

Heitor Pergher

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE INTEGRAÇÃO  
ENERGÉTICA NA AMÉRICA DO SUL: UMA ANÁLISE DOS  
ACORDOS ASSINADOS PELO BRASIL (1969-2010)**

Dissertação apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em  
Relações Internacionais da  
Universidade Federal de Santa  
Catarina como requisito parcial  
para a obtenção do grau de mestre  
em Relações Internacionais.  
Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Clarissa  
Franzoi Dri

**Florianópolis  
2016**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária  
da UFSC.

Pergher, Heitor. A política externa brasileira de integração energética na América do Sul: uma análise dos acordos assinados pelo Brasil (1969-2010) / Heitor Pergher; orientadora, Clarissa Franzoi Dri - Florianópolis, SC, 2016. 231 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

1. Relações Internacionais. 2. Integração energética. 3. América do Sul. 4. Integração Regional. 5. Política Externa Brasileira. I. Dri, Clarissa Franzoi. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE INTEGRAÇÃO  
ENERGÉTICA NA AMÉRICA DO SUL: UMA ANÁLISE DOS  
ACORDOS ASSINADOS PELO BRASIL (1969-2010)**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Relações Internacionais e aprovada pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 21 de março de 2016.

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Clarissa Franzoi Dri**  
Coordenadora do Curso

**Banca Examinadora:**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Clarissa Franzoi Dri**  
Professora Orientadora

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Graciela De Conti Pagliari**  
Membro de Banca

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marília Bortoluzzi Severo**  
Membro de Banca

---

**Prof. Dr. Marcio Roberto Voigt**  
Membro de Banca



Dedico este trabalho aos meus pais.



## AGRADECIMENTOS

Esta dissertação de mestrado é fruto do apoio e do trabalho de um conjunto fundamental de pessoas, sem as quais não teria sido possível chegar a esse resultado final. Em especial, devo agradecimentos:

À minha orientadora, a professora Clarissa, que tanto durante as disciplinas do mestrado em Relações Internacionais quanto na produção desta dissertação, foi fundamental à minha formação acadêmica e a esta dissertação, principalmente, na maturação e delimitação do tema.

Aos meus pais, César e Denise, que sempre valorizaram o estudo na minha vida, valoração essa que me possibilitou chegar ao mestrado em Relações Internacionais da UFSC. À minha mãe devo agradecimentos especiais, por ter ela estado sempre disposta a ler e criticar todas as minhas produções do mestrado, fazendo sugestões e corrigindo os eventuais erros gramaticais.

À minha companheira, Vanessa, que sempre esteve por perto para tornar os momentos mais tensos e estressantes do mestrado em leves turbulências de um longo e contínuo percurso.

Ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da UFSC e à sua equipe de professores e funcionários administrativos, que me deram todo o apoio pedagógico e teórico para que fosse possível redigir esta dissertação.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por conceder bolsa de estudos, ajuda essa sem a qual não teria sido possível dedicar-me integralmente ao mestrado em Relações Internacionais.



“If I have seen a little further it is  
by standing on the shoulders of Giants”.  
Isaac Newton



## RESUMO

Avalia-se, nesta dissertação, a relação existente entre a queda da dependência energética brasileira extrarregional, observada entre 1969 e 2010, e o processo de integração energética promovido pelo Brasil na América do Sul. Os dois questionamentos basilares de pesquisa são: 1 – de que forma a política externa brasileira de integração energética se compara às linhas gerais da sua política externa de integração na América do Sul e; 2 - de que forma a integração energética foi capaz de diminuir a dependência energética extrarregional brasileira. As hipóteses formuladas previram a existência de um processo mais ambicioso de integração energética, assim como o fato da diminuição da dependência extrarregional brasileira poder ser relacionado à promoção de projetos de integração energética. Assim, este estudo evidenciou que a política de integração energética brasileira na América do Sul entre 1969 e 2010 resultou em alterações na matriz energética brasileira, o que fez com que a integração energética assumisse posição de destaque na política externa brasileira de integração regional, porém, sem gerar um processo mais aprofundado de integração. As alterações observadas na matriz energética brasileira têm relação direta com dois fatores centrais: o aumento da importação e exportação de energia entre o Brasil e os seus países vizinhos, demonstrando certa complementariedade energética na região; e a diversificação das fontes que compõem a matriz energética brasileira, conferindo prioridade ao uso de fontes com grandes reservas regionais e nacionais. Esses fatores foram relevantes em diminuir a dependência energética brasileira extrarregional, fortalecendo a posição internacional do país e da região em períodos de crise energética.

**Palavras-chave:** Integração energética na América do Sul, política externa brasileira, matriz energética, dependência energética, integração regional.



## **ABSTRACT**

It's evaluated in this dissertation the relationship between the descent of the Brazilian energy dependence, observed between 1969 and 2010, and the process of energy integration promoted by Brazil in South America. The two basic questions of research are: 1 - how Brazilian foreign policy of energy integration compares to the broad lines of its foreign policy of integration in South America; 2 - how energy integration was able to reduce Brazilian extra-regional energy dependence. By the hypothesis we assume a more ambitious project for energy integration, as well as the correlation between the decrease in Brazilian extra-regional energy dependence and energy integration. This study showed that the Brazilian energy integration policy in South America between 1969 and 2010 resulted in changes in the Brazilian energy matrix, which meant that energy integration assumed a prominent position in Brazilian foreign policy of regional integration. The changes observed in the Brazilian energy matrix are directly related to two main factors: the increase in imports and exports of energy between Brazil and its neighbors, demonstrating certain energy complementarity in the region; and the diversification of the resources that make up the Brazilian energy matrix, giving priority to the use of sources with large regional and national reserves. These factors were relevant on the decrease of Brazilian extra-regional energy dependence, strengthening the international position of the country and of the region in energy crisis periods.

**Key-words:** Energy integration in South America, Brazil's foreign policy, energy matrix, energy dependence, regional integration.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Evolução das reservas globais de petróleo entre 1993 e 2013.....	57
Figura 2: Capacidade de produção e consumo de petróleo por região.....	59
Figura 3: Produção global de biocombustíveis entre 2003 e 2013.....	60
Figura 4: Consumo de hidroeletricidade por região.....	61
Figura 5: Principais reservas de gás natural na América do Sul.....	62
Figura 6: Participação por país na importação de energia elétrica na América do Sul.....	64
Figura 7: Principais importadores de energia elétrica da América do Sul.....	65
Figura 8: Evolução do nível de dependência energética na matriz energética brasileira.....	68
Figura 9: Consumo interno de energia por fontes.....	70
Figura 10: Bacia do Prata.....	83
Figura 11: Oferta Interna de Energia Elétrica.....	99
Figura 12: Valores percentuais de energia importada.....	100
Figura 13: Valores Totais de energia importada.....	101
Figura 14: Distribuição das reservas comprovadas de gás natural em 1993, 2003 e 2013.....	121
Figura 15: Reservas, consumo e produção de gás natural na América do Sul.....	122
Figura 16: Gasodutos da América do Sul.....	123
Figura 17: Projetos em operação e planejados de geração e interconexão no Mercosul.....	133
Figura 18: Capacidade Instalada de Geração Elétrica.....	145
Figura 19: Oferta Interna de Energia Elétrica por Fonte.....	146
Figura 20: Oferta Interna de Energia Elétrica.....	147
Figura 21: Oferta interna de energia.....	148
Figura 22: Importação total de energia.....	149
Figura 23: Eixos de integração do Cosiplan.....	171
Figura 24: Investimento por eixos da IIRSA.....	172

Figura 25: Localização geográfica dos projetos da IIRSA.....	173
Figura 26: Composição setorial da carteira do Cosiplan.....	174
Figura 27: Porcentagem do valor total de investimentos por setor de atuação.....	175
Figura 28: Projetos de geração e interconexão energética.....	176
Figura 29: Origem dos investimentos no Cosiplan.....	177
Figura 30: Valores totais de energia importada em 10 <sup>3</sup> tep.....	182
Figura 31: Dependência externa de energia em percentagem do total consumido.....	183
Figura 32: Produção de Energia Primária em 10 <sup>3</sup> tep.....	184
Figura 33: Importação de gás natural em 10 <sup>3</sup> Tep.....	191
Figura 34: Projeto previsto para o Grande Gasoduto do Sul.....	195
Tabela 1: Normativas de energia do Mercosul.....	134
Tabela 2: Portfólio de projetos do Cosiplan.....	172

## **SIGLAS E ABREVIACÕES**

ABACC - Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares

AIEA - Agência Internacional de Energia Atômica

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração

ALALC - Associação Latino-Americana de Comércio

ALBA – Aliança Bolivariana

ANEEL - Agência Brasileira de Energia Elétrica

BEN – Balanço Energético Nacional

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BP – British Petroleum

CAN – Comunidade Andina

CASA - Comunidade Sul-Americana de Nações

CEBAC - Comissão Especial Brasileiro–Argentina de Coordenação

CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CECACIER - Comitê Regional para a América Central e o Caribe

CELAC – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CIER – Comissão de Integração Energética Regional

COSIPLAN – Conselho de Infraestrutura e Planejamento

CMC - Conselho do Mercado Comum

DEC. – Decisão

EUA - Estados Unidos da América

FHC – Fernando Henrique Cardoso

GASBOL – Gasoduto Brasil-Bolívia

GASIN - Gasoduto de Integração Bolívia-Argentina-Paraguai-Brasil

GATT - General Agreement on Tariffs and Trade

GMC – Grupo Mercado Comum

GN – Gás Natural

GNL - Gás Natural Liquefeito

GW – Gigawatt

IIRSA – Iniciativa de Integração de Infraestrutura da América do Sul

KW – Quilowatt

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio  
MME – Ministério de Minas e Energia  
MW – Megawatt  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
OLADE – Organização Latino Americana de Energia  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PDVSA - Petróleos de Venezuela S.A.  
PEI – Política Externa Independente  
PICE - Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentina-  
Brasil  
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento  
PNE – Plano Nacional de Energia  
PPT - Programa Prioritário de Termelétricidade  
PT – Partido dos Trabalhadores  
TEP - toneladas equivalentes de petróleo  
TNP – Tratado de não proliferação de Armas Nucleares  
TOP – Take or Pay  
YPFB - Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos  
UE – União Europeia  
UNASUL – União das Nações Sul Americanas  
URSS - União Soviética

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
<b>1 O BRASIL NA AMÉRICA DO SUL: INTEGRAÇÃO E COMPLEMENTARIEDADE ENERGÉTICA .....</b>	<b>27</b>
1.1 REGIONALISMO SUL-AMERICANO.....	27
1.2 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	38
1.2.1 A política externa brasileira do início do século XX a 1960.....	39
1.2.2 O Brasil e a América do Sul entre 1960 e 1990 .....	43
1.2.3 A integração regional a partir da década de 1990 .....	47
1.2.4 Os anos 2000 e o novo processo de integração sul-americano.....	51
1.3 A ENERGIA NA AMÉRICA DO SUL E AS DEMANDAS ENERGÉTICAS DO BRASIL .....	55
1.3.1 As reservas energéticas da América do Sul.....	56
1.3.2 O Brasil e a integração energética.....	64
1.4 CONCLUSÕES PARCIAIS .....	71
<b>2 OS PRIMEIROS PASSOS RUMO À INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA SUL-AMERICANA.....</b>	<b>75</b>
2.1 A INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA ENTRE 1960 E 1990: O FOCO NA HIDROELETRICIDADE.....	75
2.1.1 A Comissão de Integração Elétrica Regional – CIER.....	77
2.1.2 A Organização Latino-Americana de Desenvolvimento Energético – OLADE .....	79
2.2 OS PRINCIPAIS ACORDOS DE INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA	82
2.2.1 O Tratado da Bacia do Prata.....	82
2.2.2 Usina Binacional de Itaipu .....	86
2.2.3 O Acordo Tripartite de 1979 .....	91
2.2.4 A parceria nuclear entre Argentina e Brasil em 1980 .....	93
2.3 VARIAÇÕES DA MATRIZ ENERGÉTICA DURANTE O PERÍODO .....	96
2.4 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA.....	102
2.5 CONCLUSÕES PARCIAIS .....	113

<b>3 O ESPAÇO DO GÁS NATURAL ENTRE 1990 E 2000 .....</b>	<b>115</b>
3.1 O INÍCIO DA UTILIZAÇÃO DO GÁS NATURAL COMO FONTE ENERGÉTICA NO BRASIL .....	116
3.2 AS CAPACIDADES GASÍFERAS DO BRASIL E DA REGIÃO	120
3.3 OS ACORDOS DE INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA .....	124
3.3.1 Gasbol – o gasoduto entre Brasil e Bolívia .....	126
3.3.3.1 Termelétrica de Cuiabá .....	131
3.3.2 O Mercosul e a integração energética .....	132
3.3.3 Interconexão elétrica entre Brasil e Argentina.....	141
3.4 VARIAÇÕES DA MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA .....	142
3.5 A INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA E A INTEGRAÇÃO REGIONAL NA DÉCADA DE 1990 .....	150
3.6 CONCLUSÕES PARCIAIS.....	154
<b>4 A INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA A PARTIR DOS ANOS 2000 .....</b>	<b>159</b>
4.1 UMA MUDANÇA QUALITATIVA E QUANTITATIVA DA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA.....	161
4.1.1 A Comunidade Sul-Americana de Nações.....	163
4.1.2 A Unasul e a diminuição das desigualdades econômicas.....	165
4.2 A MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA E OS PRINCIPAIS PROJETOS EXECUTADOS .....	181
4.2.1 A integração energética e alterações na matriz energética brasileira .....	182
4.2.2 Os projetos executados e em desenvolvimento.....	185
4.2.3 Os projetos planejados .....	194
4.3 MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA.....	203
4.4 CONCLUSÕES PARCIAIS.....	207
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>211</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>215</b>

## INTRODUÇÃO

O relacionamento do Brasil com os seus vizinhos é constituído de momentos de intensa aproximação política e econômica, assim como de eventos que demonstram a hesitação do país em confirmar a importância que a região tem na sua política externa. Esse processo de idas e vindas constitui um complexo processo histórico de integração regional promovida pelo Brasil na região, que tem gerado resultados nos mais diversos setores.

Nesta dissertação, tem-se como objetivo analisar uma faceta específica e delimitada desse intrincado processo de integração regional da América do Sul: a integração energética. Esse campo estratégico da integração parece assumir papel de destaque na região sul-americana, representando setor de alta potencialidade de integração com grande capacidade de expansão e desenvolvimento para o processo de integração sul-americano como um todo.

Esse destacado potencial aparenta contradizer o padrão de integração regional que tem sido executado historicamente na região. Cerro e Lessa (2014, p. 139), por exemplo, visualizam a integração regional na América do Sul como um processo de baixa complementariedade econômica, pouco interesse dos agentes econômicos e diminuta participação estatal. A integração energética, por sua vez, parece relativizar essa tendência, revelando que existem grandes incentivos econômicos e estratégicos para que os países sul-americanos busquem a integração com base na energia.

A integração energética é analisada sob a perspectiva da política externa brasileira, avaliando dois fatores principais: 1) como essa atuação no setor energético se compara à política externa brasileira de integração regional na América do Sul<sup>1</sup> e; 2) de que forma a integração energética foi capaz de diminuir a dependência energética extrarregional

---

<sup>1</sup> O processo de integração energética está incluído no processo de integração regional como um todo. A energia se constitui em uma das várias facetas do intrincado processo de integração promovido pelo Brasil na região. Esse fato, em um primeiro momento, pode dificultar a compreensão da questão de pesquisa formulada, que é realizar um estudo comparativo entre esses dois elementos da integração. No entanto, entende-se que é possível fazer essa pesquisa, em vista que se comparam as linhas gerais da política de integração regional defendidas pelo Brasil com a sua atuação no setor da integração energética, possibilitando uma comparação efetiva entre esses dois elementos.

brasileira. Essas duas indagações guiaram a redação desta dissertação, constituindo-se nos dois questionamentos basilares de pesquisa.

A hipótese formulada supõe que a integração energética assumiu posição de destaque na política externa brasileira de integração regional. Os resultados da assinatura de acordos de integração energética foram responsáveis por gerar variações na matriz energética brasileira, em especial, pela maior utilização de fontes energéticas com grande disponibilidade na região sul-americana. Entende-se que esse maior protagonismo de fontes energéticas sul-americanas na matriz energética brasileira foi, também, responsável por diminuir a dependência energética brasileira extrarregional.

Evidencia-se, dessa forma, que a proposta de estudar a política externa brasileira de integração energética na América do Sul se divide em dois focos principais, um descritivo e outro explicativo. O aspecto descritivo desta dissertação se constitui em estudo histórico e comparativo entre a política externa brasileira de integração regional na América do Sul e a sua política de integração energética. Por meio desta análise, objetiva-se demonstrar que a integração energética assumiu importância crescente e representou processo mais aprofundado e denso quando comparado aos contornos gerais que conduziram a integração regional promovida pelo Brasil.

A faceta explicativa da pesquisa, por sua vez, visa expor qual a relação entre a diminuição da dependência extrarregional energética brasileira e a integração energética promovida pelo Brasil na América do Sul. Na hipótese formulada, defende-se o argumento de que a política de integração energética brasileira entre 1969 e 2010 assumiu crescente importância na política externa brasileira para a América do Sul devido a dois fatores primordiais: o aumento das trocas energéticas entre o Brasil e os países sul-americanos e a diversificação da matriz energética brasileira, que passou a utilizar fontes energéticas abundantes na região.

É possível visualizar, assim, indícios de que a integração energética constitui-se em tema fundamental do processo de integração promovido pelo Brasil na América do Sul, apresentando características de um processo de maior densidade que em outros setores de integração regional promovidos pela política externa brasileira. O número de acordos celebrados, o montante de investimentos direcionados a projetos de integração energética, a interdependência energética existente entre o Brasil e a América do Sul e o papel desempenhado pela integração energética na matriz energética brasileira são fatores que reforçam o argumento de que a integração energética adquiriu posição de destaque na política de integração regional brasileira.

Esse estudo compreendeu o período entre 1969 a 2010, uma vez que se julgou esse momento eficaz em demonstrar as variações por que passou a política externa brasileira de integração energética. De forma mais especificada, inicia-se essa análise a partir do ano de 1969, pois foi naquele momento que Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai assinaram, em Brasília, o Tratado da Bacia do Prata, um dos mais relevantes acordos energéticos assinados pelo Brasil. Ademais, entende-se que o período entre 1969 e 2010 foi palco de grandes alterações na política externa brasileira de integração regional, o que possibilita comparar esta à política de integração energética.

Mesmo que se observe a maior relevância das reservas energéticas da região para o Brasil, o interesse do país tem variado durante o período analisado. Ou seja, é perceptível que houve períodos de grande ativismo brasileiro na questão, e outros em que não ocorreu a assinatura de importantes acordos energéticos. Por isso, optou-se por dividir o período de 1969 a 2010 em três momentos distintos, quais sejam: 1 – entre o fim da década de 1960 até 1990; 2 – década de 1990; e 3 – dos anos 2000 até 2010.

Essa divisão levou em consideração alguns fatores essenciais, como: o formato da participação do governo brasileiro nas fases de negociação e de execução de obras de integração energética; as fontes energéticas alvo do processo de integração e; os níveis de importação e exportação energética entre o Brasil e seus vizinhos. Estes constituem os indicadores de pesquisa, que têm como objetivo corroborar as hipóteses formuladas.

Entende-se que esses indicadores, além de exibirem o nível de atuação brasileira na integração energética da América do Sul, evidenciando os momentos de menor e maior participação brasileira, serão úteis em apontar as ocasiões em que houve ou não conformidade da política energética com as linhas gerais da política externa brasileira, identificadas pelos analistas dessas políticas. Nesse sentido, será fundamental realizar revisão bibliográfica sobre as principais teorias da política externa brasileira, possibilitando, a partir daí, traçar paralelos com a política brasileira de integração energética na América do Sul.

O método de estudo utilizado para quantificar os indicadores selecionados teve como base a análise de bibliografia especializada na questão energética e a consulta a publicações de órgãos governamentais. Dentre esses órgãos, foram consultados: o Ministério de Minas e Energia, o Ministério de Relações Exteriores e a Agência Nacional de Energia Elétrica. Foram consultados, da mesma forma, utilizou-se informes de organizações regionais como Unasul, Mercosul, Olade e

Aladí. Para o terceiro período de análise, principalmente, foram utilizadas as publicações do Conselho Energético e do Cosiplan, as quais tiveram fundamental importância em explicar os indicadores selecionados.

