

# EQUADOR



# EQUADOR: DEIXAR O PETRÓLEO NO SUBSOLO

---

Bruno Milanez

## APRESENTAÇÃO DO CASO

Este texto descreve e analisa a Iniciativa Yasuní-ITT, apresentada pelo governo do Equador em 2007. O projeto defendia a ideia de o governo do Equador não explorar parte de suas reservas de petróleo, recebendo, por isso, recursos de países industrializados a título de compensação pela contribuição dada a não emissão de gases de efeito estufa, que seriam evitados pela não exploração dessas reservas. O caso recebeu ampla divulgação internacional, forte apoio de movimentos sociais e adesão de países europeus.

A proposta compreendia os campos Ishpingo-Tiputini-Tambococha (ITT), dentro do Parque Nacional de Yasuní (PNY) e em área de influência da Reserva Étnica Waorani (REW). A região concentra não apenas elevada biodiversidade, como também povos indígenas em isolamento voluntário.

Apesar de não tratar de um caso da indústria mineral propriamente dita, esse é considerado um exemplo emblemático, tanto pela engenhosidade de seu argumento, quanto por ter sido incorporado (temporariamente) por um governo de perfil neoextrativista<sup>1</sup>. O desenho do projeto e sua negociação du-

---

<sup>1</sup> Gudynas (2009; 2012) define o neoextrativismo como um modelo de desenvolvimento focado no crescimento econômico e baseado na apropriação de recursos naturais, em redes produtivas pouco diversificadas e na inserção internacional subordinada. No modelo proposto pelo autor, o Estado tem um papel ativo, buscando sua legitimação por meio da apropriação e distribuição de parte da renda gerada, apresentando afinidades com a emergência

raram cerca de seis anos; em 2013, o governo equatoriano anunciou que iria desistir da iniciativa.

O estudo permite a reflexão sobre diferentes elementos que podem servir como inspiração e fonte de reflexão para propostas de áreas livres de mineração. Entre eles, a importância do contexto nacional e internacional, a relevância do momento de lançamento de uma campanha, a oportunidade criada pela participação de representantes de movimentos sociais no governo, a possibilidade de combinar discursos de natureza moral e econômica, e, por fim, os desafios postos às moratórias de atividades extrativistas.

Para apresentar este caso, o restante do texto está estruturado em três seções. A seção 2 apresenta características históricas, econômicas e sociais do Equador, descreve a estrutura do mercado de petróleo e comenta as principais leis relativas à atividade petrolífera. A seção 3 discute em mais detalhes o processo de contestação social. Ela descreve a demanda apresentada, analisa o papel dos principais agentes, avalia o contexto que levou à proposta e comenta as principais estratégias e desafios para a implementação da Iniciativa Yasuní-ITT. Por fim, a seção 4 destaca alguns elementos para discussão e reflexão.

## CONTEXTO NACIONAL

### 1. CARACTERÍSTICAS DO PAÍS

O Equador possui uma área de 277 mil km<sup>2</sup>, tamanho próximo ao do estado de Tocantins, sendo politicamente dividido em 24 províncias. Em 2013, sua população era estimada em 15,4 milhões de habitantes, aproximando-se do tamanho da população do estado da Bahia. O país possui um sistema de governo presidencialista e seu Poder Legislativo é unicameral, sendo representado pela Assembleia Nacional, composta por 137 Assembleístas (CIA, 2013).

Em 2012, o Produto Interno Bruto (PIB) do Equador foi de US\$ 149,5 bilhões (Paridade de Preço de Compra) e o PIB per capita US\$ 10.200, sendo esse valor equivalente ao do Peru (US\$ 10.600) e inferior ao do Brasil (US\$ 11.700) (CIA, 2013). No mesmo ano, seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi 0,724 e, nesse caso, inferior aos valores do Peru (0,741) e do Brasil (0,730) (IBGE, 2013).

A estrutura econômica apresenta uma predominância dos serviços (58,8%), seguidos pela indústria (35,2%) e pela agricultura (5,9%). Entre os principais produtos industriais estão o petróleo, químicos e a indústria alimentícia, já na agricultura se destacam banana, café e cacau (CIA, 2013).

