consideravelmente o meio ambiente. Por último, como ferramenta para integração pode ser considerado frágil. Isso porque, a integração incorpora ações de cooperação e essas, por sua vez, exigem consenso e foco em ganhos absolutos pelos atores envolvidos. Ou seja, em ganhos que são divididos entre todos os envolvidos, o que não está previsto de forma transparente no Acordo analisado.

Sendo assim, para que ratificações de acordos internacionais sejam melhor viabilizadas futuramente, parece de fundamental importância que o processo de negociação ocorra de forma integrada junto a todos os agentes envolvidos, prezando pelas questões aqui apresentadas especialmente em âmbito doméstico, previamente ao primeiro e segundo níveis de negociação.

Referências

- Bobbio, N. (1987) *Estado, Governo Sociedade: para uma teoria geral da política*. Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Brasil. Agência Nacional de Águas (ANA). [2014] *Relatório de Recursos Hídricos*.
<http://www2.ana.gov.br/Paginas/portais/bacias/amazonica.aspx>. [Data de consulta 10 outubro 2014].
- Brasil. Ministério das Relações Exteriores (MRE). (Junho, 2010). *Nota n. 364*. www.itamaraty.gov.br. [Data de consulta 20 setembro 2014].
- Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). [2014] *Biblioteca*.
http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv47603_cap4_pt8.pdf. [Data de consulta 08 outubro 2014].
- Castro, Nivalde J.. (2014) Nivalde José de Castro: entrevista por e-mail. Entrevistador: Jucilene Galvão e Lilian da Silva. São Paulo.
- Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). (2011) *Acuerdo para el suministro de electricidad al Perú y exportación de excedentes al Brasil: Buscando la gobernanza energética en el Perú*. Programa de Energía Sostenible, 1 ed.
- Diegues, A. C. (2009) 'Água e cultura ns populações tradicionais brasileiras', in Ribeiro, W.C. (Org.) *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. Annablume; São Paulo.
- Guerra, A. J. T. e Cunha, S. B (org). (2009) *Geomorfologia: uma atualização de bases e conceitos*. 9ª ed. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro.
- Haas, E. (1958) *The uniting of Europe*. Stanford University Press, Political, Social, and Economic Forces.
- Herz, Monica e Hoffmann, Andrea R.. (2004) *Organizações Internacionais: história e práticas*. Elsevier, Rio de Janeiro.
- Hurrell, Andrew. (1995) 'O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial.' *Contexto Internacional*, 17:1, 23-59.
- Jacobi, P.R. (2012) 'Agenda 21 e Governança'. *Estudos Avançados*, 26:74.
- Nobre, C. A. et al. (2010) 'Características do Clima Amazônico: Aspectos Principais', in *Amazonia and Global Change*. Geophysical Monograph Series 186. American Geophysical Union.
daac.ornl.gov/LBA/lbaconferencia/amazonia_global_change/10_Caracteristicas_Nobre.pdf. [Data de consulta 10 outubro 2014].
- Peru. Instituto Nacional de Estatística e Informática (INEI) [2014]. *Perfil Socio-Demográfico-Ucayali*.
<http://www.inei.gob.pe/buscaador/?tbusqueda=ucayali> [Data de consulta 12 outubro 2014].
- Peru. Ministério de Agricultura. ANA. [2010] *Recursos Hídricos del Perú em Cifras*.
- Pires E.L.S. et al. [2011] *Governança territorial: conceito, fatos e modalidades*. UNESP-IGCE-Programa de Pós-graduação em Geografia, Rio Claro.
- Putnam, R. (1988) 'Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games'. *International Organization*, 42, 427-460.
- Rodrigues, L.; Hernández, F. e Bermann, C. (2011). 'Producción de energía hidroeléctrica en amazonía: evaluación del acuerdo Perú –

Brasil y la internacionalización de problemas ambientales' *Revista Latinoamericana de Derecho y Políticas Ambientales*, 1:1, p. 253-276.

Valencio, Y.M. e Santos, E. (2009) 'Participação social no gerenciamento dos recursos hídricos: a bacia do rio São Francisco', in Ribeiro, W.C. (Org.) *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. Annablume, São Paulo.

Vega, José S. (2010) *Inambari: la urgencia de una discusión seria y nacional - pros y contras de un proyecto hidroeléctrico*. 1 ed. ProNaturaleza – Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza.



Figura 1 – Bacia Amazônica – com destaque para as sub-bacias que serão base para a construção das hidrelétricas em projeto. (página 4)

ⁱ “[...] uma política em que os Estados e os atores não-estatais cooperam e coordenam estratégias dentro de uma determinada região.” (FAWCETT, 2004. p. 433)

ⁱⁱ O consórcio criado é formado pelas estatais brasileiras: Eletrobrás, que detém 29,4%, e Furnas, com (19,6%); e também pela empresa privada OAS, que conta com 51%. Além delas, há uma filial peruana, chamada “Empresa de Generación Eléctrica Amazonas Sur SAC”, que detém 100%. O financiamento das obras também já foi acordado e será realizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que é uma organização brasileira. (VEGA, 2010)