A divisão dos capítulos foi concebida com base nos três períodos de análise que constituem essa pesquisa. Ademais, dedicou-se sessão inicial do trabalho ao objetivo de firmar teoricamente a discussão. Assim, no primeiro capítulo, fundamenta-se esta exposição teórica com um panorama geral da política externa brasileira, da integração regional na América do Sul e com um estudo das capacidades energéticas da região.

No segundo capítulo, é estudado o primeiro período de análise, momento em que o Estado brasileiro atuou decisivamente na questão energética, tendo assinado importantes acordos energéticos, em especial, sobre o aproveitamento hídrico dos recursos regionais, como o Tratado da Bacia do Prata.

No terceiro capítulo, é exposto o segundo período de análise, momento em que se reduziu a participação do Brasil na questão, havendo a assinatura de poucos acordos de integração energética e reduzida evolução na importação e exportação energética entre o Brasil e a América do Sul. Nesse momento, observa-se maior interesse nas reservas de gás natural da região, o que acarretou maior protagonismo da termoelectricidade na matriz energética brasileira.

Por último, no quarto capítulo, figura o terceiro período de análise, em que estão abrangidos o início do governo de Lula, a centralidade da América do Sul na política externa brasileira e a assinatura de importantes acordos de integração energética, principalmente no âmbito da Unasul e nos seus conselhos setoriais. Ademais, nesse capítulo aborda-se também a renovação do processo de integração regional como um todo, expondo as principais alterações dessa nova integração sul-americana.

Nota-se, assim, que o objetivo fundamental desta dissertação é definir qual tem sido a importância das reservas energéticas regionais e da integração energética ao Brasil. Segundo citado, foi realizado estudo comparado entre as linhas gerais da política externa brasileira de integração regional e a sua política de integração energética. Essa análise é capaz de definir qual a importância que o tema “energia” tem assumido na pauta política de integração regional brasileira. Da mesma forma, realizou-se análise sobre as alterações que esse processo de integração energética surtiu sobre a matriz energética Brasileira e sobre a dependência energética brasileira. Entende-se que, com base nesses

dois fatores principais, é possível definir essa importância, assim como definir qual tem sido a atuação brasileira nesse setor tão importante à integração regional sul-americana.



# 1 O BRASIL NA AMÉRICA DO SUL: INTEGRAÇÃO E COMPLEMENTARIEDADE ENERGÉTICA

Analisar a política externa brasileira de integração energética na América do Sul perpassa, obrigatoriamente, por estudo atento dos contornos que guiaram a integração regional sul-americana no período estudado. Por isso, este capítulo foi estruturado de forma a explorar alguns pontos centrais e introdutórios a essa pesquisa, com vistas a embasar teoricamente tanto a análise sobre o processo de integração regional na América do Sul como o estudo da política externa brasileira de integração regional entre os anos de 1969 a 2010. A partir desse esboço é possível averiguar quais foram as linhas mestras que conduziram a política externa brasileira de integração regional na América do Sul durante o período.

O panorama geral da política externa brasileira entre 1969 e 2010, que se constrói neste capítulo, tem como objetivo relatar o entendimento de grandes analistas da política externa brasileira sobre as principais características da política de integração regional promovida pelo Brasil durante esse período. Por meio desse estudo, foram criados padrões de comparação entre as diferentes análises, expondo os paradigmas, indicadores e os focos de análise de cada um dos autores. Ademais, foram traçados paralelos com as políticas de integração energética promovidas pelo Brasil.

O capítulo foi estruturado de forma a, inicialmente, averiguar as características gerais que guiaram o processo de integração na América do Sul. A partir desse estudo foi possível tecer comparações entre as características gerais da política externa brasileira na América do Sul e os moldes que têm regido a atuação brasileira na integração energética, evidenciando se há ou não maior potencialidade de integração no setor energético.

## 1.1 REGIONALISMO SUL-AMERICANO

Considerando-se que o foco desta dissertação é estudar uma faceta específica do processo de integração sul-americano – a integração energética – é fundamental definir, segundo a literatura, as características principais assumidas pelo regionalismo da América do Sul. Com base nesse estudo, pode-se propor análise rigorosa do projeto de integração energética desenvolvido pelo Brasil entre 1969 e 2010. Não se objetiva, assim, nessa análise inicial do desenho de integração

regional sul-americano, expor um histórico detalhado sobre esse processo, mas sim, definir as características principais do modelo de integração regional observado na América do Sul.

Ainda que não seja o foco deste trabalho estudar a concepção europeia de integração energética, é interessante, como elemento introdutório, traçar paralelo entre a integração europeia e a sul-americana. Ressalta-se, desde início, que o processo de integração sul-americano é diferente, em muitos sentidos, do processo observado na Europa. Na verdade, pode-se afirmar que o processo de integração europeu não se repete em qualquer outra parte do planeta (BOTELHO, 2014, p. 229). No processo de integração sul-americano prevalecem, por exemplo, organizações intergovernamentais e não supranacionais, observa-se a existência de grande número de instituições regionais que se complementam e se sobrepõem, não havendo um projeto centralizado de integração regional, e o número de países que participam do processo de integração sul-americano é mais limitado que na Europa.

É importante frisar que não se considera que o processo integracional sul-americano é rudimentar ou inferior quando comparado ao processo europeu, mas sim, que apresenta as suas peculiaridades, condizentes com o que é possível e desejado na região. O processo de integração europeu não é, assim, visualizado como um processo exportável para toda e qualquer região do planeta. Entende-se a integração regional, dessa forma, como uma iniciativa que deve partir de dentro da região, buscando o formato institucional que melhor se adapte às suas necessidades regionais.

O processo de integração europeu é interessante por motivo claro: ele tem início por meio da integração energética. No início da década de 1950, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), entre Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo (os Benelux) França, Alemanha Ocidental e Itália dá início ao extenso projeto de integração regional europeu. Desde o começo, propõe-se a criação de instituições supranacionais, principalmente com o objetivo de manter a paz entre as nações europeias (WAGNER, Birgitt, s/d.).

Esse projeto começa a ser desenvolvido a partir de 9 de Maio de 1950, momento em que Robert Schuman, um dos "Pais da Europa" e então Ministro Francês dos Negócios Estrangeiros, apresentou uma proposta de criação de uma Europa unificada, requisito que considerava fundamental para a manutenção de relações pacíficas entre os Estados europeus, que haviam acabado de sair, cinco anos antes, de mais uma Guerra que dilacerou o continente europeu. Essa proposta, conhecida como "Declaração Schuman", é considerada o

começo da criação do que é hoje a União Europeia (WAGNER, Birgitt, s/d.). Com o objetivo da paz em mente, Schuman propõe a unificação de duas indústrias fundamentais para a guerra, que são as produções de aço (matéria prima dos armamentos) e de carvão (combustível necessário para o funcionamento da primeira indústria).

A concepção de integração sul-americana, ao contrário da europeia, não se baseou na construção de organizações supranacionais ou na cooperação em importantes setores da guerra e da energia, mas sim, no comércio, de forma incipiente, a partir da década de 1960, com a criação da Associação Latino-Americana de Comércio (ALALC), fruto das discussões da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) (BUENO et al., 2014, p. 564). Segundo afirmam Cervo e Lessa (2014, p. 140) “[...] à diferença da União Europeia, na América Latina a cultura política, inclusive no Brasil, considera legítimo sobrepôr o projeto nacional ao regional e não ceder o controle da autonomia decisória a ponto de debilitar a soberania [...]”. Pode-se afirmar, assim, que, desde o seu início, o processo de integração sul-americano visa dar força à região com o objetivo de fortalecer os seus Estados-nação e não enfraquecer as suas prerrogativas soberanas com a criação de organizações regionais supranacionais.

O Brasil e a sua política de integração regional parecem defender uma integração regional nesses moldes. Ou seja, promotora do próprio Estado brasileiro. Neste sentido, é possível perceber relação direta entre o formato atual do processo de integração regional e os interesses brasileiros de manter a baixa institucionalidade e profundidade desta integração, evidenciando o peso absoluto que o país possui sobre os rumos da integração sul-americana. Segundo Saraiva (2013, p. 26), o Brasil busca, desde a era Vargas, a sua integração com seus vizinhos de forma logística, o que tem ocorrido por meio da construção de pontes, estradas e ferrovias, como de forma econômica e de cooperação no campo político. Essa integração fazia parte do conceito autonomista de Vargas, posto que se entendia a integração sul-americana como potencializadora da autonomia internacional do país.

Vigevani e Ramanzini (2014, p. 230), ao analisarem o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), afirmam, ainda que:

A posição dos diferentes governos brasileiros, buscando continuidade de baixa intensidade da integração, parece atender à média das expectativas das elites, dentro e fora do aparelho estatal. Como analisado, encontramos essa

posição em simetria especular nos outros países do bloco. Colocando limites ao Mercosul, rejeitam-se articulações que possam dificultar a movimentação internacional do Brasil, a vocação universalista.

Uma vez que a metodologia de pesquisa utilizada para analisar a política de integração energética brasileira tem como base principal a análise dos acordos de integração energética assinados pelo Brasil entre 1969 e 2010, é basilar definir quais as negociações que se considera neste trabalho como acordos de integração energética, demonstrando que esses acordos se caracterizam, segundo a teoria, como processos de integração regional. Além disso, é fundamental justificar a escolha por analisar a América do Sul e não sobre a totalidade da América Latina. Couto (2007, p. '62), por exemplo, afirma que “O Brasil já foi americano, latino-americano e, atualmente, é sul-americano”.

Segundo Malamud (2010, p. 368), a integração regional deve ser entendida como um processo, ou seja, como um aprendizado em constante metamorfose. Defende, assim, que cada região tem o seu tipo específico de integração regional, não sendo possível criar modelos universais de evolução dos processos integracionais. O processo de integração energética sul-americano seria, assim, entendido pelo autor, como um processo *sui generis*, reflexo das peculiaridades regionais da América do Sul e dos países que o propõe. Percebe que cada região possui o tipo de integração que é possível no momento. Malamud expõe, assim, a ideia de que a evolução do processo de integração exige a solidez do Estado-nação, algo que não é perceptível em muitas regiões do mundo.

Uma das características marcantes desse processo de integração é também o seu formato modular, referido costumeiramente como *spaghetti-bowl*, ou prato de espaguete. Isso significa que a região possui diversos processos de integração que se sobrepõem e complementam, como o Mercosul, a Comunidade Andina, a Unasul, a Celac, a Alba, a Aladi. Esse processo pode ser entendido tanto como uma qualidade positiva como negativa da integração sul-americana. Para Gardini (2015, p. 216):

A metáfora do “prato de espaguete” ilustra a complexidade e a justaposição dos muitos projetos regionalistas. Como consequência, a identificação e a aplicação de regras são extremamente

complexas e regionalismos sobrepostos acabam produzindo resultados subótimos. É difícil separar os fios de macarrão em um prato. Assim como é difícil separar acordos de integração regional e regulamentos que se sobrepõem e entrelaçam<sup>2</sup>.

Malamud (2010, p. 368-369) propõe, ainda, a diferenciação entre integração regional e regionalização, definindo o primeiro como um processo formal conduzido pelo Estado e o segundo como sendo um processo informal de aumento dos fluxos de intercâmbios entre os países da região. A análise que se propõe neste trabalho tem como foco o processo de integração regional, e não a regionalização, pois se objetiva estudar os acordos assinados pelo Estado brasileiro. Ou seja, visa-se discorrer sobre um processo de integração conduzido formalmente pelos próprios Estados sul-americanos. Ademais, é interessante observar que para Malamud (2010, p. 375), historicamente, o processo de integração da América Latina, ao contrário do europeu, foi impulsionado pela oferta e não pela demanda. De tal modo, foram os Estados nacionais que definiram os tempos e os formatos do processo de integração na região. Segundo o autor:

A integração regional - às vezes chamada de regionalismo - é um processo formalizado e conduzido pelo estado. Em contraste, a regionalização - o aumento da interdependência intrarregional - é um processo informal, através do qual aumentam os fluxos comerciais entre um conjunto de países geograficamente contíguos. Este processo pode promover a integração formal, que por sua vez pode retroalimentá-lo, mas seu motor principal não está no Estado, mas no mercado e, secundariamente, na sociedade civil<sup>3</sup> (MALAMUD, 2010, p. 375).

---

<sup>2</sup> Tradução nossa: “The metaphor of the spaghetti bowl renders the intricacy and juxtaposition of many regionalist projects. As a consequence, the identification and application of rules are extremely complex and overlapping regionalisms end up producing less than optimal effects. It is difficult to disentangle the mass of spaghetti in a bowl. So is to disentangle overlapping and intertwining regional integration agreements and regulations”.

<sup>3</sup> Tradução nossa: “La integración regional – a veces denominada regionalismo – consiste en un proceso formalizado y conducido desde el estado. En contraste, la regionalización – o aumento de la interdependencia intra-regional – es un

Assim, diferentemente do projeto de integração europeu, na América do Sul os processos de integração lançados se caracterizaram pela grande debilidade de interesses transnacionais. O baixo interesse em integrar-se pode se justificar pelas grandes assimetrias regionais, baixos níveis de interdependência e a história de instabilidade econômica (VIGEVANI, RAMANZINI, 2011, p. 450).

Esse fato evidencia que os Estados-nação tiveram grande relevância sobre os rumos, os tempos e as formas que a estratégia de regionalização assumiu. Esse padrão de integração é definido por Malamud (2010, p. 375), segundo restou explanado, como um projeto de integração baseado na oferta e não na demanda. Tal processo poderia ainda ser definido como uma concepção de integração regional construída de cima para baixo, no sentido de ser um empreendimento definido e implementado pelos Estados e não pelos interesses das sociedades regionais em se integrar.

Por isso, da mesma forma que a temática assumida pela integração regional variou conforme os interesses dos Estados participantes, a área de alcance da integração regional também se alterou, transitando entre projetos de integração pan-americanos, latino-americanos e sul-americanos. Assim, a escolha por analisar a assinatura de acordos de integração energética na América do Sul e não sobre a totalidade da América Latina tem respaldo teórico no sentido de que se entendem as regiões como construções e não como fatos predefinidos. Nesse sentido, Lombaerde (2010, p. 738) afirma:

[...] a visão de que as regiões não devem ser tomadas como pré-constituídas *a priori* é particularmente enfatizada na escola construtivista e reflexivista/pós-estruturalista. Não é necessário dizer que a conceituação do *mainstream*, em que as regiões são entendidas em grande parte como pré-definidas, difere muito de uma visão que considera regiões como construções sociais<sup>4</sup>.

---

proceso informal por el cual se incrementan los flujos de intercambio entre un conjunto de países territorialmente contiguos. Este proceso puede promover la integración formal, que a su vez puede retroalimentarlo, pero su motor principal no reside en el estado sino en el mercado y, secundariamente, en la sociedad civil.”

<sup>4</sup> Tradução nossa: “[...] the view that regions should not be taken as given a priori is particularly emphasised in constructivist and reflectivist/post-

Entende-se, dessa forma, que a América do Sul, e não a América Latina tem sido o foco das iniciativas de integração energética brasileiras. Ademais, o projeto de integração regional como um todo tem como foco a América do Sul. Segundo Vigevani e Ramanzini (2014, p. 536) o Brasil busca a integração regional como “[...] um instrumento sul-americano, portanto não latino-americano, e ainda menos hemisférico. Esse objetivo explica-se porque nesse espaço, na formulação do Estado brasileiro, de seus políticos e de seus altos funcionários, podem-se criar consensos a respeito de alguns temas”. Esse entendimento é reforçado por Couto (2007, p. 163) que afirma:

Ao optar por reforçar o componente sul-americano de sua identidade internacional, o Brasil lançou mão de uma série de iniciativas em sua política externa e de instrumentos calcados nas suas políticas setoriais com um foco estritamente sulamericano. Essas iniciativas podem ser consideradas tanto reflexos da introspecção de sua sul-americanidade quanto elementos para o seu fortalecimento.

Como forma de definir essa maior interconexão econômica, política e social de uma região, Lombaerde cria o termo “regionalização”, o qual se caracteriza pelo grau de interconexão de uma região. Segundo o autor:

[...] regiões podem ser definidas como o que elas não são: elas não são Estados soberanos. Mas elas têm alguma semelhança com os Estados. Caso se concorde que o aspecto comum de todas as regiões é que o conceito é usado como uma ferramenta discursiva para diferenciá-las dos Estados, torna-se possível definir de forma mais precisa, em seguida, o que compõe uma região. Isto pode ser feito referindo-se ao conceito de

---

structuralist scholarship. It goes without saying that the mainstream conceptualisation, whereby regions are taken largely as pre-defined, differs greatly from a view that considers regions as social constructions.”

regionalização: que distingue uma região de uma não-região<sup>5</sup>.

Söderbaum (2013, p. 6), da mesma forma, defende que as regiões são construções humanas ao afirmar que: “[...] não há regiões naturais ou predefinidas (ou organizações regionais), mas há regiões construídas e desconstruídas – intencionalmente ou não intencionalmente, endogenamente ou exogenamente<sup>6</sup>”. Assim, “[...] os limites geográficos de uma região pouco têm de óbvio ou natural, e suas fronteiras resultam de um embate político que envolve as percepções, interesses, valores e identidades de jogadores-chave dentro e fora da região” (SPEKTOR, 2010, p. 31).

Ainda que, atualmente, o Brasil venha participando de importantes iniciativas como a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), as quais têm como foco a cooperação política e econômica no continente latino-americano, foi a América do Sul e, mais especificadamente, a região do Prata que tem assumido posição de destaque na atuação brasileira nos países localizados no seu entorno (BANDEIRA, 2006, p. 268). Sobre a questão energética principalmente, o grande volume de iniciativas está localizado na região do Prata e na América do Sul, havendo reduzida importância dos projetos desenvolvidos nos países do Caribe e da América Central. Evidencia-se, assim, que seria tarefa infrutífera analisar a política externa brasileira de integração energética na América Latina, uma vez que o foco de atuação brasileira se concentra na América do Sul.

Abordado o formato de condução da integração regional existente na América do Sul, a qual se caracteriza, como demonstrado, por grande centralidade de iniciativas dos Estados-nação, é possível justificar a escolha dos acordos de integração energética que foram

---

<sup>5</sup> Tradução nossa “[...] regions can be defined as what they are not: they are not sovereign states. But they bear some resemblance to the States. If one agrees that the common aspect of all regions is that the concept is used as a discursive tool to differentiate them from states, it becomes possible to define in a more precise way then what makes up a region. This can be done by referring to the concept of regionhood: which distinguishes a region from a non-region.”

<sup>6</sup> Tradução nossa: “[...] there are no ‘natural’ or ‘given’ regions (or regional organizations), but these are made and unmade—intentionally or unintentionally, endogenously or exogenously—by collective human action and identity formation.”

analisados nesta dissertação. Os acordos foram divididos, quanto ao seu formato, em três categorias distintas: declarações regionais de integração energética; acordos de interconexão energética e; acordos de geração energética.

O primeiro tipo de acordo tem como objetivo criar diretrizes e alcançar entendimentos sobre a questão energética, possibilitando a posterior assinatura de acordos de execução de projetos. O segundo tipo se caracteriza como aquele que visa criar infraestrutura de transporte de energia, como gasodutos, oleodutos e linhas de transmissão de energia elétrica. Os empreendimentos de geração energética são aqueles que visam produzir conjuntamente energia, como Itaipu, que é uma usina binacional. Os principais projetos desenvolvidos são de interconexão energética, representados por linhas de transmissão e gasodutos. Existem empreendimentos de geração de energia, mas a grande maioria é nacional, sendo Itaipu uma exceção, por ser binacional.

Quanto às declarações regionais, que ocorrem em encontros de cúpula, como as Reuniões dos presidentes sul-americanos desde o ano 2000, pode-se afirmar que têm importância central nos rumos da integração energética. Sobre essa questão, Söderbaum (2013, p. 9) ao analisar o caso africano, ilustra bem o recente fenômeno observável também na América do Sul:

"O fenômeno das Cúpulas" tornou-se parte desse regionalismo discursivo e simbólico. As cúpulas de chefes de Estado das principais organizações intergovernamentais regionais, tais como a UA, COMESA, CEDEAO e da SADC, são eventos gigantescos onde os líderes políticos podem mostrar ao mundo e seus cidadãos que eles estão promovendo a causa da cooperação regional africana e ao mesmo tempo mostrar que seu "Estado" é importante (ou pelo menos "visível") na cena diplomática internacional<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Tradução nossa: "‘Summitry’ has become part of such discursive and symbolic regionalism. The summits of heads of states of the main intergovernmental regional organizations, such as AU, COMESA, ECOWAS and SADC, are gigantic events where the political leaders can show to the world and their citizenry that they are promoting the cause of African regional cooperation and at the same time show that their ‘state’ is important (or at least ‘visible’) on the international diplomatic scene."