---

de governos autodefinidos como progressistas.

Apesar de aparecer em segundo lugar, comparativamente, a indústria ainda apresenta um importante peso na economia equatoriana. Com vistas à comparação, em 2012, esta participação era superior à do Brasil (26,3%) e equivalente às do México (35,8%) e do Chile (36,0%) (CIA, 2013). Em grande parte, isso se deve ao papel do petróleo na economia. Em 2012, a renda do petróleo correspondeu a 19,1% do PIB do Equador, participação próxima à Nigéria (26,8%) e à da Venezuela (26,7%), porém muito inferior ao índice dos países árabes como Kuwait (53,8%), Arábia Saudita (47,2%) e Iraque (45,5%) (WORLD BANK, 2013).

O desempenho econômico do Equador muito se confunde com a história da atividade petrolífera. Ao longo da primeira metade do século XX, os produtos agrícolas figuravam como os principais produtos exportados. Essa situação foi alterada a partir da década de 1970, quando a intensificação da exploração e o aumento do preço do petróleo no mercado internacional promoveram um período de elevado crescimento econômico, conforme apresentado no Quadro 1.

**Quadro 1: Indicadores econômicos 1971-1981**

<b>Indicador</b>	<b>1971</b>	<b>1981</b>
PIB (US\$)	1.602 milhões	13.946 milhões
Exportações (US\$)	199 milhões	2.568 milhões
Reserva monetária internacional (US\$)	55 milhões	563 milhões
Dívida externa (US\$)	261 milhões	5.870 milhões
Dívida externa (% PIB)	16%	42%
Juros da dívida (% das exportações)	15%	71%

**Fonte:** Adaptado de Acosta (2009)

Este período de “bonança” petrolífera permitiu um aumento considerável no consumo doméstico do Equador, porém não garantiu um aprimoramento da capacidade produtiva do país, levando a um aumento constante dos produtos importados, do endividamento internacional e da exportação do petróleo. Ao longo dos anos 1980, todavia, houve uma brusca queda no preço do petróleo, que passou de US\$ 36/barril (1980) para US\$ 18/barril (1989), acarretando uma inversão no fluxo de capitais (WORLD BANK, 2014).

Com a redução dos preços do petróleo, o Equador aprofundou seu endividamento internacional e o governo iniciou um longo processo de ne-

gociação com credores internacionais. Como parte destas negociações, o país passou a incorporar diferentes condicionantes impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, principalmente relacionadas à privatização das empresas estatais e à abertura ao comércio internacional. Estas negociações, porém, não impediram a drenagem da renda petroleira para o exterior; por exemplo, em 1986, toda a receita de exportação do país foi transferida para os credores internacionais (ACOSTA, 2009; DAVIDOV, 2012).

Ao longo dos anos 1990, continuou o aprofundamento do modelo neoliberal. Pressões de grupos internos e de instituições externas levaram à modificação nas normas equatorianas ampliando a abertura comercial, assim como redução do tamanho do Estado. Neste período são aprovadas a *Ley de Mercado de Valores*, a *Ley de Modernización del Estado* e a *Ley General de Instituciones del Sistema Financiero*. Estas mudanças institucionais culminaram na quebra do sistema financeiro equatoriano, na moratória da dívida externa e na adoção do dólar como moeda oficial em 2000 (ACOSTA, 2000; DAVIDOV, 2012).

O crescente endividamento levou o Equador a intensificar ainda mais a exportação de petróleo como estratégia para obter dólares. Neste sentido, foi estratégica a instalação do *Oleoducto de Crudos Pesados (OCP)*, construído por um consórcio de empresas transnacionais para facilitar a exportação do petróleo da região Amazônica. Esta expansão para o interior acabou por gerar diferentes casos de deterioração ambiental ligados a desmatamento, poluição, acidentes e vazamentos que causaram não somente significativos impactos ambientais como também danos à saúde da população, em particular de povos indígenas (ACOSTA, 2000; LARREA, 2010; RIVAL, 2010).