Os acordos de interconexão energética e de geração energéticas assumiram principalmente o formato de negociações bilaterais entre o Brasil e seus vizinhos, caracterizando-se como processos de integração de baixa institucionalização, havendo pouca participação de organizações regionais como o Mercosul, Aladi ou Unasul.

Por meio da integração energética, em especial até os anos 2000, foi possível realizar projetos de grande proporção, capazes de aumentar consideravelmente as trocas energéticas na região. Deve-se perceber, porém, que o potencial dessa faceta da integração em diminuir as assimetrias regionais começa a ser declarado somente a partir dos anos 2000, momento em que se observa o início de uma identidade mais firme de “América do Sul” em substituição do projeto de integração latino-americano. O padrão de integração energética que vinha sendo desenvolvido até então priorizava negociações bilaterais, distantes das organizações regionais. Esse padrão de integração regional se manteve até a virada do milênio, momento em que a integração multilateral tornou-se mais presente na questão energética.

Essa exposição inicial, sobre as características fundamentais do processo de integração regional observado na América do Sul, evidencia o grande peso político que o Brasil e os seus interesses regionais representam nos rumos que têm sido tomados. A relação direta que se observa entre as características principais assumidas pelo processo integracional da América do Sul e os interesses brasileiros sobre a integração regional corrobora o argumento de que o Brasil é determinante em direcionar o processo de integração sul-americano.

Sobre a importância brasileira no processo de integração regional, Spektor (2011, p. 27) afirma que “apesar de o Brasil incentivar a institucionalização das relações regionais, a arquitetura resultante continua sendo minimalista e relativamente fraca – em boa parte porque essa é a preferência brasileira”. Assim, pode-se afirmar que o país é um dos grandes impulsionadores da integração e é, ao mesmo tempo, um dos grandes responsáveis pelo formato que a integração tomou.

Na questão energética, o interesse brasileiro de manter baixa institucionalização regional também deve ser analisado. Ainda que prevaleçam na América do Sul organizações intergovernamentais<sup>8</sup>, o

---

<sup>8</sup> Uma exceção à regra é a Comunidade Andina, formada atualmente por Bolívia, Equador, Colômbia e Peru. O estabelecimento da Junta do acordo de Cartagena, em 1969, instituiu poder executivo regional de caráter supranacional. Ou seja, criou-se poder alheio à vontade individual dos Estados membros. No entanto, ainda que se perceba alto grau de complexidade do projeto de

fato de se integrar com base na energia pode vir a afetar consideravelmente o *status* soberano de um Estado. Isso ocorre independentemente de haver, de fato, transferência de soberania para uma organização supranacional, porque o suprimento energético é fundamental ao desenvolvimento e ao próprio funcionamento de todo Estado. Assim, depender de energia importada cria dependência em setor estratégico.

Deve-se observar, por isso, se o Brasil tem defendido a construção de um processo de integração energética raso com o objetivo de diminuir a sua dependência extrarregional em energia. Esse processo reduziria, de certa forma, a dependência energética brasileira, concedendo crescente primazia no seu suprimento energético ao seu entorno geográfico, por meio de instituições regionais com baixa autonomia decisória.

Esse tipo de interdependência, com papel crescente da América do Sul nas exportações e importações de energia brasileira, talvez seja mais interessante sobre a perspectiva estratégica, pois o país tem maior capacidade política e econômica de controlar o seu suprimento energético externo. Importações do Oriente Médio ou da África, que permanecem sendo grandes exportadores de energia ao Brasil, são menos suscetíveis aos interesses brasileiros do que a região sul-americana, local onde a prevalência política e econômica brasileira é nitidamente mais sentida. Segundo Keohane e Nye (1987, p. 730):

A interdependência gera problemas clássicos de estratégia política, uma vez que implica em que as ações dos Estados e atores não estatais importantes, vão representar custos sobre outros membros do sistema. Esses atores afetados irão responder politicamente, se eles têm a capacidade, em uma tentativa de evitar que os encargos do ajustamento sejam forçados sobre eles<sup>9</sup>.

---

integração da Comunidade Andina, observa-se baixo grau de eficiência. Afirma-se, inclusive, que com a saída da Venezuela do bloco em 2006, o bloco perdeu significativo peso político.

<sup>9</sup> Tradução nossa: "Interdependence generates classic problems of political strategy, since it implies that the actions of states, and significant non-state actors, will impose costs on other members of the system. These affected actors will respond politically, if they have the capacity, in an attempt to avoid having the burdens of adjustment forced upon them".

A exposição dos autores evidencia que o Estado, tendo o poder de evitar uma decisão forçada sobre si, irá agir para garantir os seus interesses. Na América do Sul, visto o grande peso econômico, político, geográfico e demográfico brasileiro, as reações contra os interesses brasileiros tornam-se mais complexas de serem executadas. Outro benefício que pode ser citado é que o Brasil manteria controle mais próximo sobre o seu suprimento energético internacional diminuindo as possibilidades de interrupções na sua importação de energia. Entende-se que esses argumentos são válidos, pois, nos últimos anos, o Brasil tem enfrentado entraves políticos com Bolívia e Paraguai, por exemplo, na importação de gás natural e de energia elétrica, respectivamente.

No entanto, entende-se, com base no formato institucional eleito pelo Brasil para promover a integração regional que crises regionais são mais facilmente controláveis e contornáveis quando comparadas a crises mundiais de suprimento energético. Esse entendimento é observável no setor energético, o que justifica estrategicamente o objetivo do país em buscar maior integração com a América do Sul nesse tema.

O estudo histórico de atuação brasileira na região é um processo complexo e que exige a análise de um longo período. Na próxima seção, tendo em vista a grande relevância brasileira no processo de integração da América do Sul, optou-se por expor as linhas gerais que guiaram a política externa brasileira no período de análise, conciliando esse estudo com a aplicação dessa política externa à região sul-americana.

## 1.2 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Nesta seção do capítulo foram traçadas linhas gerais que pautaram a política externa brasileira de integração regional na América do Sul. As conclusões obtidas por meio dessa exposição serão utilizadas, posteriormente, nos capítulos dois, três e quatro, os quais abordarão a política de integração energética brasileira na América do Sul em diferentes períodos.

O estudo comparativo da política externa brasileira de integração energética com as demais temáticas da política externa de integração regional teve como fundamento as características dessas políticas extraídas de um balanço da literatura. Por meio da análise dessa literatura buscou-se esboçar as linhas gerais que têm guiado a política externa brasileira de integração sul-americana, com base nas diferentes periodizações e nos indicadores utilizados para estudar esse processo.

Considerando, assim, que a política externa brasileira pode ser definida como um sistema mundial de relacionamentos múltiplos com um grande número de Estados, segundo salientado por Vizentini (1999, p. 134), julgou-se fundamental conciliar o estudo da política externa brasileira para a América do Sul com uma visão geral desta. Entendeu-se, dessa forma, que para se propor análise rigorosa da política externa brasileira de integração na América do Sul faz-se necessário contextualizar essa política frente ao panorama geral da política externa brasileira durante o período de análise desta pesquisa.

### **1.2.1 A política externa brasileira do início do século XX a 1960**

Mesmo que se proponha analisar, nesta dissertação, o período entre 1969 e 2010, considera-se relevante estudar brevemente os anos que antecederam o marco temporal selecionado. Segundo foi possível constatar a partir das publicações dos principais analistas de política externa brasileira, existe grande convergência entre as principais análises do período, todas elas com foco nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos.

O período que se estende do início do século XX até o início da década de 1960 é compreendido de forma similar pela literatura especializada no tema. Mello (1995, p. 98), por exemplo, afirma que o período entre 1910 e 1930 se caracteriza como momento em que há a transição de parceria estratégica da Inglaterra para os EUA, notadamente, devido à percepção do Barão do Rio Branco quanto aos benefícios que poderiam ser alcançados por meio da aproximação política e econômica aos EUA.

O peso do Barão do Rio Branco sobre os rumos que foram tomados é justificado pelo entendimento do autor de que a percepção dos *policymakers* é fundamental para compreender as modificações de estratégias observadas na política externa brasileira durante o período analisado. Dessa forma, as opções dos dirigentes de política externa brasileira seriam fruto da seleção de variáveis que estes consideram mais relevantes para satisfazer as suas metas e preferências (MELLO, 1995, p. 95).

Ainda, para Mello (1995), entre 1930 a 1950 fica caracterizado o momento de consolidação da parceria estratégica entre Brasil e Estados Unidos, movimento promovido, principalmente, por Osvaldo Aranha, que mantinha uma visão americanista das relações internacionais brasileiras, defendendo, tanto de forma normativa como

pragmática, as relações privilegiadas com os Estados Unidos (MELLO, 1995, p. 104).

Lima (1994, p. 45), do mesmo modo, define a totalidade do período que se estende entre 1902 a 1960 como momento em que as relações com os EUA representam grande centralidade na política externa brasileira. Vizontini (1999), por sua vez, propõe uma periodização da política externa brasileira voltada para os eixos hegemônicos. Para o autor, a política externa brasileira executada entre 1902 a 1961 se caracterizou como prevalência das relações bilaterais com os EUA. Esse momento foi palco de uma política externa que defendia a autonomia na dependência, no sentido de que o Brasil buscava uma estratégia de barganha frente aos EUA, de forma a obter apoio para a indústria brasileira (VIZENTINI, 1999, p. 136).

Pinheiro (2000), da mesma forma, constrói uma análise focada nas relações com os Estados Unidos. O primeiro de quatro períodos de análise delimitados pela autora se desenrola entre os anos de 1902 a 1945, momento por ela intitulado de americanismo pragmático, já que fica caracterizada a grande prioridade das relações com os EUA com o objetivo de ganhos tangíveis ao Brasil. O período entre os anos 1946 e 1951 é denominado pela autora de americanismo ideológico e de 1951 a 1961 é retomado o americanismo pragmático. Assim, para Pinheiro, embora tenham ocorrido alterações durante esse período no relacionamento com os EUA, as relações bilaterais permanecem no centro da política externa brasileira.

Observa-se, assim, clara conformidade de periodizações utilizadas pelos analistas de política externa. Até a década de 1960, com alguns breves períodos de exceção, os autores entendem que o Brasil priorizou as suas relações internacionais com os Estados Unidos. Deve-se ressaltar, no entanto, que não se entende a totalidade desse período como um momento uniforme de relações políticas entre o Brasil e os Estados Unidos. Houve ocasiões, como os primeiros quinze anos do governo de Vargas, em que o Brasil foi capaz de realizar uma política eficiente de barganha frente aos Estados Unidos. Da mesma forma, entende-se que existiram períodos, como durante o governo de Eurico Gaspar Dutra, em que o alinhamento ideológico e político com os EUA se torna mais aparente. Assim sendo, é necessário compreender que não é possível afirmar que a prevalência dos Estados Unidos na Política Externa Brasileira ocorreu, durante todo o período, de forma homogênea, uma vez que houve momentos de maior autonomia e outros de maior alinhamento ideológico.

Ainda que não se entenda esse período como um momento homogêneo de favoritismo dos Estados Unidos na política externa brasileira, compreende-se que essas décadas representaram ocasiões de parceria especial entre os dois países. Faz-se importante, assim, analisar de que forma esse relacionamento privilegiado com os EUA se refletiu nas relações do Brasil com os países localizados no seu entorno geográfico. Com vistas a fundamentar essa discussão, é necessário discorrer brevemente sobre o que o conceito de América do Sul representa para os tomadores de decisão e para os formadores de opinião brasileiros. Para responder esse questionamento, é necessário avaliar qual o valor da região aos brasileiros.

No Brasil, nem mesmo hoje em dia, há voz uníssona sobre a importância da integração regional ao país. Lima (2014, p. 9), por exemplo, afirma que a visão que o Brasil tem da região sul-americana é dividida, havendo, por um lado, defensores de uma política externa “[...] estritamente econômica e empresarial, nos moldes do regionalismo aberto, e uma visão política de ampla integração nos âmbitos produtivo, comercial, social, cultural, de defesa, de fronteira, etc.”. Os primeiros defendem o Mercosul como sendo uma mera área de livre comércio, e os segundos defendem o seu fortalecimento, juntamente com o reforço do papel da Unasul.

Já para Guimarães (2008, p. 60), a região assume papel de grande relevo ao Brasil:

Os países médios que constituem a América do Sul se encontram diante do dilema ou de se unirem e assim formarem um grande bloco de 17 milhões de Km<sup>2</sup> e de 400 milhões de habitantes para defender seus interesses inalienáveis de aceleração do desenvolvimento econômico, de preservação de autonomia política e de identidade cultural, ou de serem absorvidos como simples periferias de outros grandes blocos, sem direito à participação efetiva na condução dos destinos econômicos e políticos desses blocos, os quais são definidos pelos países que se encontram em seu centro.

Ressalta-se, ademais, que “Há, no Brasil, linhas de pensamento desenvolvimentista, americanista e antiamericanista e nacionalista, mas não existe uma longa tradição do pensamento brasileiro latino-americanista [...]” (VIGEVANI et al., 2010, p. 438) . Essa visão dupla, e

até inexistente, sobre o papel que deve ser desempenhado pela integração regional sul-americana na política externa brasileira acaba por gerar visões divergentes até mesmo de que tipo de integração se observa no subcontinente sul-americano. Ramanzini e Vigevani (2014, p. 52), utilizam, por exemplo, o termo “cooperação regional” em substituição do termo “integração regional”, pois os autores afirmam existir um processo raso de integração na América do Sul, sem a criação de instituições supranacionais, que aprofundariam o processo de integração sul-americano.

Deve-se ressaltar que entendemos o processo observado na América do Sul como um processo de integração regional, principalmente a partir da década de 1990 e dos anos 2000. Ainda que alguns autores citem a baixa complementariedade econômica entre os países da região, reconhecemos que, em muitos sentidos, o processo de integração tem sido bem sucedido em proporcionar objetivos claros à integração sul-americana e traçar políticas regionais de cooperação entre os países da região. No entanto, mesmo que se entenda a integração na América do Sul como um processo complexo, considera-se relevante trazer o entendimento de autores que não pensam o processo de integração regional dessa forma. Esse fato garante rigor analítico à análise proposta.

Depreende-se, mesmo assim, que durante o período em tela, o Brasil considerava as suas relações com a América do Sul como um tema de reduzida relevância, uma vez que eram baixos os incentivos econômicos para se integrar com os seus vizinhos. Ademais, deve-se citar o fator dificultador que eram as suas relações de animosidade com a Argentina e outras tantas relações de atrito que existiam entre Estados sul-americanos. Assim, muito embora possam ser citadas algumas iniciativas anteriores que ensaiaram processos de integração, como o Pacto ABC e a Aliança para o Progresso, foi somente no começo da década de 1950 que a região começou a, de forma gradual, aproximar-se econômica e politicamente. O fruto das discussões ocorridas nessa década, sobretudo no seio da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), foi a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), integrada por Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai (SOUZA, 2012, p. 98).

## 1.2.2 O Brasil e a América do Sul entre 1960 e 1990

Segundo a literatura, a partir da década de 1960, ressaltado o período de 1964 a 1967, percebe-se o processo de multilateralização das relações internacionais brasileiras e a diminuição do favoritismo pelos Estados Unidos. Esse fenômeno é interessante para se estudar o processo de integração regional proposto pelo Brasil na América do Sul.

Para Lima (1994), o período de 1960 a 1994 é caracterizado como de Globalismo Pontuado, em que é perceptível maior multilateralização das relações internacionais do Brasil. Mello (1995), da mesma forma, afirma que a partir dos anos de 1960 a política externa brasileira consolida a sua inserção internacional multilateral. Essa mudança é materializada com a Política Externa Independente (PEI), que pela primeira vez, apresenta uma alternativa ao americanismo de Oswaldo Aranha (MELLO, 1995, p. 110). No entanto, é também nesse contexto que se insere o conceito de Brasil-potência, que privilegia a ideia de integração nacional, concedendo papel reduzido à integração regional. Segundo Vigevani *et al.* (2010, p. 439):

A ideia de Brasil-potência foi constitutiva da Doutrina de Segurança Nacional, muito importante durante o regime militar (1964-1984). A concepção nacional-desenvolvimentista e o modelo de industrialização por substituição de importações, assim como a leitura que alguns fizeram das teses da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), fortaleceram a perspectiva nacional de desenvolvimento e de projeção internacional.

Vizentini (1999) também entende que o período que se desenrola entre os anos de 1961 a 1999 caracteriza-se pela multilateralidade das parcerias internacionais brasileiras, havendo maior importância de outras regiões além dos eixos clássicos na política externa brasileira. Dantas (2011, p. 24), considerado juntamente com Araújo Castro como um dos criadores da Política Externa Independente, ao discorrer sobre a América Latina, afirma que “a política de cooperação do novo governo terá, por conseguinte, em vista não apenas projetos de caráter técnico e econômico, mas programas de caráter econômico e social”, evidenciando que começava a se alterar, naquele

momento, o entendimento do papel da América do Sul na política externa brasileira. Segundo Vizentini (1999, p. 136):

Aprofundou-se a vinculação da política exterior com a estratégia de desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que se diversificavam os nossos parceiros internacionais. Apesar da manutenção de um eixo vertical norte-sul, em particular as relações com os EUA, a diplomacia brasileira passou a atuar também num eixo horizontal sul-sul e num eixo diagonal sul-leste (relações com o Terceiro Mundo e com os países socialistas respectivamente).

Para Pinheiro (2000) os anos entre 1961 a 1964 caracterizaram-se pelo retorno do Americanismo, e do grande peso das relações com os Estados Unidos na política externa brasileira. A partir de 1964 até o início da década de 1990 tem lugar a Política Externa Independente (PEI), que se caracteriza pelo globalismo e a multilateralização da política externa brasileira.

É interessante observar que foi também proposto, na década de 1960, um dos primeiros processos de integração sul-americano com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), por meio do Tratado de Montevideu, de 1960. Essa iniciativa pode ser tomada como um marco da integração regional sul-americana, mesmo que ela tenha buscado, segundo Comba (1984, p.35) “[...] constituir uma zona de livre comércio mais facilmente inserível num contexto de tendência universal como o concebido pelo GATT [...]”, e não, formar um verdadeiro processo de integração regional voltado para a própria região. Além disso, para Bueno et al. (2014, p. 565):

[...] a ideia de um mercado latino-americano compreendendo todos os países da região parece ter sido uma das razões que levou alguns a classificarem as próprias propostas da Cepal como românticas. Isto é, não foi levada em conta a diversidade de interesses e até mesmo a impossibilidade de uma visão latino-americanista abrangente.

Fica evidente, assim, que naquele momento, ainda que os países sul-americanos buscassem promover políticas externas mais autônomas

frente aos centros de poder internacional, não havia, de fato, a promoção de processos de integração regional na região. As primeiras ideias de integração eram, inclusive, entendidas como excessivamente audaciosas e ingênuas, já que não consideravam as diferenças políticas e sociais dos países sul-americanos. Ademais, para Maior (2006, p. 52):

[...] as iniciativas tendentes a fomentar especificamente a integração econômica dos países latino-americanos – o Tratado de Montevidéu I (60), que criou a Alalc, e o Tratado de Montevidéu II (80), que estabeleceu a Aladi – tampouco contribuíram significativamente para dar ao conjunto dos países latinos do continente uma identidade política própria. Nem sequer se aproximaram da meta declarada de um mercado comum dos Estados-parte.

Evidencia-se, dessa forma, que o processo de integração regional começa a tomar fôlego a partir da década de 1960, ainda que apresente grandes limitações, como é possível de se perceber a partir da exposição dos autores supracitados sobre a Alalc. De qualquer forma, parece haver evidências de que a multilateralização da política externa brasileira e a diminuição do favoritismo pelas relações com os Estados Unidos têm relação íntima com o adensamento da integração regional com a América do Sul. Percebe-se que no momento em que o Brasil diversifica as suas parcerias, por meio do globalismo pontuado, grotiano, hobbesiano ou da Política Externa Independente, fenômenos esses observados pelos autores a partir da década de 1960, o processo de integração da América do Sul tornar-se tangível, com a criação de organismos regionais como a Alalc. Ao abordar o período da década de 1960, Couto (2007, p.161) afirma:

Conquanto as disparidades criassem empecilhos à consecução de projetos integracionistas capazes de abranger todos os países da região, a América Latina converteu-se na referência regional da diplomacia brasileira. Mesmo que inconstante, substituiu a vertente “pan” ou interamericana da identidade internacional do Brasil.

O exposto por Couto ratifica que a própria ideia de pan-americanismo defendida pelo Brasil é substituída pelo conceito de

integração da América Latina. Esse fato parece atestar a importância que o Brasil e a sua política externa desempenham nos rumos que têm sido tomados no processo de integração regional. Ao mesmo tempo em que se percebe o interesse brasileiro de diversificar parcerias a integração regional começa a ser promovida. Na questão energética, existem indicativos de que essa relevância do país é ainda maior, visto o seu grande interesse nas reservas energéticas regionais e a grande capacidade de complementariedade energética existente entre os países sul-americanos.

Com base na análise proposta nesta seção nota-se que os principais analistas de política externa brasileira afirmam que o período entre 1969 a 1990 se caracteriza como de diversificação de parcerias e globalização da política externa. Esse fato faz pressupor que tal diversificação tenha se revertido positivamente no processo de integração sul-americano. No entanto, esse entendimento não é unânime. Sobre o tema, Vigevani e Oliveira (2003, p. 25), afirmam:

Ao longo da Era FHC consolidou-se uma política brasileira voltada ao entorno geográfico, que se torna referência constante da ação externa. Isso poderia parecer simples, mas sabemos que no passado, até o governo Sarney, a política regional não teve propriamente centralidade, mesmo quando o universalismo prevaleceu, como nos períodos da Política Externa Independente, de 1961 a 1964, e do Pragmatismo Responsável, de 1974 a 1978.

Os autores supracitados entendem, assim, que foi somente a partir de meados da década de 1980 e, principalmente, com o começo da década de 1990, que o Brasil concede papel central à América do Sul na sua política externa e passa, de fato, a promover a integração regional. Ou seja, ainda que o processo de universalização da política externa brasileira tenha possibilitado a aproximação do país a um grande número de novos atores, ela não foi capaz de impulsionar definitivamente o Brasil rumo à integração regional sul-Americana. Nessas décadas iniciais apenas se ensaiou papel de protagonismo da região na política externa brasileira.

### 1.2.3 A integração regional a partir da década de 1990

A análise proposta por Cervo (2003), mesmo se distanciando consideravelmente do entendimento dos analistas de política externa citados anteriormente, é fundamental para compreender as alterações observadas, a partir da década de 1990, na política externa brasileira. O autor propõe visão da política externa brasileira mais voltada para a economia doméstica, priorizando os fatores nacionais como formuladores dessa política. Essa metodologia resulta em periodizações que se distanciam dos demais autores. Para Cervo, de 1930 a 1989, existiu o paradigma Desenvolvimentista.

Durante esse período, havia a percepção de que o Estado brasileiro, por meio de sua política externa, tinha o dever de satisfazer o interesse nacional. Segundo o autor:

A percepção dos interesses nacionais dos desenvolvimentistas, autoridades, profissionais e intelectuais, trabalha com o conceito de sociedade complexa, em transformação, rumo ao progresso econômico. Essa nova leitura deixa para trás o conceito de sociedade simples, composta de apenas dois estratos, que comandava as decisões de liberais-conservadores no passado. Desde a era Vargas, consignou-se ao Estado satisfazer necessidades de empresários, industrialistas, agricultores, operários, camponeses, militares e outros segmentos. Lidava-se, portanto, com um conceito de interesse nacional múltiplo, cabendo à diplomacia, nas relações exteriores, equacionar a soma de interesses segmentados, cujas exigências por vezes colidiam, tendo em mente o destino da nação. (CERVO, 2003, p. 13-14).

Vizentini atesta, da mesma forma, que a década de 1990 representou um momento de inflexão na política externa brasileira. Segundo o autor, a partir da Política Externa Independente, que teve início entre 1961 e 1964, a política externa brasileira adquiriu status multilateralista e mais independente das relações com os Estados Unidos. Naquela época, percebia-se direta “[...] vinculação da política exterior com a estratégia de desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que se diversificam os nossos parceiros internacionais” (VIZENTINI, 1999, p. 136). Porém, esse período se extinguiu em 1990,

momento em que a implementação de medidas neoliberais<sup>10</sup> durante o governo Collor geraram a crise da multilateralização, retornando o favoritismo pelas relações com os Estados Unidos. Esse entendimento se reflete também nos textos de Pinheiro (2000), que define o período de 1990 a 2000 como um período de Globalismo Interrompido, sendo perceptível, novamente, maior peso dos Estados Unidos na política externa brasileira.

Esse período deu lugar a um processo de integração regional liberalizante. Essa tendência de abertura de fronteiras ficou conhecida, em especial, pela alcunha de “regionalismo aberto”, que para Vigevani e Ramanzini (2014, p. 453) foi um termo utilizado:

[...] dentro da perspectiva de uma inserção internacional completa, aproveitando ao máximo uma zona de livre comércio, sem criar as ferramentas necessárias para as políticas regionais nos domínios do desenvolvimento e da complementaridade, ou seja, sem políticas voltadas para a sustentabilidade da integração. O valor da autonomia permaneceu enraizado nas esferas de governo e de negócios, agora sob a égide de um importante e elaborado conceito: autonomia pela integração<sup>11</sup>.

Já para Saraiva e Ruiz (2009, p. 155-156), a integração regional proposta pelo Brasil durante a década de 1990 se relacionava a duas

---

<sup>10</sup> O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. A virada continental em direção ao neoliberalismo não começou antes da presidência de Salinas, no México, em 88, seguida da chegada ao poder de Menem, na Argentina, em 89, da segunda presidência de Carlos Andrés Perez, no mesmo ano, na Venezuela, e da eleição de Fujimori, no Peru, em 90. Nenhum desses governantes confessou ao povo, antes de ser eleito, o que efetivamente fez depois de eleito (ANDERSON, 1995).

<sup>11</sup> Tradução nossa: “[...] was used within the perspective of a full international insertion, making the most of a free trade area without creating the tools necessary for regional policies in the fields of development and complementarity, i.e., without policies directed at the sustainability of the integration. The autonomy value remained rooted in the spheres of government and business, now under the aegis of an important, elaborate concept: autonomy through integration”.

percepções sobre esse processo: a liberalização condicionada, que mantém a política industrializante da época, e a percepção desenvolvimentista, que via a integração regional como plataforma de acesso aos mercados externos. O Mercosul, grande expoente do processo de integração promovido durante a década de 1990, foi fruto da conversão dessas duas percepções.

O entendimento dos autores supracitados evidencia que o projeto de integração regional esboçado em meados da década de 1985, por Sarney e Alfonsín, foi transformado em um processo raso e incipiente na década de 1990, o qual valorizou a autonomia estatal. Assim, ainda que se possa afirmar que a aproximação à América do Sul já se encontrava entre os objetivos das administrações Itamar Franco (1992-1994) e Cardoso (1995-2002), é questionável se devemos caracterizar esse processo como “cooperação regional” ou “integração regional”. Para Vigevani e Ramanzini, o termo “cooperação” é mais adequado, já que esses autores não visualizam um processo profundo de integração na América do Sul, não existindo a criação de instituições supranacionais, que aprofundariam o processo de integração sul-americano.

Outros autores ressaltam o grande salto qualitativo que o Mercosul representou para a integração regional sul-americana. Bueno et al. (2014, p. 550), por exemplo, afirmam que:

Antes do Mercosul, as discussões sobre a integração na América Latina e do Sul tiveram um caráter romântico ou apenas comercial, como foram os casos da Aliança Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), criada em 1960, e da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), a partir de 1980.

Embora o Brasil demonstre certo interesse em aprofundar o processo de integração regional com a criação de importantes organizações, como o Mercosul, fica evidente que a política externa brasileira de integração na América do Sul tem como objetivo maior a busca por autonomia para o Brasil. Sobre esse conceito, pode ser afirmado que:

Historicamente, para o Estado brasileiro, a ideia de autonomia significou, frente ao mundo exterior, capacidade de decisão diante dos centros

de poder internacional, viabilizando a possibilidade de o país realizar reais escolhas. Isso valeu em diferentes momentos com maior ou menor intensidade, mas é um fio condutor constante, válido até os dias de hoje, na segunda década do século XXI. (VIGEVANI e RAMANZINI, 2014, p. 517-518).

É perceptível, dessa forma, que o Estado brasileiro, por meio da sua política externa de integração regional na América do Sul, busca reforçar a sua autonomia estatal, e não enfraquecê-la, como ocorreria em um processo de integração que visa a criação de organizações regionais supranacionais. (VIGEVANI e RAMANZINI, 2014, p. 525). Pode-se afirmar também:

A noção de autonomia é caracterizada pela capacidade do Estado para implementar decisões baseadas em seus próprios objetivos, sem interferência ou restrição exterior, e pela habilidade em controlar as consequências internas de processos ou eventos produzidos além de suas fronteiras. (VIGEVANI e RAMANZINI, 2014, p. 522).

Entende-se, no entanto, que ainda que se perceba a promoção de um processo de integração liberalizante e que buscasse a promoção da autonomia nacional brasileira, o país, a partir dos anos 1990, passa a promover um processo renovado de integração. Pela primeira vez, o Brasil se envolve de forma aprofundada em uma organização regional, o Mercosul, que busca instrumentalizar o processo de integração na região de maior complementariedade econômica ao Brasil na América do Sul, o Cone Sul.

Resta evidenciado, por isso, que o Brasil começa a, de fato, caminhar em direção a uma maior integração com a região a partir dos anos de 1990, visto a criação, por exemplo, do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), importante organização regional que aspira à criação de um mercado comum, mas que, atualmente, mantém o *status* de união aduaneira imperfeita. Essa aproximação, porém, não almeja criar um processo aprofundado de integração regional, mas sim, defender um formato de integração que potencialize a autonomia estatal do país.

### 1.2.4 Os anos 2000 e o novo processo de integração sul-americano

A partir do ano 2000, momento que se encaixa no paradigma logístico de Cervo (2008) e que, para Lima (1994) caracteriza-se como um período de centralização da América do Sul na política externa brasileira, a atuação do governo brasileiro na integração regional estabelece alguns novos objetivos. Para Lima, a partir desse momento, a atuação brasileira se caracteriza como apresentando maior preocupação com a diminuição das assimetrias, com a erradicação da pobreza na América do Sul e com a maior importância conferida à agenda política (LIMA, 2014, p. 85).

Lima defende, assim, que o projeto de integração realizado pelo governo Lula, ao contrário do regionalismo aberto implementado na década de 1990, criou um processo de integração que foi além da mera cooperação comercial, voltado para a interconexão política e econômica dos países da região, “[...] no intuito de superar um dos legados mais perversos da experiência colonial pretérita, qual seja, o direcionamento centro-periferia nas relações externas das antigas colônias” (LIMA, 2014, p. 83).

Em certa medida, pode-se afirmar que o governo Lula deu continuidade ao projeto de integração regional desenvolvido de forma incipiente pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Com Lula, porém, enfatiza-se esse objetivo, evidenciado, principalmente, pela formação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em dezembro de 2004 (BANDEIRA, 2006, p. 289), que seria transformada, em 2008, na União das Nações Sul-Americanas. Couto (2007, p. 162) afirma ainda:

[...] a América do Sul, que sempre constou das considerações geopolíticas brasileiras, passou a representar a plataforma regional que referencia a estratégia de inserção internacional do Brasil. Algumas luzes foram lançadas nessa direção em meados da década de 1990, mas é no início do século XXI que essa tendência parece se consolidar.

Além dessa característica, Lima (2014) identifica ainda três grandes fatores de mudança, a partir dos anos 2000, na política externa brasileira para a América do Sul: o reconhecimento das assimetrias econômicas entre os países sul-americanos; a vinculação entre a

prosperidade do Brasil e a prosperidade da região; e a criação de um polo de poder regional.

De forma complementar, Amorim (2010, p. 227), ex-ministro das relações exteriores dos dois governos de Lula, entre o período de 2003 a 2010, afirma que:

Integração sul-americana é a principal prioridade da política externa brasileira. O Brasil reconhece que é mais forte e mais influente nos assuntos globais, trabalhando em estreita colaboração com os seus vizinhos e por ajudar a promover a paz e a prosperidade em sua região. Apesar de suas dimensões continentais e vastos recursos naturais, o Brasil fez uma escolha decidida a trabalhar para a integração regional (da América do Sul). Relações econômicas e políticas mais estreitas contribuem para o crescimento e a estabilidade. Elas também aumentam a nossa influência (do Brasil e da América do Sul) nas negociações globais<sup>12</sup>.

O movimento de expansão da integração do Cone Sul para uma integração sul-americana, observado, em especial, a partir de 2003, aumentando significativamente o espaço geográfico e o número de integrantes do processo de integração, é condizente aos interesses brasileiros de garantir a sua autonomia. Uma organização que pode ser citada como exemplo dessa expansão do processo de integração é a União das Nações Sul-Americanas a qual concedeu espaço para a promoção de infraestrutura e energia, e não às trocas comerciais, como vinha ocorrendo até então.

Não obstante percebamos que essa mudança não tenha sido somente quantitativa, mas também qualitativa do processo de integração sul-americano, considerada a mudança de foco geográfico e temático

---

<sup>12</sup> Tradução nossa: “South American integration is Brazilian foreign policy’s top priority. Brazil recognizes that she is stronger and more influential in global affairs by working closely with her neighbours and by helping promote peace and prosperity in her region. In spite of her continental dimensions and vast natural resources, Brazil made a resolute choice to work for regional (i.e. South American) integration. Closer economic and political relations contribute to growth and stability. It also increases our (Brazil’s and South America’s) clout in global negotiations”.

dessa organização frente às anteriores, pode-se afirmar que o Mercosul e o Cone Sul permaneceram, ainda, centrais na política externa brasileira. Esse entendimento é compartilhado por Vigevani e Ramanzini (2014, p. 530):

Tanto na perspectiva liberal quanto na nacional-desenvolvimentista, o Mercosul continua importante como base da política brasileira, mas o foco de interesses vem sendo reorientado e a ação empresarial e governamental passa a concentrar-se em outras direções. Em relação à região, o foco privilegiado passa a ser a América do Sul, não o Cone Sul.

Os autores supracitados entendem, assim, que o propósito de expandir a área geográfica do processo de integração da região do Cone Sul para a totalidade da América do Sul passou a ser objetivo central da política externa brasileira, a partir de 2003. Percebe-se que, para Vigevani e Ramanzini, essa opção pela expansão do processo integracional está diretamente relacionada ao interesse de ampliar a sua autonomia internacional, uma vez que não se verifica a modificação do formato raso e intergovernamental da integração regional da América do Sul.

Torna-se evidente, assim, que a partir do governo Lula, o foco da política externa na América do Sul assumiu vários objetivos, tais como superar o regionalismo aberto da década de 1990, afastar os Estados Unidos de interferir politicamente na região, apoiar políticos com visões similares nos países vizinhos e consolidar a região como uma plataforma para lançar o Brasil como *global player*, aumentando a sua autonomia internacional. Por isso mesmo, “[...] a liderança brasileira teve de se basear na solidariedade e humanismo, que também exigiu uma vontade por parte do Brasil para atuar como um pagador da integração regional<sup>13</sup>”. (FARIAS; PARADIS, 2013, p. 15).

Essas grandes alterações dos rumos da integração regional certificam que, mesmo que Lula não tenha sido capaz de fazer mudanças profundas na política econômica nacional, entende-se que essas alterações foram mais perceptíveis na sua política externa, que

---

<sup>13</sup> Tradução nossa: “[...] the Brazilian leadership then had to be based on solidarity and humanism, which also demanded a willingness on Brazil’s part to act as a regional integration paymaster”.

conseguiu refletir, em certa medida, as aspirações políticas de Lula e do Partido dos Trabalhadores (PT). Nesse sentido, a integração regional e a identidade de país do sul ganham maior importância na política externa brasileira. (VILELA; NEIVA, 2011, p. 75).

Essa liderança, de país pagador do processo de integração tem, porém, se demonstrado hesitante na política externa brasileira, sobretudo a partir do governo de Dilma. Desde o começo do mandato de Dilma, segundo afirma Malamud (2011, p. 175), percebe-se que a política externa brasileira apresenta aspectos de conformismo e menos regionalismo que o proclamado pelos seus porta-vozes, e menos também que o seu antecessor (Lula).

É perceptível, com base nessa análise dos contornos que guiaram a política externa brasileira de integração regional, que não há posição unânime sobre a importância da região na sociedade brasileira. Da mesma forma, não há entendimento comum entre os analistas de política externa sobre os objetivos que justificam o interesse brasileiro na integração regional. É inegável, porém, que a política externa brasileira tem, principalmente a partir da década de 1990, concedido posição de destaque à América do Sul. Esse *status* de destaque é fruto, em especial, da percepção de que o Brasil torna-se mais autônomo no cenário internacional ao se integrar com os países no seu entorno geográfico.

Pode-se afirmar, da mesma forma, que existe o entendimento de que o Brasil, por meio de sua atuação na América do Sul, é capaz de promover o seu próprio desenvolvimento e a diminuição das desigualdades sociais e econômicas da região. Assim, a partir desse momento, visualiza-se mais nitidamente a compreensão de que a integração fortalece a região, assim como fortalece o Brasil.

Os moldes nos quais essa integração se consolidou, todavia, variaram consideravelmente durante o período analisado. Como se observou, entre 1969 e o fim da década de 1980, o Brasil não manteve relações estreitas com a região, ainda que tenha passado por um movimento que o levou em direção à globalização e à diversificação de parcerias na sua política externa. Foi somente a partir da década de 1990, nos governos de Itamar e FHC que a região começou a ter posição de destaque na política externa brasileira.

Entende-se que os anos 2000, por sua vez, representam mudança não somente quantitativa da integração, assim como quantitativa, já que se observa a mudança dos objetivos, métodos e atores envolvidos. Nesse sentido, o processo de integração promovido nesses anos é mais interessante sob a perspectiva do desenvolvimento

conjunto da região por meio da criação de infraestrutura de transportes, comunicações e, principalmente, energia. Esse processo renovado de integração regional tem centralidade à pesquisa proposta, já que se defende que a partir dos anos 2000 o processo de integração energética passa a assumir um formato mais regional que em período anteriores.

Assim, na questão energética, incluída na lógica de robustecimento da infraestrutura do subcontinente sul-americano, percebe-se um processo de integração mais precoce, ainda em fins da década de 1960 e 1970. No entanto, esse processo de integração assume novos objetivos e métodos a partir dos anos 2000. Segundo afirma Couto (2007, 165):

De todos, porém, o tema da integração das infraestruturas da América do Sul foi o que recebeu mais atenção na reunião de 2000, ocasião na qual foi lançada a iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA, e foi o cerne também das reuniões de presidentes subsequentes.

Como se verificará nos capítulos que seguem, a grande capacidade de complementariedade energética da região e o interesse do Brasil em diminuir a sua dependência energética extrarregional fizeram com que o país investisse amplamente, desde a década de 1960, no setor energético na América do Sul.

Com vistas a introduzir o tema da integração energética na América do Sul, propõe-se análise sobre as capacidades energéticas da região e os interesses brasileiros sobre as diferentes fontes energéticas abundantes na América do Sul. A próxima seção tem como objetivo demonstrar que há, formalmente, incentivos estratégicos e econômicos para que os países sul-americanos invistam na integração energética.

### 1.3 A ENERGIA NA AMÉRICA DO SUL E AS DEMANDAS ENERGÉTICAS DO BRASIL

A América do Sul, caso fosse capaz de lançar mão eficientemente de suas vantagens geológicas estratégicas, poderia se tornar autossuficiente em uma série de setores. Existem recursos naturais para abastecer de forma plena o consumo da região, inclusive na temática da energia. No entanto, continuamos grandemente dependentes de importações extrarregionais, em vários setores

econômicos. As grandes reservas energéticas da região foram analisadas neste subtítulo, buscando demonstrar os interesses do Brasil nos recursos regionais e avaliando se, de fato, as reservas regionais são abundantes e ainda permanecem subutilizadas.

Analisou-se as capacidades energéticas da América do Sul com base na evolução das suas reservas energéticas e do consumo energético, dados esses sempre comparados às reservas globais. De forma complementar, foi proposta análise sobre as capacidades energéticas brasileiras e sobre o consumo energético brasileiro, tendo como meta evidenciar os setores que representam grande potencial de complementariedade energética com a região.