Os compromissos assumidos passaram a comprometer a renda petroleira sem garantir uma melhora da qualidade de vida da população, que continuou a sofrer com problemas associados à pobreza (ESPINOSA, 2013). Dessa forma, os impactos econômicos e socioambientais do modelo petroexportador acabaram por gerar considerável insatisfação entre a população. Como consequência, ao longo do período neoliberal, três presidentes foram depostos por pressão popular (Abdalá Bucaram 1996-1997, Jamil Mahuad 1998-2000 e Lucio Gutiérrez 2003-2005) (ACOSTA, 2009).

Dentro desse contexto, a eleição de Rafael Correa, em 2007, foi construída como uma oportunidade para mudanças no modelo de desenvolvimento. O presidente anterior, Lucio Gutierrez, assumiu o poder em 2003 e, até 2004, gozou de certa popularidade. A partir de então, começaram a ocorrer protestos na área rural, por conta de sua política econômica, e na cidade, devido a denúncias de corrupção (ESPINOSA, 2013). Dessa forma, a candidatura de Rafael Correa recebeu apoio de uma ampla aliança, envolvendo movimentos indígenas, camponeses e organizações ambientalistas (ARSEL; ANGEL, 2012).

Segundo Davidov (2012), Rafael Correa tinha interesse em caracterizar seu governo como “pós-neoliberal” e em abandonar o modelo econômico vigente. Sendo assim, havia interesse político em desafiar o setor petrolífero, mostrando-se independente das estratégias desenhadas pelo Banco Mundial e pelo FMI. Para tanto, ele buscou reverter a tendência neoliberal, revisar os contratos de concessão de petróleo e aumentar a participação do Estado no setor (ACOSTA, 2009).

Dessa forma, apesar de ter havido uma moldagem da identidade do país em torno da exploração petrolífera (SPINOSA, 2013), existe no Equador a identificação do setor com o processo de endividamento internacional, com o período neoliberal e com a reestruturação econômica (DAVIDOV, 2012). Além disso, a sociedade criou o entendimento de que o Equador havia perdido um importante recurso não renovável, sem promover seu desenvolvimento (LARREA, 2010). Como consequência desse processo, os equatorianos desenvolveram um sentimento muito particular em relação ao petróleo. Por um lado, a população percebe a dependência de seu país com relação à exportação do petróleo; por outro lado, entende que essa estratégia de desenvolvimento não promove as mudanças sociais e econômicas prometidas (RIVAL, 2010).

## **2. AGENTES ECONÔMICOS E ESTRUTURA DO MERCADO**

O início da extração de petróleo no Equador data do final do século XIX quando, em 1878, foi outorgada a primeira concessão de extração na península de Santa Helena. A atividade se intensificou durante os anos 1930; nesta década várias empresas transnacionais se instalaram, primeiramente na região costeira e, em um segundo momento, na região Amazônica. A atividade de transnacionais foi majoritária durante a maior parte do século XX, até que, na década de 1970, se instituiu a Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (atual Petroecuador).

Atualmente as estatais Petroecuador e Petroamazonas, além da Operaciones Rio Napo (joint venture entre Petroecuador e Petroleos de Venezuela), respondem por 73% da produção petrolífera; o restante é realizado por empresas transnacionais (EIA, 2014). A maior parte da produção, agora, se concentra na região Amazônica e, conforme apresentado no Quadro 2, ela tem gerado elevado risco de degradação ambiental, em particular devido à proximidade de áreas protegidas, além de se colocar como um importante foco de conflito com comunidades indígenas de diferentes etnias, incluindo algumas em isolamento voluntário (ACOSTA, 2009).

O Equador possui reservas de petróleo comprovadas de 8,24 bilhões de barris de petróleo, o que o coloca na 19ª posição em termos de reservas mundiais. A economia do país apresenta forte relação com o setor; por exemplo, as exportações de petróleo representam mais de 30% do PIB do país, sendo

o 11º fornecedor dos EUA (MARTIN, 2011). A dependência do petróleo acabou também por influenciar sua estrutura energética. Apesar de possuir significativo potencial para geração de energia hidrelétrica, o parque termelétrico do país responde por 55,3% da produção de eletricidade (CIA, 2013).