A capacidade de complementariedade energética existente na região também é abordada, assinalando quais são os incentivos econômicos e estratégicos que podem ser alcançados por meio da integração energética. Deve-se ressaltar que a mera existência de extensas reservas energéticas não implica, necessariamente, em uma tendência natural de se investir na integração energética, visto que os excedentes energéticos podem ser exportados para fora da América do Sul. Assim, avaliam-se também os incentivos existentes para que se amplie a integração com base na energia no subcontinente sul-americano.

Essa exposição inicial sobre as capacidades energéticas da região e os interesses brasileiros nesses estoques energéticos servirá de base para a análise posterior sobre a política de integração energética que foi desenvolvida pelo Brasil entre os anos de 1969 e 2010. Desde início, tem-se como objetivo revelar que a integração regional com base na energia pode representar ganhos econômicos e estratégicos ao Brasil e à região sul-americana, principalmente pela grande capacidade de complementariedade energética existente na região.

### **1.3.1 As reservas energéticas da América do Sul**

Mesmo não detendo as maiores reservas energéticas do planeta, a América do Sul é rica em recursos naturais e, segundo foi possível constatar a partir deste estudo, muitos desses recursos permanecem subutilizados. A região é rica em variadas fontes, como o carvão mineral, o gás natural, o petróleo, a capacidade hídrica, dentre outras. Sobre a riqueza da região, Amorim (2011, p. 272) afirma:

A América do Sul não ignora a necessidade de atenção em face da competição pelo acesso a

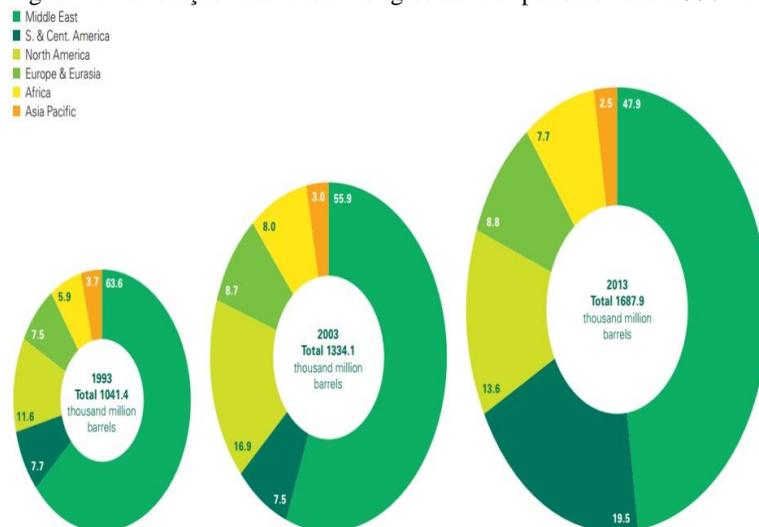
alimentos e a recursos naturais. A região é detentora de imensa riqueza mineral e energética, de amplas reservas de terras cultiváveis e de água doce, bem como de extensa biodiversidade e de uma população extremamente criativa.

Com vistas a abordar a importância da questão energética para a América do Sul, cabe aqui apresentar alguns dados quantitativos sobre as capacidades energéticas da região. Para isso, foram utilizadas as estatísticas atualizadas de 2014, divulgadas pela empresa multinacional British Petroleum (BP) (2014, p. 7), as quais levam em consideração as reservas totais sobre várias fontes energéticas das Américas Central e do Sul, incluídos nesse grupo de países Caribe e Porto Rico.

Da forma como os gráficos foram elaborados pela British Petroleum, não é possível separar as capacidades energéticas da América Central e da América do Sul, uma vez que as duas sub-regiões são agrupadas em uma mesma categoria de análise. Porém, ressalta-se que grande parcela dessas capacidades se refere à região sul-americana, visto que a produção e reserva de energia da América Central é ínfima quando comparada à da América do Sul.

Segundo a BP (2014), as reservas mundiais de petróleo estão distribuídas da seguinte forma:

Figura 1: Evolução das reservas globais de petróleo entre 1993 e 2013.



Fonte: BP Statistical Review of World Energy 2014

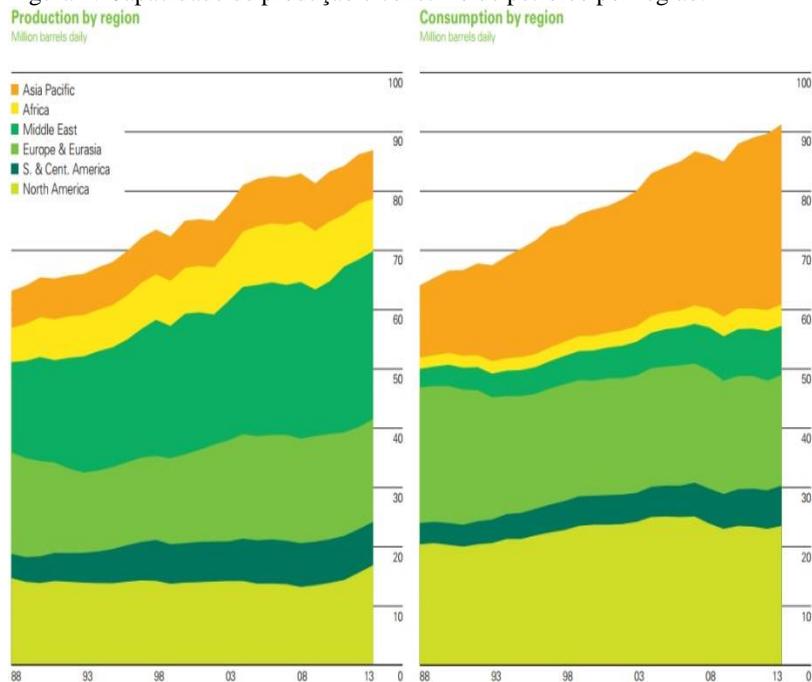
Os dados divulgados pela organização bem representam a importância das reservas de petróleo encontradas na América do Sul e América Central. Em 1993, a América do Sul e Central detinham somente 7,7 por cento das reservas de petróleo globais. Essa participação nas reservas passou a 7,5, em 2003, e para expressivos 19,5 por cento, em 2013. É fundamental, assim, observar o grande salto de reservas encontradas na região durante os vinte anos do período analisado. A descoberta do Pré-sal no Brasil tem relação direta com o aumento dessas reservas. Segundo Oliveira *et al.* (2014, p. 160):

A descoberta das extraordinárias reservas de petróleo do Pré-Sal colocam o Brasil no cerne da geopolítica energética mundial. Esse acontecimento reforça a necessidade de aumentar as capacidades de dissuasão do Brasil com vistas à defesa de sua soberania sobre os recursos encontrados em suas águas jurisdicionais, principalmente, as citadas gigantescas reservas petrolíferas. Nesse sentido, a integração sulamericana emerge como um pilar central para uma estratégia defensiva bem-sucedida.

Nesse interregno, a participação global das reservas petrolíferas da região praticamente triplicou, tornando as Américas Central e do Sul a segunda região em reservas de petróleo do mundo, ficando atrás apenas do conjunto Europa e Eurásia, grupo este que abarca a região mais rica em combustíveis fósseis, que é o Oriente Médio.

É interessante comparar esses dados com a capacidade de produção e consumo da região. Ainda, segundo a BP (2014, p. 12), as América do Sul e Central constituem a região que menos produziu energia. Quanto ao consumo energético, o subcontinente somente não consumiu menos que o conjunto da África. Esses dados são atestados pelo gráfico:

Figura 2: Capacidade de produção e consumo de petróleo por região.



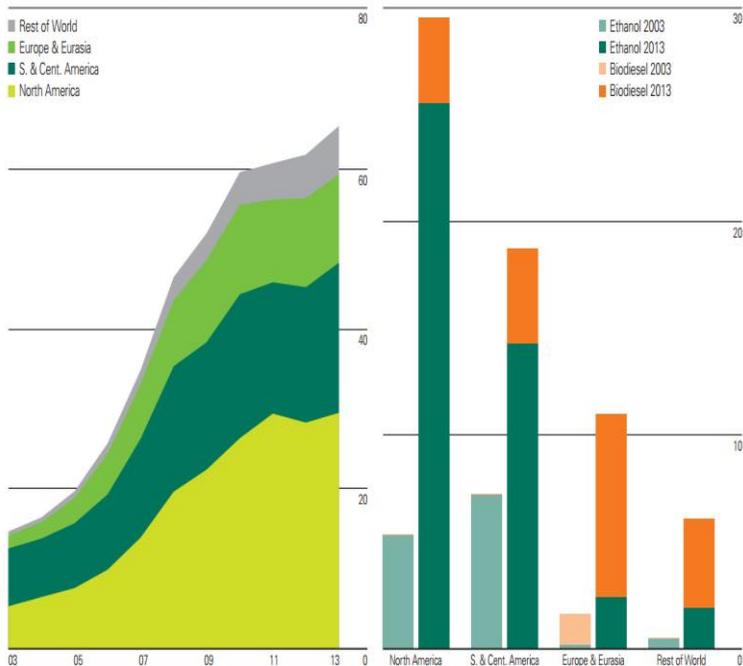
Fonte: BP Statistical Review of World Energy 2014

Constata-se, assim, que a capacidade de extração de petróleo da América do Sul ainda é muito baixa quando comparada a outros locais e, além disso, verifica-se que a produção não acompanhou a grande evolução na descoberta de reservas. Sem dúvida, um dos grandes objetivos da integração energética é suprir essa carência na produção por meio da alta complementariedade produtiva e da interligação de mercados dentro da América do Sul. Para isso, o projeto desenvolvido pela Unasul se demonstra fundamental.

A produção de biocombustíveis regional, ao contrário da produção de petróleo, tem maior peso global, sendo que o Brasil, particularmente devido ao seu programa de incentivo de produção de biocombustível a partir da cana de açúcar, é responsável por grande parcela dessa produção da região. Como exemplo desses incentivos para a produção de biocombustíveis pode ser citado o programa Proálcool, instituído durante o regime militar brasileiro, no ano de 1975, reflexo direto da crise mundial do Petróleo, mais conhecida como “Choque do Petróleo”, ocorrida em 1973 (CALLE, 1997, p. 115). A produção de

biocombustíveis da região pode ser analisada a partir do gráfico a seguir:

Figura 3: Produção global de biocombustíveis entre 2003 e 2013.

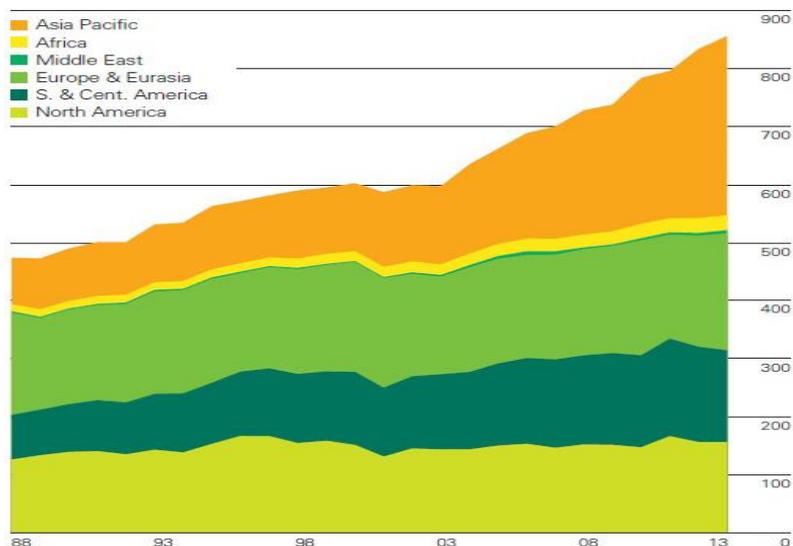


Fonte: BP Statistical Review of World Energy 2014

A produção de energia elétrica a partir de usinas hidroelétricas também alcança posição de destaque na produção global. O Brasil, da mesma forma que nos biocombustíveis, é responsável por grande parcela da produção de energia elétrica gerada a partir de usinas hidroelétricas.

Segundo a Agência Brasileira de Energia Elétrica (ANEEL, 2015), dos mais de 137 milhões de quilowatts produzidos de energia elétrica no Brasil, 85 milhões são produzidos por usinas hidroelétricas, número que corresponde a quase 70% da oferta interna de energia elétrica no Brasil. Sobre a oferta total de energia interna, a produção hidráulica corresponde a 12,5 % (BRASIL, 2014). Os dados atualizados sobre o consumo de energia elétrica produzida por usinas hidroelétricas podem ser observados no gráfico seguinte:

Figura 4: Consumo de hidroeletricidade por região.



Fonte: BP Statistical Review of World Energy, 2014

Como foi salientado anteriormente, o fato de a região ser possuidora de grandes volumes de reserva energética não implica, necessariamente, no aumento das trocas intrarregionais de energia. Para que isso ocorra, é necessário que haja incentivos econômicos e estratégicos que façam com que os países da região busquem a integração com base na energia.

Nesse sentido, a existência de complementariedade energética é fator essencial para a proliferação de processos de integração energética. Esse conceito pode ser entendido como a existência de países com grande produção energética e baixo consumo e outros com alto consumo e baixa produção em uma mesma região geográfica, o que favorece as trocas energéticas. A existência dessa complementariedade favorece as trocas energéticas, já que podem haver ganhos econômicos e estratégicos por meio da cooperação no setor. Além da alta complementariedade energética é interessante citar a grande capacidade de exploração da sazonalidade energética, o que possibilita o aumento das trocas energéticas em diferentes estações do ano.

O gráfico a seguir bem representa as capacidades de complementariedade energética na América do Sul com base no gás natural.

Figura 5: Principais reservas de gás natural na América do Sul.



Fonte: BP Statistical Review of World Energy, 2014

A partir do gráfico, percebe-se que a América do Sul apresenta grande complementariedade energética entre seus países. Esse fenômeno ocorre pela existência de grandes reservas e alta produção em países de baixo consumo dessa fonte energética, como na Bolívia e em Trinidad e Tobago, por exemplo. A literatura especializada na questão é unânime em afirmar que a exploração dessa complementariedade pode fortalecer a região como um todo e gerar um desenvolvimento mais igualitário. Araújo Neto (2011, p. 22), por exemplo, afirma que a complementariedade energética foi um dos fatores marcantes em proporcionar benefícios estratégicos na busca por integração energética. Outros autores, como Cerro (2008), citam a baixa complementariedade econômica entre os países sul-americanos para justificar o reduzido dinamismo do processo de integração sul-americano.

Os benefícios econômicos que poderiam ser obtidos com o adensamento da integração energética na região são evidentes. Por meio da criação de infraestrutura regional para escoamento da produção de

energia seria possível aumentar as trocas energéticas entre os países da região, o que fortaleceria o suprimento energético dos Estados-nação sul-americanos. Quanto aos benefícios estratégicos, percebem-se vantagens significativas em momentos de grandes crises internacionais energéticas. Nesses casos, a região, que se tornaria mais autossuficiente na questão energética, não dependendo significativamente de exportações ou importações extrarregionais de fontes energéticas, ficaria mais forte frente a crises desse tipo. Marcovitch (1990, p. 1) entende que:

Uma maior racionalização dos investimentos, no entanto, só foi possível com o aumento do comércio intrarregional de energéticos. Este aumento elevou a interdependência, mas reduziu a vulnerabilidade da economia dos países envolvidos. Este é o caso dos gasodutos Canadá/Estados Unidos e União Soviética/Europa Ocidental. [...] Em todos esses casos, aumentou de alguns graus a dependência, mas reduziu-se de vários graus a vulnerabilidade energética.

Nota-se, no entanto, que essa complementariedade permanece ainda pouco explorada, visto a discrepância entre a existência de grandes reservas regionais de recursos energéticos e o consumo e produção de energia, que permanecem baixos quando comparados a outras regiões do globo. Os dados de produção energética apresentados explicitam que a produção ainda é baixa e que a região não foi capaz de acompanhar o aumento vertiginoso das reservas energéticas comprovadas (BP, 2014, p. 12).

Da mesma forma, o consumo de energia por habitante ainda é muito reduzido quando comparado ao consumo dos países industrializados (CASTRO, p. 116), fato esse que demonstra a debilidade do sistema de infraestrutura de linhas de transmissão energética. Além disso, o baixo consumo de energia *per capita* evidencia o quanto a região poderia potencializar o seu desenvolvimento econômico por meio da integração energética.

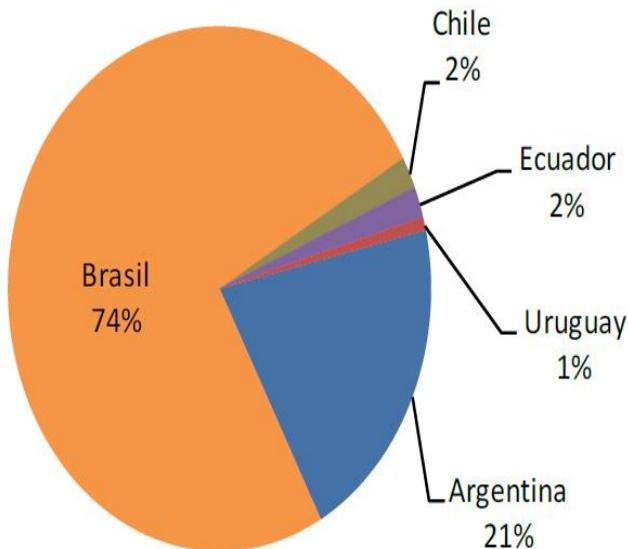
Igualmente, destaca-se que as trocas energéticas regionais ainda são pequenas, sendo que há algumas exceções, como o gás natural, a energia elétrica e o carvão mineral, que já apresentam trocas significativas. Entende-se, porém, que mesmo nessas fontes energéticas há potencialidade para aumentar os volumes atuais de trocas.

### 1.3.2 O Brasil e a integração energética

É interessante observar que, há poucos anos, o Brasil se declarou autossuficiente no abastecimento nacional em importante fonte energética que é o petróleo (RANGEL, 2007). Esse feito relevante pode, em princípio, ser interpretado como obstáculo do país à integração energética com o restante da região. Afinal, o Brasil parece buscar a independência externa no seu suprimento energético e não a aprofundar por meio do adensamento da integração energética.

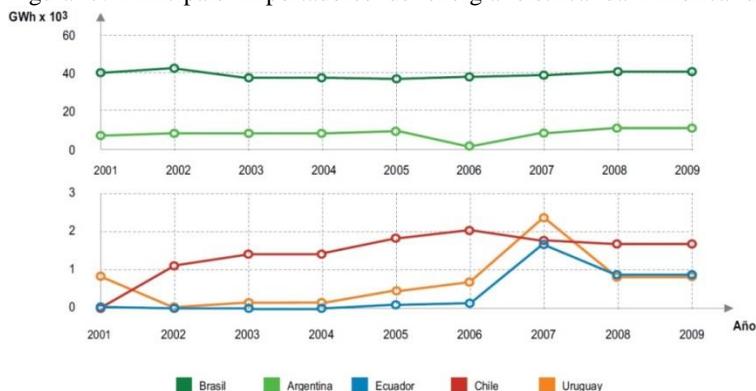
Porém, o Brasil, além de ser o maior importador de energia elétrica da região, teve papel central na execução e negociação de importantes projetos de integração energética no subcontinente, fato que revela a importância que a região sul-americana ainda representa para a sua matriz energética. O Brasil mantém, atualmente, posição de destaque nas trocas energéticas da América do Sul, especialmente em três fontes: a importação de energia elétrica, gás natural e carvão mineral. Sobre a importação de energia elétrica é importante analisar os gráficos a seguir:

Figura 6: Participação por país na importação de energia elétrica na América do Sul.



Fonte: Balanço Energético Nacional, 2014

Figura 7: Principais importadores de energia elétrica da América do Sul.



Fonte: Balanço Energético Nacional, 2014

Os gráficos corroboram o argumento de que o Brasil possui papel de destaque nas trocas de energia elétrica da região sul-americana. Esses números expressivos se justificam, em especial, pelas volumosas importações que o Brasil faz do Paraguai, provenientes da produção da Usina Binacional de Itaipu. Deve-se ressaltar, também, que o Brasil importa energia elétrica de países como Venezuela, Uruguai e Argentina. Essas negociações são fruto de acordos de integração energética assinados principalmente na década de 1970, momento em que o Brasil ampliou suas trocas energéticas com a América do Sul.

Goldemberg e Moreira (2005, p. 217) afirmam que o Brasil “[...] precisa aumentar sua disponibilidade de energia para garantir maior progresso econômico e, assim, ter meios de melhorar as condições de vida da população”. A integração energética da América do Sul tem potencial para possibilitar esse aumento.

Quanto à importância da integração energética, Simões (2011, p. 57) afirma que “Na América do Sul, a energia é o campo crucial, em razão da sua capacidade de gerar sinergias de grande impacto que se ramificam por outras áreas, como a produtiva, a comercial, a econômica e também a política.” O autor bem expõe o grande diferencial da Unasul, que é propor uma integração baseada na expansão da infraestrutura regional, focada na criação de estradas, ferrovias, e também de linhas de transmissão energética. Ademais, cabe citar o entendimento de Guimarães (2008, p. 67-68) sobre o tema:

A integração energética e a autonomia regional em energia para garantir a segurança de

abastecimento energético é prioridade absoluta da política externa brasileira na América do Sul. Não há possibilidade de crescer a 7% a/a na média durante um período longo sem um suprimento suficiente, seguro e crescente de energia. Este suprimento depende de investimentos de prazo mais ou menos longo de maturação, tais como a prospecção de jazidas de petróleo, gás e urânio, a construção de barragens, a construção de usinas hidro e termoelétricas, assim como nucleares.

A Unasul, ciente da importância do setor energético, tem interesse em expandir a infraestrutura regional energética. Esse fato se justifica, pois várias fontes energéticas exigem infraestrutura própria para sua exportação regional. O gás natural, por exemplo, exige a construção de gasodutos, a exportação elétrica exige a construção de linhas de transmissão elétrica, os derivados de petróleo, por sua vez, podem ser exportados por meio de oleodutos.

Entende-se, assim, que o projeto de integração da Unasul, o qual visa a diminuição das assimetrias e um desenvolvimento mais igualitário, perpassa obrigatoriamente pela promoção da integração energética que, segundo Vigevani e Ramanzini, é capaz de gerar *spill over*. Segundo os autores:

Diferentemente do Mercosul, a Unasul surge num contexto de diversidades na região. Diversidades aceitas, mas que não trazem como objetivo a integração econômica, descartando-se qualquer proposta de mercado comum. A Unasul não visa a política externa comum; busca superar diferenças, sem desconhecê-las, mantendo um espaço de interlocução. Como bem apresentado, o campo de integração energética é capaz de gerar sinergia, ou *spill over*, que significa a expansão do processo de integração para outras áreas de integração regional. (VIGEVANI. RAMANZINI, 2014, p. 535).

O potencial da integração energética para o desenvolvimento regional é muito claro. No entanto, é importante lembrar que o progresso e o retrocesso da integração regional da América do Sul estão intimamente ligados aos interesses do Brasil com esse processo.

Compreende-se, por isso, que o interesse ou não brasileiro em um setor da integração regional é fundamental para determinar as suas perspectivas futuras. Dessa forma, quanto à importância da integração energética especificadamente ao Brasil, Canales afirma:

A escalada dos preços do petróleo na última década tem incentivado o Brasil a explorar novas jazidas de hidrocarbonetos na plataforma continental, esta iniciativa permitiu-lhe encontrar um grande potencial para a exploração de petróleo, o que lhe rendeu a possibilidade de reverter o status de importador líquido de combustíveis fósseis, que estava em curso no século XX. Neste sentido, foi por causa da descoberta de jazidas de petróleo na década de 90, que foi projetado para o final desta década, a consolidação do Brasil como um importante fornecedor de petróleo. Enquanto esse novo cenário inicialmente motivou a indiferença do pensamento econômico brasileiro na integração energética regional, considerado como uma fonte confiável de fornecimento para abastecimento doméstico, existem alguns fatores que borram a posição autárquica do Brasil em relação aos países da região. Em outras palavras, parece que, no contexto da transição energética global, integração energética continua a oferecer uma ampla janela de benefícios econômicos para o Brasil e seus vizinhos<sup>14</sup> (ANGULO, 2011, p. 42).

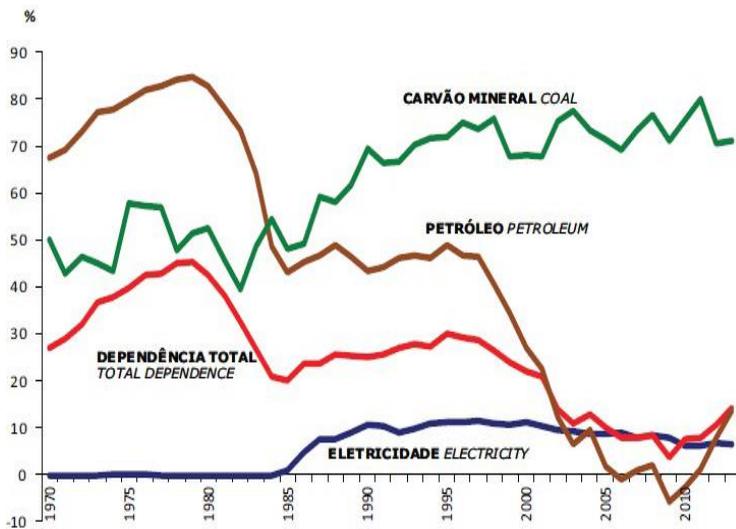
---

<sup>14</sup> Tradução nossa: “The escalation of oil prices in the last decade have encouraged Brazil to explore new deposits of hydrocarbons on the continental shelf, this initiative has enabled them to find a great potential for oil exploitation, which has earned him the possibility of reversing the status net importer of fossil fuels that was in the course of the twentieth century. In this sense, it was because of the discovery of oil deposits in the 90's, which was projected for the end of this decade, the consolidation of Brazil as a major supplier of oil. While this new scenario initially motivated the indifference of the Brazilian economic thinking on the regional energy integration, regarded as a reliable source of provision for domestic supply, there are certain factors that blur the autarkic position of Brazil in relation to countries in the region. In other words, it appears that in the context of the global energy transition, energy integration continues to offer a wide window of economic benefits to Brazil and its neighbors”.

Verifica-se, portanto, que mesmo com a sua matriz energética renovada, o Brasil possui grande interesse em buscar a integração energética da região, principalmente com o objetivo de diminuir sua dependência externa neste setor essencial ao desenvolvimento do país. Ademais, poderia ser citado o interesse em diversificar a sua matriz energética, uma vez que é menos preocupante depender de variadas fontes energéticas com o objetivo de robustecer a segurança de abastecimento (GOLDEMBERG; MOREIRA, 2005, p. 217). Existem alguns fatores que “borram a posição autárquica do Brasil” na questão energética, como citou Canales. Um desses fatores é a sua grande dependência regional de algumas fontes energéticas como o gás natural, o carvão mineral e a energia elétrica, que também tornam o país um dos grandes possíveis beneficiários da integração energética.

A aparente indiferença brasileira pela integração energética é fruto da interpretação errônea de que, por buscar o país a autossuficiência em petróleo, não haveria a necessidade de importação energética. Sobre essa questão, é interessante analisar o gráfico a seguir:

Figura 8: Evolução do nível de dependência energética na matriz energética brasileira.



Fonte: Balanço Energético Nacional, 2014

Esse gráfico evidencia que o grande objetivo de o Brasil tornar-se autossuficiente em energia diz respeito essencialmente ao petróleo. Mesmo que o Brasil tenha conseguido aumentar muito a sua produção em importante fonte de energia como o petróleo, ele continua grandemente dependente de outras fontes externas de energia. O fato de ser o maior importador de energia elétrica da região e, bem como, ser o gás natural o produto de maior valor importado pelo Brasil na América do Sul, reforçam esse argumento.

No entanto, embora se percebam grandes incentivos econômicos para que o Brasil busque a integração energética com base na energia, o histórico de atuação brasileira com a região, mormente na importação de petróleo, demonstra que nem sempre existiu a preferência pela integração energética. Segundo Voigt (2010, p. 103):

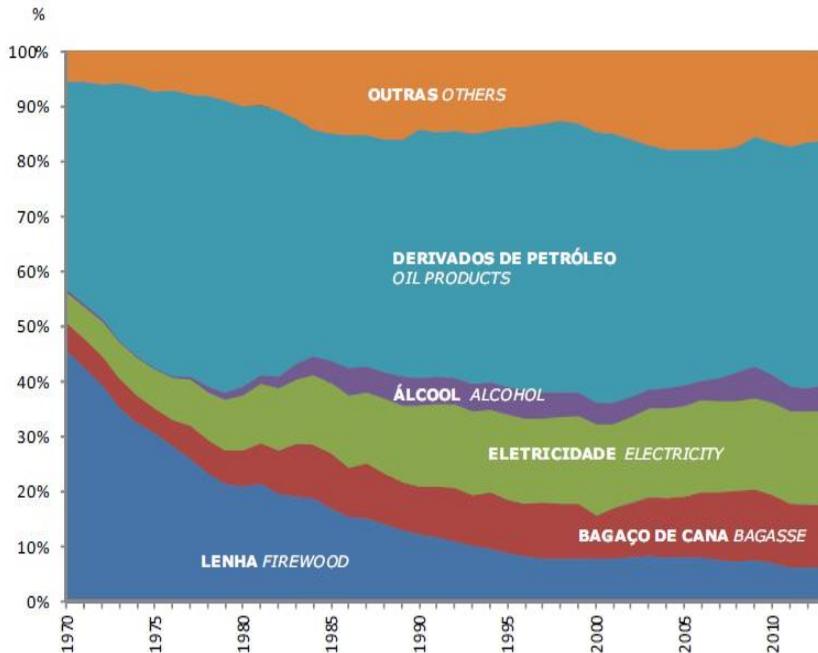
O fato de ser apenas a terceira fonte das importações, apesar de geograficamente ser a região mais próxima e, por via de consequência, a de menor tempo e custo para transporte de óleo, pode indicar basicamente duas motivações: a percepção do governo brasileiro de que a região como um todo, excetuando a Venezuela, não era adequada às necessidades brasileiras de cru ou então os preços praticados pelos produtores do Oriente Médio e África eram substancialmente mais atraentes.

Esse padrão de preferência pelo petróleo importado do Oriente Médio permaneceu presente durante os governos de Médici e Geisel, os quais dedicaram papel secundário à América do Sul no suprimento de petróleo ao país. Voigt cita, ainda, que mais de 90% do petróleo importado da região sul-americana era proveniente de um único país, a Venezuela (VOIGT, 2010, p. 167). Em certa medida, esse distanciamento brasileiro da América do Sul é revertido a partir do governo Figueiredo, o qual transforma a América do Sul de mera retórica política para importância efetiva (VOIGT, 2010, p. 173).

A análise preliminar dos acordos de integração energética realizados pelo Brasil entre 1969 a 2010 robustece a premissa de que as trocas energéticas entre o Brasil e a América do Sul têm aumentado de forma significativa, o que dá indícios da crescente importância que a integração energética da América do Sul assumiu na política externa brasileira. Sobre essa questão, é interessante analisar a evolução da

matriz energética brasileira<sup>15</sup> entre os anos de 1970 a 2013, apresentada no gráfico abaixo:

Figura 9: Consumo interno de energia por fontes.



Fonte: Balanço Energético Nacional, 2014

Com base no gráfico acima, constata-se, que no início do período analisado havia grande peso na matriz energética brasileira de lenha e Petróleo, os quais representavam mais de 80% do consumo interno de energia. Em 2014 esses mesmos 80% são compostos de cinco fontes energéticas (petróleo, cana, hidroeletricidade, lenha e carvão). Esse fato demonstra que houve grande diversificação da matriz

<sup>15</sup> A matriz energética é uma representação quantitativa de todos os recursos energéticos disponíveis (em um determinado território, região, país ou continente) para serem utilizados nos diversos processos produtivos. Um conceito semelhante é o de Oferta Total de Energia (OTE). A OTE é igual à produção mais as importações, menos exportações, menos depósitos internacionais e mais ou menos a variação de estoques de energia. As fontes primárias de energia são os energéticos encontrados na natureza - mas nem sempre adequados para a utilização final dos consumidores.

energética brasileira entre os anos de 1970 e 2014. Pretende-se expor, nos próximos capítulos desta dissertação, que a assinatura de acordos de integração energética foi responsável, em boa medida, por criar essas variações. Da mesma forma, objetiva-se ratificar que a integração energética da América do Sul fez com que o Brasil se tornasse menos dependente de energia importada de fora da América do Sul.

#### 1.4 CONCLUSÕES PARCIAIS

A exposição proposta neste capítulo teve como objetivo apresentar, primeiramente, os contornos gerais que caracterizaram a integração regional sul-americana, definindo, com base em um conjunto de teorias da integração regional sul-americana, as principais particularidades que definem o processo de integração regional na América do Sul. Foi possível averiguar que algumas qualidades centrais marcaram o regionalismo sul-americano, como a prevalência de iniciativas intergovernamentais de baixa profundidade institucional, a busca pela autonomia dos Estados-nação, a sobreposição de organizações e a grande relevância desempenhada pelo Brasil nos rumos que têm sido tomados.

A partir da conceituação teórica do processo de integração regional na América do Sul propôs-se análise sobre os panoramas históricos que guiaram a política externa brasileira. Em um primeiro momento, evidenciou-se que o foco dos analistas de política externa normalmente gira em torno da relação existente entre o Brasil e os Estados Unidos, ressaltando o peso político e econômico que os EUA tiveram e ainda têm sobre a formulação da política externa brasileira. Ficou realçado que as divisões da política externa brasileira em diferentes períodos, formuladas pelos analistas de política externa, apresentam grande conformidade entre si, havendo ampla harmonia entre as diferentes periodizações.

Esse extenso consenso entre as periodizações elaboradas pelos analistas de política externa destacou que, durante a década de 1960, desenrolaram-se mudanças profundas na política externa brasileira, momento em que se visualiza a diminuição do peso das relações bilaterais entre Estados Unidos e Brasil e, principalmente, a globalização da política externa brasileira, a qual passou a buscar novos parceiros estratégicos. Em relação à América do Sul e à integração regional observou-se, porém, que ainda que a política externa brasileira tenha passado por um processo de multilateralização e globalização a

partir da década de 1960, esse fenômeno não repercutiu em profundas alterações da política brasileira de integração regional na América do Sul, que somente começou a assumir papel central na política externa brasileira a partir da década de 1990.

Na análise mais focada sobre a política externa brasileira de integração regional na América do Sul, verificou-se que o país tem defendido um formato de integração voltado para a autonomia do Estado nacional, caracterizada pela baixa profundidade institucional. Salientou-se, também, que a partir dos anos 2000 a integração regional assumiu papel renovado, uma vez que passa a ser considerada ferramenta importante na diminuição das assimetrias regionais, na promoção de um desenvolvimento regional mais igualitário e no robustecimento da infraestrutura regional. O Brasil, em especial, por meio da Unasul e do Mercosul, tem se demonstrado grande promovedor desse processo de integração mais igualitário.

A dependência energética que o Brasil mantém com a região faz com que o país empenhe-se em aprofundar o seu projeto de integração regional com base na energia, essencialmente com o objetivo de criar infraestrutura de transmissão energética, como linhas de transmissão e gasodutos. O Brasil observa, ainda, que há grandes potencialidades de utilizar a significativa complementariedade energética existente na região, o que pode não apenas beneficiá-lo diretamente, mas contribuir para o desenvolvimento de toda a região. Goldemberg e Moreira (2005, p. 226) afirmam que “A dependência de fontes energéticas externas, principalmente quando sua qualidade é de grande interesse para o consumidor, como é o caso do gás natural, e principalmente quando se originam de países vizinhos, não representa um grande risco e tem vantagens econômicas ao país”. Ou seja, ainda que o Brasil permaneça dependente de energia importada, esse tipo de importação regional representa riscos reduzidos quando comparada à importação extrarregional.

O argumento comumente utilizado pela literatura e pelos dirigentes da política externa brasileira para defender a integração energética tem como base a pressuposta capacidade desse tipo de integração em gerar sinergia. Ou seja, defende-se que a integração energética pode gerar *spill-over*, que é o transbordamento do processo de integração para outros setores. A hipótese defendida nesta dissertação busca ir além do argumento da sinergia, defendendo que os interesses brasileiros na integração energética se justificam também por interesses no robustecimento da sua matriz energética. Em suma, o que se almeja verificar nos próximos capítulos é que o Brasil tem grande interesse

nesse tipo de integração, pois ela é capaz de diminuir a sua dependência energética extrarregional, fortalecendo a posição do Brasil e da América do Sul no cenário internacional.

No próximo capítulo, objetiva-se estudar de forma mais detalhada a política externa brasileira de integração energética entre 1969 e 1990, com suporte na análise dos acordos assinados pelo país na América do Sul e nos resultados efetivos que esses acordos tiveram sobre a matriz energética brasileira. Por meio dessa análise, visa-se embasar a hipótese defendida neste trabalho de que a integração energética assume posição de destaque na política de integração regional brasileira e de que ela foi capaz de diminuir a dependência energética brasileira extrarregional, priorizando o seu suprimento energético com seus vizinhos sul-americanos.



## **2 OS PRIMEIROS PASSOS RUMO À INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA SUL-AMERICANA**

Neste capítulo, faz-se o estudo do primeiro período de análise, que compreende os anos finais da década de 1960 até o final da década de 1980. Com este estudo, apontam-se as primeiras iniciativas de integração energética implementadas no subcontinente sul-americano, com foco na atuação brasileira neste processo. Neste momento, porém, dificilmente pode-se falar em integração energética sul-americana. O termo mais adequado, embora se observe a criação de iniciativas regionais, é integração energética no Cone Sul, região na qual se constatou maior protagonismo brasileiro em promover a integração com seus vizinhos.

Mesmo que se estude o processo de integração da América do Sul na sua totalidade geográfica, a aproximação estratégica entre o Brasil e a Argentina é um fenômeno fundamental, precipuamente neste período, que exige atenção especial, já que o início do processo de integração energética e da própria integração regional está intimamente relacionado à aproximação entre esses dois países. Essa aproximação inicial começa a ocorrer especialmente ao final da década de 1970 e teve reflexos em eventos mais recentes, tal qual na própria criação do Mercosul e também no aprofundamento do processo de integração como um todo.

### **2.1 A INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA ENTRE 1960 E 1990: O FOCO NA HIDROELETRICIDADE**

Desde a segunda metade do século XX, em especial a partir do final da década de 1960, foram desenvolvidos empreendimentos conjuntos na área energética, os mais antigos sendo a Usina hidroelétrica de Itaipu Binacional e a interconexão energética de Acaray, ambos realizados entre Brasil e Paraguai. Nessa mesma época, no início da década de 1970, outros projetos binacionais foram conduzidos, como a construção da Usina Binacional de Yacyretá, envolvendo a Argentina e o Uruguai.

Assim, embora se possa remeter o início do processo de integração energética para períodos anteriores, entende-se que os anos finais da década de 1960 e o início da década de 1970 foram o berço do nascimento dos primeiros projetos de integração energética realizados entre países sul-americanos. Neste primeiro período de análise, que

inclui também a década de 1980, é possível perceber um padrão claro no formato em que se desenvolveu a integração energética. Verifica-se, nos anos iniciais de integração energética, a prevalência de proposta bilaterais que visaram a exploração dos recursos hídricos regionais.

Esse fenômeno faz com que se questione se esse processo inicial de cooperação no setor energético pode ser enquadrado na mesma categoria de processos mais complexos e atuais de integração energética, como os promovidos pelo Mercosul, IIRSA e Unasul. Nesse sentido, Fuser (2015) divide a cooperação no setor energético em três facetas, quais sejam: comércio, interconexão e integração energética, sendo esta última a mais complexa.

Para o autor, o comércio de energia seria o mero intercâmbio de excedentes entre países de uma mesma região. A interconexão de energia se refere ao objetivo de criar mecanismos de coordenação internacionais de produção energética, realizando projeções conjuntas de oferta e demanda de energia. Por último, o termo “integração energética” refere-se à criação de uma política energética comum, com a possível unificação de mercados e competências. O autor cita ainda os três objetivos que julga principais, os quais levam os países da região a buscar a integração energética:

A integração energética surge, claramente, como um objetivo desejável – em primeiro lugar, pelos ganhos decorrentes da complementaridade econômica entre os diferentes países; em segundo lugar, pela possibilidade de redução dos custos da energia; e, finalmente, pela oportunidade de diversificação da matriz energética (FUSER, 2015, s/página).