**Quadro 2: Empresas que atuam na Amazônia Equatoriana (dados referentes a 2008)**

Empresa	Nacionalidade	Produção (barris/dia)	Áreas protegidas	Comunidades tradicionais	Conflitos
CGC	Argentina	Exploração suspensa		Kichwa	Possíveis impactos ambientais
Tecpecuador	Argentina	3.300	Reserva Ecológica Cofán Bermejo	A'i Cofán, Shuar, mestiços	
Ecuador TLC	Brasil	33.764		Kichwa, mestiços	Asfaltamento de estrada, construção de pontes e aterramento de dutos
Petrobrás	Brasil	n/d	Parque Nacional Yasuní, Zona Intangível tagaeritaromenani	Worani, povos em isolamento voluntário	Indenização (Bloco 18) Exigência de contratação de pessoal local
Petrobell	Canadá	2.829			Compensações
ENAP - SIPEC	Chile	9.532			
CNPC	China	n/d	Reserva Ecológica Cayambe-Coca	Kichwa, mestiços	
Petroriental	China	16.149	Parque Nacional Yasuní, Zona Intangível tagaeritaromenani	Kichwa, Shuar, Worani, Mestiços, povos em isolamento voluntário	Indenização por vazamentos Asfaltamento, construção de pontes e aterramento de dutos.
Andes Petroleum	China	45.322		Mestiços	Asfaltamento de estrada
Petroecuador	Equador	170.982	Reserva Ecológica Limoncocha, Reserva Pañacocha, Parque Nacional Yasuní, Reserva Faunística Cuyabeno, Zona Intangível tagaeritaromenani	Kichwa, Secoya, Shuar, Siona, Worani, mestiços, povos em isolamento voluntário	
Tripetrol	Equador	Sem operação			
Petosud	Equador	3.908		Shuar, Worani, mestiços	Idenização (Campo Pindo)
Repsol YPF	Espanha/ Argentina	58.147	Parque Nacional Yasuní	Worani	
Burlington Resources, Arco	EUA	Exploração suspensa		Kichwa	
City Oriente	EUA	2.927		Kichwa, mestiços	Asfaltamento de estrada
Perenco	França	24.054		Kichwa, mestiços	Desrespeito a unidades de conservação
Agip Oil	Itália	2.521		Kichwa, Shuar, Worani	

**Fonte:** Adaptado de Acosta (2009).

A importância do petróleo pode ser percebida na economia como um todo, mas com primordial relevância para a balança comercial do país. Se em 2012, o Equador conseguiu manter a balança equilibrada (superávit de US\$ 70 milhões) (CIA, 2013), em grande parte isso pode ser associado à exportação de petróleo, que respondeu por 58% do total do país (OPEC, 2013).

Se a produção de petróleo bruto é considerável (504,5 mil barris/dia em 2012), a capacidade de refino não foi desenvolvida na mesma proporção. Do total extraído, 72,5% são exportados ainda na forma de petróleo bruto. Em 2012, o refino foi de 200 mil barris/dia, mas teve ainda de ser complementado pela importação de 111 mil barris/dia para atender a demanda doméstica (CIA, 2013). Mais de 60% do petróleo beneficiado no país é refinado na refinaria de Esmeraldas (pertencente à estatal Petroecuador), que funciona em condições precárias e tem apresentado repetidas falhas operacionais (ACOSTA, 2009).

Entretanto, a extração excessiva começa a gerar novos desafios para o Equador. Desde o início dos anos 2000, a quantidade de petróleo descoberto vem reduzindo em quantidade e qualidade. A maior parte dos novos campos se localiza em regiões cada vez mais remotas na região Amazônica, principalmente em áreas protegidas como os parques nacionais Yasuní, Sangay, Sumaco-Napo-Galeras e Llanganates; as reservas biológicas de Cayambe-Coca e Limoncocha; e a Reserva Faunística Cuyabeno. Além disso, o petróleo destes campos é do tipo pesado e extra-pesado, que possui menor preço no mercado, maior impacto ambiental e que exige um beneficiamento mais caro, devido à alta concentração de enxofre e de metais pesados (MARTÍNEZ, 2000; ACOSTA, 2009).

### **3. MARCO REGULATÓRIO**

A primeira lei para tratar exclusivamente da exploração de petróleo foi criada em 1921, até então essa atividade era regulada juntamente com a mineração, em uma lei de 1886. Conforme apresentado no Quadro 3, a legislação passou por diversas alterações ao longo do tempo.

Desde sua primeira versão, a legislação definia a propriedade estatal dos recursos petrolíferos. As alterações posteriores buscaram definir, principalmente, a forma como se daria a relação entre Estado e empresas privadas na extração do petróleo. Em linhas gerais, pode-se perceber que durante a maior parte do século XX, houve pouca regulamentação e as empresas privadas tiveram bastante liberdade de ação. Existiu uma primeira tentativa de aumento do controle estatal nos anos 1970 que, porém, foi rapidamente neutralizada pela guinada neoliberal dos anos 1990. Então, no final dos anos 2000, houve uma nova tentativa de fortalecimento do Estado e de apropriação pública da renda petrolífera (ACOSTA, 2009; MELO; FIGUEROA; WRAY, 2009).



### Quadro 3: Evolução do marco regulatório do petróleo

Ano	Lei	Definições e mudanças
1921	Ley sobre yacimientos o depósitos de hidrocarburos	Define a propriedade Estatal dos recursos hidrocarboníferos Cria sistema de arrendamento para exploração de petróleo Define tributação da extração bruta do recurso (5% - 12%) Libera petróleo do pagamento de impostos de exportação
1937	Ley de petroleo	Substitui arrendamento por concessão Define pagamento de imposto de renda pelas vendas e imposto sobre extração líquida (5% - 11%)
1971	Ley de hidrocarburos	Obriga as empresas a apresentar informações sobre suas atividades ao Ministério de Recursos Naturais Substitui a concessão por contratos de associação, contratos de operação, contratos de prestação de serviço e contratos de economia mista Cria a Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana Estabelece o pagamento de royalties pela exploração do petróleo (12 - 16%)
1982	Reforma a la ley de hidrocarburos	Substitui contratos de operações pela prestação de serviços de prospecção e de exploração
2000	Reformas a la ley de hidrocarburos por ley Trole I	Elimina a competência exclusiva do Estado para construir oleodutos (favorece construção do OCP) Permite a constituição de joint ventures para a realização de atividades petrolíferas
2000	Reformas a la ley de hidrocarburos por ley Trole II	Desenha novos parâmetros de gestão compartilhada (joint ventures) para permitir investimentos privados em campos explorados pela Petroecuador.
2006	Reforma a la ley de hidrocarburos	Redistribui “excedentes petroleiros” gerados por contratos sem cláusula de ajustes de preços
2008	Ley de recuperación de recursos petroleros	Transfere fundos especiais de excedentes petroleiros (usados anteriormente para pagamento exclusivo da dívida externa) para o Orçamento Geral do Estado.

**Fonte:** Adaptado de Acosta (2009).

Se por um lado o marco regulatório do petróleo apenas foca nas formas de contratos e tributação, após 2008 ele passou a ser aplicado dentro do contexto da nova Constituição. Esta traz diferentes inovações legais do ponto de vista socioambiental, como a definição do Equador como Estado plurinacional, o reconhecimento dos direitos da natureza e a promoção do estado de bem

viver (*sumak kawsay*). Em seu capítulo sétimo, a Constituição equatoriana, define da seguinte forma os direitos da natureza:

Art. 71.: A natureza, ou Pacha Mama, de onde se reproduz e se realiza a vida tem direito a que se respeite integralmente sua existência e a manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos.

[...]

Art. 72.: A natureza tem direito à restauração. Esta restauração será independente da obrigação que têm o Estado e as pessoas físicas ou jurídicas de indenizar aos indivíduos e coletivos que dependam dos sistemas naturais afetados (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008).

Nesse sentido, merece destaque a percepção de que os direitos da natureza são intrínsecos a ela e não dependem de seu uso ou do grupo que ocupa determinado território. Em outras palavras, compensar as pessoas que foram prejudicadas pela degradação ambiental não seria suficiente para garantir os direitos da natureza.