Com base nos dados que serão expostos nesse capítulo, perceber-se-á que durante o primeiro período de análise não se pode falar em um mero comércio de energia, uma vez que ocorre a execução conjunta de projetos de interconexão e de geração energética entre países sul-americanos. Quanto ao termo de “interconexão energética”, são perceptíveis no empreendimento de Itaipu algumas características citadas pelo autor, como a possibilidade de exportação ao Brasil de parcelas da energia excedente produzida pelo Paraguai. Esse fenômeno, além de demonstrar que não se trata de um mero intercâmbio de excedentes de energia, corrobora o argumento de que houve, naquele momento, coordenação bilateral de produção energética.

Quanto ao termo “integração energética” que, para Fuser (2015), é o estágio mais aprofundado da cooperação no setor de energia entre países, é possível de se observar algumas características presentes na concepção de Itaipu. Esse fenômeno evidencia que a construção da Usina Binacional de Itaipu foi um marco para a integração energética, representando empreendimento aprofundado e complexo de cooperação bilateral em energia na América do Sul, um dos mais importantes projetos já realizados na região até hoje.

Muito embora se perceba grande centralidade de empreendimentos de integração energética pela via bilateral, voltados para a exploração dos recursos hídricos regionais, deve-se citar a criação de alguns importantes organismos regionais durante esse período. Mesmo que os projetos bilaterais citados tenham sido realizados sem a participação direta de organizações regionais de integração, algumas organizações, criadas durante a década de 1960 e 1970, passaram a ter papel crescente na integração energética. As principais organizações envolvidas na integração energética durante o período foram a Cier e a Olade.

### **2.1.1 A Comissão de Integração Elétrica Regional – CIER**

Conquanto a criação dessa comissão extrapole o marco temporal estipulado para essa pesquisa, considera-se relevante trazer o momento da sua criação dado que, para alguns autores, como Fraga (2014), a Cier é a primeira organização regional a formular objetivos claros para a integração energética na América do Sul. Segundo a autora:

A formulação de objetivos de integração energética teve início na América do Sul no ano de 1965, quando foi instituída a Comissão de Integração Elétrica Regional (CIER). A CIER é um organismo internacional, não governamental e sem fins lucrativos, composto por empresas e entidades do setor elétrico dos seus dez países membros. Os países membros da CIER são Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (FRAGA, 2014, p. 48).

O objetivo principal dessa comissão não era a participação direta em projetos de integração energética, mas sim a facilitação da comunicação entre os diferentes Estados da região e os grupos empresariais. Ou seja, a organização tinha como objetivo aumentar o nível de coordenação regional sobre o tema de energia. Segundo Vainer e Nuti (2008, p. 12), ao tratarem sobre a criação da Cier, afirmam:

A importância da cooperação técnica e do intercâmbio de conhecimento, com o objetivo de superar o “isolamento” entre as empresas responsáveis por serviços públicos de eletricidade na América do Sul, foi a principal justificativa à época para a constituição de um espaço institucionalizado, dando início à organização de um fórum de articulação que incorporou a quase totalidade dos países sul-americanos.

Essa cooperação técnica, desenvolvida inicialmente pelos nove países membros, teve importância no intercâmbio de informações que possibilitaram a execução de relevantes projetos posteriores, como as construções das Usinas binacionais de Yacyretá, Garabi e da própria Usina Binacional de Itaipu. Nesse sentido, “a criação da Cier representou o primeiro passo efetivo para romper o quadro de quase completo isolamento entre as empresas responsáveis por serviços públicos de eletricidade na América do Sul vigente até o início da década de 1960” (DE AGUIAR, 2011, p. 27).

Ressalta-se, além disso, que essa organização tem como foco a cooperação na integração elétrica, que é o tipo de integração resultante da exploração hídrica por meio de usinas hidroelétricas, como as citadas anteriormente. Levando-se em conta que no primeiro período de análise o foco das iniciativas de integração energética foi a exploração hídrica e, por consequência, a integração elétrica, percebe-se a importância do intercâmbio de informações almejado pela Cier.

Percebe-se, ainda, que um conjunto de atores, particularmente de atores estatais, participou, naquela época, das reuniões do CIER. Vainer e Nuti (2008, p. 13) afirmam:

Nota-se a conformação de um campo de ação no qual interagiam representantes governamentais, empresas de consultoria e empresas estatais. Pode-se dizer que, nesse período, caminhou-se na direção da constituição de linguagens e

parâmetros técnicos comuns, lançando-se os antecedentes diplomáticos e contratuais que viriam, mais adiante, possibilitar o desenvolvimento de projetos binacionais e de acordos no campo da energia entre os países latino-americanos.

Cita-se, ademais, que o formato institucional da CIER não permaneceu estanque. Hoje em dia, a organização é mais complexa, contando com atuação em diversas áreas do setor elétrico. Segundo De Aguiar (2011, p. 30)

Atualmente, em 2011, existem cinco áreas cobrindo os distintos segmentos da indústria elétrica: geração, transmissão, distribuição, comercialização e área corporativa. Na sua composição atual, existem dez países membros (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela); um membro associado (Unesa – Espanha); aproximadamente 229 empresas dos países mencionados, além do Cecacier (Comitê Regional para a América Central e o Caribe) e oito entidades vinculadas, dentre as quais a Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel, no Brasil. (DE AGUIAR, 2011, p. 30).

Assim, mesmo que não tenha sido responsável direta da execução de importantes empreendimentos binacionais entre os países da América do Sul, a Cier teve importância especialmente sob o aspecto de intercâmbio de informações e de criação de um espaço para discussão de ideias de integração energética, até então inexistente na região. A possibilidade de reunir representantes estatais de toda a região certamente teve peso decisivo nos projetos que foram realizados na América do Sul naquele momento.

### **2.1.2 A Organização Latino-Americana de Desenvolvimento Energético – OLADE**

A Olade, ao contrário da Cier, que tem um cunho mais empresarial e privado, é um organismo de caráter público intergovernamental, criado em 1973. A organização busca a cooperação,

coordenação e assessoria no setor energético, promovendo a integração, proteção, conservação, aproveitamento racional, comercialização e defesa dos recursos energéticos da região (OLADE, s/d). No site da internet da organização é explanado de forma mais aprofundada os seus objetivos:

A OLADE nasce no contexto de encontrar um novo relacionamento econômico - mais justo – entre países mais desenvolvidos e em desenvolvimento a partir dos anos setenta, cujo âmbito de aplicação foi analisado pelos países da América Latina e do Caribe. Assim, as autoridades no setor da energia, visando o compromisso conjunto para a defesa dos recursos naturais da região e a cooperação técnica em matéria de políticas de desenvolvimento sustentável e integral, e sobre medidas para solucionar a crise dos preços do petróleo, iniciaram um intenso processo de mobilização política que culminou em 02 de novembro de 1973 com a assinatura da Convenção de Lima, constituindo instrumento da Organização, que foi ratificada por 27 países da América Latina e do Caribe. (OLADE, s/d)<sup>16</sup>.

É interessante observar a grande preocupação com o desenvolvimento conjunto da região com base na promoção da integração energética e da utilização desses recursos em prol da população latino-americana. Esse objetivo pode ser remetido para um processo de integração mais atual, o promovido pela Unasul, o qual defende a diminuição das desigualdades regionais com base em um

---

<sup>16</sup> Tradução nossa: “OLADE nace en el contexto de búsqueda de una nueva relación económica - más equitativa - entre países más desarrollados y en vías de desarrollo de inicios de la década del setenta, cuyo alcance fue analizado por los países de América Latina y el Caribe. Así, las autoridades del sector de Energía, teniendo como objetivo el compromiso solidario con la defensa de los recursos naturales de la Región y la cooperación técnica sobre políticas de desarrollo sostenible e integral y sobre medidas para enfrentar la crisis de precios del petróleo, iniciaron un intenso proceso de movilización política que culminó el 2 de noviembre de 1973 con la suscripción del Convenio de Lima, instrumento constitutivo de la Organización, que ha sido ratificado por los 27 países de América Latina y el Caribe”.

desenvolvimento mais equitativo. Na Unasul, da mesma forma que na Olade, a integração energética assume posição de destaque.

Essa meta é perceptível até hoje na organização, que: “Ao impulsionar a criação da Olade foi considerada a necessidade de estabelecer um mecanismo de cooperação entre os países da região para desenvolver seus recursos energéticos e atender conjuntamente os aspectos relativos ao seu eficiente e racional aproveitamento a fim de contribuir com o desenvolvimento econômico e social da América Latina e do Caribe<sup>17</sup>” (OLADE, s/d).

Segundo visita ao site da Olade, realizado em outubro/2015, foi possível constatar que participam da Organização, na América do Sul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela; no Caribe: Barbados, Cuba, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, República Dominicana, Suriname e Trinidad Tobago; na América Central: México: Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua y Panamá. Cita-se, ainda, como país participante a Argélia (OLADE, s/d). O número expressivo de países latino-americanos participando da organização é um forte indicador de que mantém papel relevante no tratamento da questão energética na região.

Segundo Vainer e Nuti (2008, p. 14), nesse momento inicial da integração energética, a organização tinha como preocupação fundamental a cooperação bilateral entre os países latino-americanos “[...] objetivando viabilizar interesses comuns, como a exploração ou o recebimento de energia, com foco em projetos específicos, localizados próximos das fronteiras nacionais”.

Apesar de a Olade ter sido criada no começo da década de 1970, o auge da sua atuação foi posterior. Segundo De Aguiar:

Instrumentos de planejamento energético, de política para o desenvolvimento de projetos de integração e de planejamento conjunto para a América Latina foram produzidos pela Olade no final dos anos 1980 e na década de 1990, com a participação de profissionais de países como o Brasil, Argentina e Colômbia, entre outros. A

---

<sup>17</sup> Tradução nossa: “Al impulsar la creación de Olade se consideró la necesidad de establecer un mecanismo de cooperación entre los países de la Región para desarrollar sus recursos energéticos y atender conjuntamente los aspectos relativos a su eficiente y racional aprovechamiento a fin de contribuir al desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe”.

década de 1990 foi o auge da sua produção, com a publicação de vinte e oito títulos. (DE AGUIAR, 2011, p. 32).

Verifica-se, desta forma, que a atuação da Olade se assemelha muito à atuação da Cier, uma vez que também visa criar um espaço de diálogo para impulsionar a integração energética na região. Ressalta-se, porém, que a Cier possui um campo de atuação mais limitado, já que o seu objetivo primordial é a integração elétrica, enquanto a OLADE tem um escopo mais amplo, buscando a integração energética como um todo. Ademais, o foco da Cier é na cooperação do setor privado, enquanto a Olade é uma organização intergovernamental, ou seja, em que os Estados nacionais são os membros por excelência.

## 2.2 OS PRINCIPAIS ACORDOS DE INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA

Segundo tem-se demonstrado, o primeiro período de análise tem como característica ser o primeiro momento em que se observa a execução de grandes projetos de interconexão energética na América do Sul. Observou-se que o formato utilizado nessas negociações foi principalmente a via bilateral, sem a participação de organizações regionais de integração, ainda que algumas delas já existissem nesse período. Como se citou anteriormente, a Cier e a Olade tiveram papel relevante de coordenação regional sobre o tema, no entanto, não participaram diretamente na execução desses empreendimentos bilaterais, que tiveram como atores principais os próprios Estados envolvidos.

Os projetos selecionados para análise são, sobretudo, iniciativas bilaterais promovidas entre o Brasil e outros países da América do Sul, ainda que sejam citados acordos multilaterais sobre o tema. Exemplo desse tipo de acordo é o Tratado da Bacia do Prata, que será analisado na próxima seção.

### 2.2.1 O Tratado da Bacia do Prata

Como se observou no decorrer deste capítulo, as relações internacionais entre os países do Cone Sul estavam começando a passar por alterações durante a década de 1960 e, principalmente, a partir da década de 1970. Os atritos que vinham caracterizando as relações entre Brasil e Argentina foram sendo substituídos, gradualmente, por relações

mais amistosas e de cooperação. Isto é, a relação de rivalidade entre os dois grandes países da América do Sul começava a se alterar e dar espaço para um cenário mais benéfico à integração energética e à integração regional como um todo.

Essa relação de rivalidade dizia respeito, em especial, ao aproveitamento dos recursos energéticos da Bacia do Prata, a qual possui uma superfície de 3.200.000 km<sup>2</sup>, sendo a quinta maior bacia hidrográfica do mundo e a segunda maior das Américas. Tem extensão de 275 km e a largura máxima é de 221,5 km. O seu território está contido na Argentina, no Brasil, no Paraguai, na Bolívia e no Uruguai (PACIEVITCH, s/d). A imensa extensão da Bacia pode ser observada no mapa a seguir:

Figura 10: Bacia do Prata.



Fonte: (CAVALCANTI, s/d)

O mapa possibilita observar que os rios formadores da Bacia estão localizados no centro do Cone Sul, muitas vezes demarcando os limites territoriais entre os Estados da região. Esse fato certamente teve relação direta com os atritos criados entre esses Estados para a exploração conjunta dos recursos hídricos e da capacidade de navegação

desses rios. Como exemplo histórico, pode ser citada a maior guerra que a região já presenciou, a Guerra do Paraguai, ocorrida entre 1864 e 1870. Nesse conflito, um dos objetivos principais do Paraguai era garantir o seu acesso ao Oceano Atlântico através dos rios dessa Bacia. Os atritos sobre a utilização desses recursos tiveram como palco também o século XX.

A partir de 1960, a região passava por um período de grande atrito entre os países do Cone Sul. Deve-se ressaltar, por exemplo, que a Argentina, insatisfeita com o não aceite dos seus pedidos de negociação trilateral do aproveitamento dos rios da região, leva a questão para debate em órgão multilateral, nas Nações Unidas (SOLA, 2015). A Argentina objetivava criar um mecanismo de consulta prévia sobre a autorização de obras em rios de curso sucessivo (CANDEAS, 2010, p. 204), dado que essas obras poderiam influenciar o potencial energético desses rios quando passassem pela Argentina. Além da questão de interferir no potencial energético, Bandeira (2010, p. 410), cita outra questão determinante:

Ao alegar não somente a necessidade de consulta prévia aos países ribeirinhos para a execução de obras em rios internacionais de curso sucessivo como também possíveis prejuízos à navegação e aos projetos de Corpus e Yaciretá-Apipé, o objetivo de Ongania, da mesma forma que o dos seus sucessores, foi na verdade 'frear' a construção de Itaipu, de modo a manter o equilíbrio negativo entre a Argentina e o Brasil e nivelar por baixo o desenvolvimento da Bacia do Prata.

Nesse contexto de tensão entre Brasil e Argentina, quanto à exploração do potencial de Sete Quedas, é assinado o Tratado da Bacia do Prata, de 1969. Esse tratado foi firmado em Brasília em abril de 1969 e entrou em vigor a partir de agosto de 1970. Foi um instrumento jurídico criado por Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai visando institucionalizar a exploração integrada e harmônica do sistema hidrográfico da região (VILLELA, 1984, p. 147). Segundo o artigo 1º do Tratado:

As Partes Contratantes convém em conjugar esforços com o objetivo de promover o desenvolvimento harmônico e a integração física

da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável. Parágrafo único - Para tal fim, promoverão, no âmbito da Bacia, a identificação de áreas de interesse comum e a realização de estudos, programas e obras, bem como a formulação de entendimentos operativos ou instrumentos jurídicos que estimem necessários e que propendam: a) À facilitação e assistência em matéria de navegação. b) A utilização racional do recurso água, especialmente através da regularização dos cursos d'água e seu aproveitamento múltiplo e equitativo. c) A preservação e ao fomento da vida animal e vegetal. d) Ao aperfeiçoamento das interconexões rodoviárias, ferroviárias, fluviais, aéreas, elétricas e de telecomunicações. e) A complementação regional mediante a promoção e estabelecimento de indústrias de interesse para o desenvolvimento da Bacia. f) A complementação econômica de áreas limítrofes. g) A cooperação mútua em matéria de educação, saúde e luta contra as enfermidades. h) A promoção de outros projetos de interesse comum em especial daqueles que se relacionem com o inventário avaliação e o aproveitamento dos recursos naturais da área. i) Ao conhecimento integral da Bacia do Prata (BRASIL, 1970).

O excerto acima evidencia que o documento tinha como meta superar as dificuldades que se enfrentavam até o momento para navegação, e não tocou de forma determinante a questão da exploração comercial dos recursos hidrológicos dos rios da região. Essa abstenção não ocorreu por acaso, mas devido a ainda ser uma questão sensível entre Brasil e Argentina, que dificilmente poderia ser solucionada naquele momento.

Um documento importante sobre a utilização dos recursos energéticos dos rios da Bacia do Prata foi a Ata das Cataratas, de 1966. No entanto, esse documento não envolveu a participação da Argentina, tendo sido assinado de forma bilateral por Brasil e Paraguai, razão pela qual não se julgou necessário trazer de forma aprofundada a análise desse documento nesta dissertação. Segundo Melo (s/d, p. 4):

A Ata das Cataratas, assinada em 22 de junho de 1966, no Governo de Castelo Branco, pelos Ministros das Relações Exteriores do Brasil e Paraguai, apresentou-se como um marco regulatório inicial no que diz respeito ao aproveitamento do potencial hidroelétrico dos rios que faziam fronteira entre os dois países.

Independente de a Ata das Cataratas poder ser interpretada como um marco regulamentário da exploração energética na Bacia do Prata, entende-se que a participação da Argentina nas negociações sobre essa exploração era fundamental para se chegar a termos eficientes sobre o aproveitamento dos recursos hídricos da região. Essa dificuldade em negociar a questão do aproveitamento dos recursos energéticos é retratada por Bandeira (2010, p. 409), ao afirmar que a Argentina mantinha uma política externa defensiva frente ao Brasil. Segundo o autor:

[...] o governo de Onganía se alarmou com a perspectiva de que o Brasil construísse, juntamente com o Paraguai, uma das maiores represas (quicá a maior) do mundo, para o aproveitamento de Sete Quedas, com a potência de quase 11.000 MW, superior ao total da capacidade então instalada em toda a Argentina, da ordem aproximada de 7.000 MW.

Assim, a regulamentação sobre a utilização dos recursos hídricos dos rios da região foi postergada devido à postura defensiva diante do audacioso projeto brasileiro de exploração energética. Durante a década de 1970, Brasil e Argentina tentaram resolver a questão de forma bilateral, porém, sem sucesso. No entanto, o fim das contendas sobre a questão só veio realmente a ocorrer em 1979, com a assinatura do Acordo Tripartite entre Brasil, Paraguai e Argentina, que será tema tratado posteriormente neste capítulo.

### **2.2.2 Usina Binacional de Itaipu**

O projeto de Itaipu é considerado tanto pela mídia quanto pelos governos sul-americanos como um dos empreendimentos mais importantes de integração energética já desenvolvidos na região. Além de ser considerado um dos mais relevantes, foi também uma das

primeiras propostas de integração energética na região. Segundo Vainer e Nuti (2008, p. 15-16):

No caso brasileiro, as primeiras interligações de energia elétrica com países fronteiriços começaram em julho de 1965, ligando Livramento, no Rio Grande do Sul, a Rivera no Uruguai. Em dezembro de 1973, foi estabelecida com o Paraguai a Interligação Ande-Copel, trazendo energia de duas máquinas da usina hidrelétrica Acaray, operando em 60 Hz e atendendo à Companhia de Energia Elétrica do Paraná (Copel) em tensão de 132 kV, até 1981. A segunda interligação com o Paraguai, a Interligação Ande-Enersul, data de abril de 1980 e opera até hoje, em Ponta Porã – MS, com dois conversores rotativos em 23 kV e potência de 3,5 mV. Essas interligações envolveram pequenas localidades situadas nas regiões de fronteira com o Paraguai. Após essas duas primeiras experiências, veio a construção da usina hidrelétrica Itaipu.

Embora o projeto tenha sido concluído no início da década de 1980, a abertura das negociações sobre a exploração energética das Sete Quedas, local onde foi instalada a Usina de Itaipu, começou várias décadas antes. Os planos desenvolvidos de como se concretizaria o empreendimento de Itaipu variaram muito. Houve momentos, por exemplo, que se visualizou a possibilidade de criar uma represa exclusivamente em território brasileiro, com o desvio do curso do Rio Paraná. Em outras fases, negociou-se bilateralmente com o Paraguai, para se chegar a um acordo sobre a proposta. E, ainda, em outra etapa, houve grande peso político da Argentina nas negociações, tal qual ocorreu com a celebração do Acordo Tripartite em 1979 (DE PAULA, 2014).