Outra particularidade diz respeito ao princípio do “bem viver”. Neste sentido, a Constituição propõe que se busque desenvolver as potencialidades e capacidades humanas e que se garanta uma condição de vida digna às pessoas. Ao mesmo tempo, ela defende que se considere o respeito à natureza e que se conserve a biodiversidade (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008; MELO; FIGUEROA; WRAY, 2009).

Apesar desses avanços, alguns artigos da Constituição merecem ressalvas. Por exemplo, ao mesmo tempo em que ela proíbe a extração de recursos naturais não renováveis em áreas protegidas e zonas intangíveis, ela afirma que tal proibição pode ser anulada no caso de pedido do Presidente da República e de declaração de interesse nacional pela Assembleia Nacional (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008, art. 407). Sendo assim, mesmo a Constituição não se apresenta como um documento definitivo, deixando brechas para decisões particulares em contextos específicos.

Dessa forma, a construção da Iniciativa Yasuní-ITT se dá com base em um marco regulatório ambíguo. Por um lado, a legislação setorial hidrocarbonífera se volta principalmente para a relação Estado-empresas, sem ponderar ou considerar aspectos ambientais. Por outro lado, a Constituição oferece um arcabouço legal suficientemente forte para embasar o projeto (MELO; FIGUEROA; WRAY, 2009). Conforme discutido nas próximas seções, esse posicionamento dúbio irá não apenas dificultar, em alguns momentos, o desenvolvimento da proposta, como ainda caracterizar as ações e decisões do governo nacional.

## CONTESTAÇÃO SOCIAL

### 1. DEMANDA

A Iniciativa Yasuní-ITT tem como principal demanda a opção pela não exploração do bloco 43, que inclui os campos ITT. Estimativas indicam que essas reservas somariam 850 milhões de barris de petróleo, ou quase 25% das reservas comprovadas do Equador (ACOSTA, 2009). A escolha dos campos ITT se deve à grande biodiversidade existente no local, bem como ao fato dos campos estarem em territórios ocupados por comunidades indígenas em isolamento voluntário. Dessa forma, a Iniciativa estava baseada em quatro pilares principais. Primeiramente, proteger o território e os povos que aí vivem; em segundo lugar conservar importante biodiversidade; além disso, contribuir para a redução das emissões de gases de efeito estufa e; por fim, iniciar no Equador um processo de mudança para uma economia pós-petroleira (ACOSTA, 2014).

A proposta foi elaborada por uma rede de movimentos sociais que incluía ambientalistas, grupos de defensores dos direitos humanos, camponeses e organizações urbanas, entre outros. Posteriormente, ela foi incorporada pelo governo e desenvolvida como política pública. Todavia nesta passagem, foi incorporado o critério do pagamento de uma compensação ao Equador pelos países industrializados, justificada pela contribuição do Equador para a mitigação das mudanças climáticas e pela necessidade do país em obter recursos para desenvolver programas de desenvolvimento.

Dessa forma, como condição para a implementação da proposta, o governo equatoriano demandou o pagamento de cerca de US\$ 350 milhões por ano, durante 10 anos, valor estimado como metade da receita que o país obtería se explorasse o petróleo. Esses recursos seriam utilizados pelo país, principalmente, em projetos para o desenvolvimento de energias de baixo carbono (OILWATCH, 2007).

### 2. AGENTES

#### 2.1 ONGS E MOVIMENTOS SOCIAIS

As ONGs tiveram um importante papel tanto na formulação, quanto na divulgação nacional e internacional da proposta. Particularmente importante foi a transferência de alguns assessores técnicos de movimentos sociais e da academia para o governo (ARSEL; ANGEL, 2012).

De fundamental importância para o desenvolvimento e difusão da Iniciativa Yasuní-ITT foi o envolvimento de organizações não governamentais equatorianas. Durante a elaboração da Iniciativa a organização *Acción Ecológica* secretariava a Oilwatch, uma rede de resistência a atividades petrolíferas em países tropicais. A *Acción Ecológica* foi uma das responsáveis pela concep-