Deve-se ressaltar que essas negociações ocorreram em um período em que as relações regionais se pautavam pela lógica da rivalidade entre os dois grandes países da região, Brasil e Argentina. Nesse período, existiam rivalidades históricas entre os dois maiores países da região, conflitos de soberania não totalmente resolvidos e uma visão de segurança nacional. Ademais, prevalecia a diplomacia da geopolítica, que tinha um caráter nacionalista e de rivalidade entre esses

países. Ou seja, naquele momento, Brasil e Argentina ainda disputavam abertamente pela supremacia regional.

As primeiras concepções do que poderia ser uma grande barragem visando explorar os recursos energéticos das Sete Quedas surgiu nas décadas de 1920 e 1930. Nesse momento, a idealização foi feita por empresas privadas localizadas em território brasileiro, como a canadense *Light*. Sobre esse período:

A solicitação da *Light* não foi atendida pelo governo federal. Uma das causas do não deferimento desta solicitação, era a estratégia de reestruturação da indústria elétrica que estava levando adiante o governo de Getúlio (o caso mencionado do projeto de Lei da Eletrobrás apresentado pelo Executivo em 1953). A outra razão para negar a concessão das Sete Quedas à *Light* era um forte movimento contra os grandes capitais estrangeiros no setor elétrico brasileiro. (DÁVALOS, 2009, p. 104).

O governo brasileiro, por sua vez, passou a apenas cogitar essa possibilidade a partir da década de 1950, por meio da *Light*, empresa concessionária do serviço de eletricidade no Brasil à época.

Deve-se perceber que este momento de busca por executar esse importante projeto está inserido numa época em que o país se industrializava e os hábitos de consumo de energia da população brasileira demandavam a expansão da oferta de energia elétrica. A população passou a consumir, durante esse período, muito mais energia que em períodos anteriores. Assim, o próprio progresso da economia brasileira estava atrelado ao abastecimento suficiente de energia ao país. Neste contexto, a execução de importantes projetos de integração energética se fazia fundamental. Sobre essa questão, Dávalos (2009, p. 108) afirma:

O reflexo do crescimento econômico na segunda metade da década de 1960 e início da década de 1970, principalmente no que se refere ao desenvolvimento da indústria de transformação, teve seu efeito no crescimento do consumo de eletricidade. [...] a taxa média anual de crescimento do consumo total saltou de 3,6% (nos anos 1964 e 1965) a 10,2%, entre os anos 1966 e

1973; no setor industrial o salto foi ainda maior: de 2,4% a 11,4%, considerando os mesmos períodos.

Vários entraves políticos e econômicos fizeram com que o projeto somente se concretizasse durante a década de 1970, momento em que o financiamento público do setor elétrico começa a se fazer mais presente. Logo, a proposta foi apenas possível graças ao intervencionismo estatal brasileiro na construção de Itaipu. Esse intervencionismo na economia teve início durante a década de 1960.

O movimento em sentido ao intervencionismo estatal do setor energético teve continuidade com o golpe de Estado pelo qual o Brasil passou, em 1964. Segundo Lima (1995, p. 92):

O regime militar iniciado com o golpe de Estado de 1964 deu continuidade com a linha de participação do Estado nos serviços de utilidade pública. Assim, a intervenção estatal ficou consagrada pelo art. 163 da Constituição Federal de 1967, que veio ao encontro das tendências, esboçadas desde a década de 1930 e consolidadas nas quatro décadas posteriores, de ampliação e alargamento das esferas de atuação do aparelho estatal, especialmente com o desenvolvimento das empresas públicas.

Nesse processo de progressivo envolvimento do Estado brasileiro na condução da política energética do país, a Eletrobrás foi assumindo papel de relevo no cenário nacional e internacional na condução da política elétrica do país. Assim, em 1973, a Eletrobrás passou a ser a representante brasileira na entidade de Itaipu Binacional. A partir de 1973, com a assinatura do Tratado de Itaipu, dá-se início à construção de um marco do setor elétrico de Brasil e Paraguai. Sobre esse momento:

Antes, os paraguaios dispunham de apenas uma hidrelétrica de pequeno porte, Icaray. Os brasileiros consolidam a opção pela energia produzida por meio do aproveitamento da força dos rios. A usina praticamente dobra a capacidade do Brasil de gerar energia. A potência instalada, que era de 16,7 mil megawatts, passa a contar

mais 14 mil megawatts. O empreendimento é o terceiro ao longo do Rio Paraná em território brasileiro, e o primeiro em águas paraguaias (ITAIPU BINACIONAL, s/d).

Os números apresentados no site da Usina de Itaipu Binacional impressionam, sobretudo pelo fato de o Brasil, um país de proporções continentais, ter praticamente dobrado a sua capacidade de gerar energia elétrica a partir da construção de Itaipu. Um empreendimento dessa monta certamente levou vários anos para ser concluído, vindo a produzir energia somente dez anos após o início das obras de construção da represa, em 1983:

O sonho transforma-se em energia. O primeiro giro mecânico de uma turbina ocorre em 17 de dezembro de 1983. E, finalmente, a Itaipu Binacional começa a produzir energia em 5 de maio de 1984, quando entra em operação a primeira das 20 unidades geradoras do projeto. Dezoito unidades geradoras foram instaladas no espaço de sete anos. (ITAIPU BINACIONAL, s/d).

A partir do projeto de Itaipu, foi construída a infraestrutura de transporte de energia necessária para levar a energia produzida na Usina para os grandes centros de consumo. Essa infraestrutura se reverteu em quatro linhas de transmissão de 500 kV. Elas interligam a usina hidrelétrica binacional de Itaipu à subestação da Margem direita, localizada no Paraguai e à subestação Foz do Iguaçu, localizada no Brasil. Uma vez que o Paraguai não consome toda a energia que produz, a energia paraguaia remanescente pode ser fornecida ao Brasil, desde a subestação de Foz até a subestação de Ibiúna (SP) por um sistema de transmissão em corrente contínua de 6.300 MW de capacidade (ITAIPU, s/d).

Embora tenha sido abordado de forma breve todo o percurso de negociações que levaram à construção da usina, ressalta-se ainda um momento importante na relação entre os três países envolvidos com a questão de Itaipu. Esse momento foi a assinatura do Acordo Tripartite de 1979, o qual instituiu o apaziguamento das relações entre Paraguai, Brasil e Argentina e representa um notável marco do processo de integração regional na América do Sul.

### 2.2.3 O Acordo Tripartite de 1979

Em 1979, ano em que foi assinado por Paraguai, Brasil e Argentina o Acordo Tripartite, extinguiram-se as disputas existentes até então entre brasileiros e argentinos sobre a construção de Itaipu. Começava ali um período de cooperação entre Brasil e Argentina em contraste aos períodos anteriores de competição hegemônica na região. Segundo Saraiva e Almeida (1999, p. 34):

A área de energia esteve por muito tempo entre as mais sensíveis nas relações entre o Brasil e a Argentina, apesar de apresentar características de complementaridade em muitos dos subsetores envolvidos. [...] Apenas em 1979, os argentinos, já bem mais conscientes da inexorável perda de posição de sua economia frente à brasileira, viriam a aceitar o fato consumado da represa. Haviam perdido em todas as suas argumentações.

Como se observou na seção anterior, o projeto de Itaipu entre Brasil e Paraguai gerou grandes desgostos à diplomacia argentina, a qual via a proposta como prejudicial ao potencial energético que esse país poderia extrair do Rio Paraná. No entanto, embora a Argentina desejasse que a negociação de Itaipu ocorresse de forma trilateral, esse formato não ocorreu, tendo o Brasil tomado atitude incisiva naquele momento ao negociar de forma bilateral apenas com o Paraguai.

A possibilidade de negociação com o governo argentino somente começa a ser possível a partir de 1977, durante o governo de Rafael Videla, presidente que dá continuidade à política de distensão frente ao Brasil, iniciada por Perón alguns anos antes. A partir deste momento, iniciaram-se as reuniões da Comissão Tripartite, a qual tinha como objetivo compatibilizar os empreendimentos de Itaipu e Corpus.

Essas negociações conduziram à assinatura do Acordo Tripartite que solucionou o embate existente entre Brasil, Argentina e Paraguai sobre as represas de Corpus e de Itaipu. Sobre esse momento Fajardo (2004, p. 10) afirma:

Marco final de prolongado conflito, que inclui até demonstrações de força militar, o acordo constitui feliz exemplo da superação negociada de crises. No processo, a partir de posições iniciais antagônicas e aparentemente inconciliáveis, os

contenedores, através do paulatino ajuste daquelas, buscam uma solução consensual na qual a cessão em pontos específicos leva a uma aferição final de lucros coletivos e individuais.

O documento do Acordo determinou regras de como se daria o aproveitamento dos recursos do Rio Paraná, desde a região das Sete Quedas, onde está instalada Itaipu, até a foz do Rio da Prata. O foco era definir os níveis do Rio Paraná e as variações de vazão que seriam permitidas às represas instaladas no curso desse rio.

Ainda, para Onuki (2006, p. 302) a assinatura do Acordo Tripartite representou a primeira aproximação efetiva entre Brasil e Argentina. Aproximação essa que, posteriormente, permitiria a criação do Mercosul. Segundo a autora:

Este acordo deu início a uma aproximação inédita entre Brasil e Argentina, que, além da necessária compatibilidade geográfica dos rios, resultava de dois fatores importantes: por um lado, a redução do poder militar da Argentina (que não tinha mais condições de investir tão fortemente na área militar em função dos problemas econômicos); por outro lado, consolidava-se a percepção de que o Brasil estava transferindo sua ‘fronteira estratégica’ da Bacia do Prata para a Amazônia, para onde passava a direcionar seus investimentos militares.

Assim, entende Onuki que a parceria com a Argentina eliminaria de vez as relações de rivalidade entre os dois países e assinalaria à Argentina que o Brasil não mais se preocuparia com o reforço militar na região do Cone Sul, direcionando suas forças para a região Amazônica.

Porém, percebe-se, no decorrer das negociações, que os objetivos entre os três países eram, de certa forma, conflitantes entre si, exigindo grande habilidade dos diferentes corpos diplomáticos dos três países para se chegar a um consenso. Finalmente, em outubro de 1979 esse momento é alcançado. Consoante Candeas (2010, p. 210):

Desanuviadas as tensões e acordados os elementos técnicos que permitiriam a compatibilização de projetos hidrelétricos, ainda no final da gestão

Geisel, os Chanceleres de Brasil, Argentina e Paraguai firmam o Acordo Tripartite na cidade de Presidente Stroessner, em 19 de outubro de 1979, já na gestão do Presidente Figueiredo. O instrumento estabelece que Itaipu pode operar com a flexibilidade necessária à sua melhor utilização até a totalidade de sua potência, mantendo, a jusante, caudais de água em parâmetros pré-determinados. Ademais, o Acordo coordena operativamente os projetos Itaipu e Corpus, sem prejuízo ao regime dos rios e à operação dos portos.

Segundo pode-se observar, o projeto acaba por beneficiar o Brasil e o Paraguai, os quais conseguem aprovar a assinatura de um tratado que garante o uso da totalidade da potência instalada em Itaipu. Ao mesmo tempo, garantem-se parâmetros de vazão de água pré-determinados, os quais atendiam as exigências argentinas. A partir dessa hábil manobra da diplomacia dos três países, inaugura-se um período de substituições das rivalidades brasileiras-argentinas por anos de cooperação entre esses países, processo esse que não beneficia somente a integração energética, mas a integração regional como um todo.

#### **2.2.4 A parceria nuclear entre Argentina e Brasil em 1980**

O acordo de 1979 abriu caminho para outros processos de cooperação entre esses países, como a integração nuclear que se materializaria em 1980, com o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação de Usos Pacíficos da Energia Nuclear (OLIVEIRA, 1996), o Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentina-Brasil, de 1986, e inclusive a própria criação do Mercosul, de 1991. Ademais, o processo de aproximação em segurança evidenciava a completa superação da lógica de rivalidade que permeou as relações entre os países até então. Conforme afirma Vargas (1997, p. 42):

A aproximação entre Brasília e Buenos Aires no terreno da segurança, na segunda metade dos anos 80 e nos anos 90, teve significado regional, mas ganhou valor imediato no plano bilateral. Neste terreno, concorreu para o abandono do emocionalismo que perpassara as relações Brasil-Argentina no passado recente, agravado pelo

contencioso em torno do aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná.

Durante o período que antecedeu a assinatura desse histórico acordo entre Brasil e Argentina, observavam-se, na região, duas posições distintas. Por um lado, existia o posicionamento mexicano, que defendia a criação de uma zona livre de armas nucleares na América Latina. De outro lado, havia o Brasil e Argentina, os quais buscavam uma posição mais autônoma frente aos interesses das grandes potências (DAWOOD; HERZ, 2013, p. 501). Nesse sentido, Bandeira (2010, p. 431) afirma:

Apesar do forte caráter anticomunista dos regimes militares, a Argentina e o Brasil, em maior ou menor grau, aproximavam-se da URSS, a fim de ampliarem, internacionalmente, sua margem de autonomia relativa, na medida em que suas relações econômicas e políticas com os EUA se tornavam cada vez mais conflitantes.

Esse posicionamento se justificava, visto que esses dois países entendiam a assinatura do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), promovido, sobretudo, pelos EUA na América Latina, como forma de congelar o poder internacional quanto a essas armas. Nesse sentido, questionavam a assinatura do Tratado de Tlatelolco. Segundo Dawood e Herz (2013, p. 503):

[...] o Tratado de Tlatelolco somente entraria em vigor muitos anos após o seu projeto preliminar. Isto foi devido à sua plena validade, como observado anteriormente, dependente da ratificação do tratado por todas as partes. A Argentina assinou o tratado em 1967, mas não procurou ratificá-lo após a assinatura. Chile e Brasil ratificaram o tratado, mas não utilizaram o dispositivo previsto no artigo 29, da declaração unilateral de sua validade. O posicionamento do Brasil em relação ao Tratado de Tlatelolco seguiu o da Argentina e vice-versa, considerando que estes países encontravam-se em uma espécie de

competição para o desenvolvimento e aquisição de tecnologia nuclear<sup>18</sup>.

Percebe-se, dessa forma, que a aproximação de Brasil e Argentina está inserida em um contexto internacional de coordenação de esforços para possibilitar a autonomia desses países para o uso pacífico da tecnologia nuclear. No entanto, essa aproximação não foi fruto exclusivamente de fatores sistêmicos, mas também de fatores domésticos. De acordo com Dawood e Herz (2013, p. 506):

Tal aproximação foi facilitada pelo fato de que em 1983 um governo civil se estabeleceu na Argentina (Raul Alfonsin) e em 1985 o mesmo aconteceu no Brasil. Na Argentina, esse processo reforçou a percepção interna de que os gastos com tecnologia nuclear eram errados (já que a energia nuclear não era essencial) e que a nova liderança deveria promover o pacifismo<sup>19</sup>.

Tal reaproximação entre Brasil e Argentina resultou, em 1991, nos acordos de Guadalajara. Com base nesse acordo, afirmou-se que os programas nucleares dos dois países teriam somente fins pacíficos e foi criada a agência brasileiro-argentina de controle de materiais nucleares. Este processo de comunicação com o fim de atingir acordo sobre diferentes ideias e necessidades, por sua vez, levaram ao acordo quadripartite entre Brasil, Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares

---

<sup>18</sup> Tradução nossa: “[...] the Treaty of Tlatelolco would only come into effect many years after its primary draft. This was due to its full validity, as previously noted, dependent on the ratification of the treaty by all parties. Argentina signed the treaty in 1967, but did not seek to ratify it after signing. Chile and Brazil did ratify the treaty, but did not use the device provided for in article 29, of the unilateral declaration of its validity. Brazil’s positioning towards the Treaty of Tlatelolco followed Argentina’s and vice-versa, considering that these countries found themselves in a sort of competition for the development and acquisition of nuclear technology”.

<sup>19</sup> Tradução nossa: "Such rapprochement was made easier by the fact that in 1983 a civilian government was established in Argentina (Raul Alfonsin) and in 1985 the same happened in Brazil. In Argentina, this development added to the internal perception that spending on nuclear technology was improper (since nuclear energy was not essential) and to the pacifism of the new leadership”.

(ABACC) e a Agência internacional de Energia Atômica (AIEA), no final de 1991.

É relevante apontar a existência de tal aproximação por dois motivos fundamentais. Primeiramente, entende-se que o acordo nuclear entre o Brasil e a Argentina teve relevância sobre as políticas energéticas dos dois países, os quais, a partir daquele momento, possibilitaram o uso pacífico e compartilhado da energia nuclear. Além disso, depreende-se que a aproximação política entre esses países se refletiu, posteriormente, em processos avançados de integração regional, como o Mercosul e a Unasul.

Em suma, a aproximação entre Brasil e Argentina pode ser assim conceituada conforme o entendimento de Oliveira (1998, p. 17):

[...] a) primeira etapa, marcada pelos antecedentes da difícil e lenta aproximação entre dois Estados rivais; b) segunda etapa, com início em 1985 e o registro dos governos em transição democrática, o que tornou possível a assinatura histórica da Declaração de Iguazu, originando, em 1986, o Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentina-Brasil (PICE), marco decisivo e abrangente do processo bilateral, consubstanciando-se no posterior Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988 e estabelecendo um espaço econômico entre os dois Estados; c) terceira etapa, concretizou-se pela solidificação das bases da integração.

Assim, a parceria nuclear entre Brasil e Argentina, juntamente com a assinatura do Acordo Tripartite, sinalizaram para mudanças profundas nas relações diplomáticas entre esses países, que haviam sido conduzidas, até então, sob a lógica da disputa regional. A partir desse momento, percebe-se a busca por colaboração econômica e política entre os dois grandes países sul-americanos.

### 2.3 VARIAÇÕES DA MATRIZ ENERGÉTICA DURANTE O PERÍODO

Como se verá de forma mais aprofundada na seção sobre a política externa brasileira durante o período, o Brasil buscava, principalmente, a partir do início da década de 1970, robustecer a sua matriz energética, com vistas a diminuir custos e aumentar a segurança

energética no seu suprimento energético. Nesse sentido, a alta complementariedade energética que se observava na região foi fundamental para que os governos militares brasileiros investissem em projetos binacionais de interconexão e geração energética.

Já desde a década de 1970, por exemplo, começam negociações sobre compra de gás natural boliviano. Os dados sobre as reservas, produção e consumo de gás natural da América do Sul são eficientes em demonstrar a alta complementariedade energética existente na região, o que justifica os interesses brasileiros já a partir daquele momento. Araújo Neto (2011, p. 22) também afirma que a complementariedade energética foi um dos fatores marcantes em proporcionar benefícios estratégicos na busca por integração energética. Essa alta complementariedade no setor energético poderia beneficiar a integração regional como um todo, já que alguns autores, como Cerro (2008), citam a baixa complementariedade econômica entre os países sul-americanos para justificar o fraco dinamismo do processo de integração sul-americano.

Os benefícios econômicos que poderiam ser obtidos por meio do adensamento da integração energética na região são evidentes. Por meio da criação de infraestrutura regional para escoamento da produção de energia seria possível aumentar as trocas energéticas entre os países da região, o que fortaleceria o suprimento energético dos Estados sul-americanos. Quanto aos benefícios estratégicos, percebem-se vantagens significativas em momentos de grandes crises internacionais energéticas. Nesses casos, a região, que se tornaria mais autossuficiente na questão energética, não dependendo significativamente de exportações ou importações extrarregionais de fontes energéticas, tornar-se-ia mais eficientemente blindada frente a crises desse tipo.

Verifica-se, no entanto, que essa complementariedade permaneceu pouco explorada durante o período que compreende o final da década de 1960 até 1991, momento em que foi criado o Mercosul. Esse fenômeno pode ser observado pela discrepância entre a existência de grandes reservas regionais de recursos energéticos e o consumo e produção de energia da América do Sul, os quais permaneceram baixos quando comparados a outras regiões do globo. Os dados de produção energética da época confirmam que a produção ainda é pouco expressiva quando comparada à evolução das reservas. Esse fato revela que a região não foi capaz de acompanhar o aumento vertiginoso das reservas energéticas comprovadas (BP, 2014, p. 12).

Da mesma forma, o consumo de energia por habitante permaneceu reduzido quando comparado ao consumo dos países

industrializados (CASTRO, p. 116), fato esse que torna clara a debilidade do sistema de infraestrutura de linhas de transmissão energética. Além disso, o baixo consumo de energia *per capita* realça o fato de quanto a região poderia potencializar o seu desenvolvimento econômico com a integração energética. Esse fato exemplifica que a execução de iniciativas bilaterais no setor energético não foi capaz de explorar eficientemente a grande complementariedade energética existente na região.

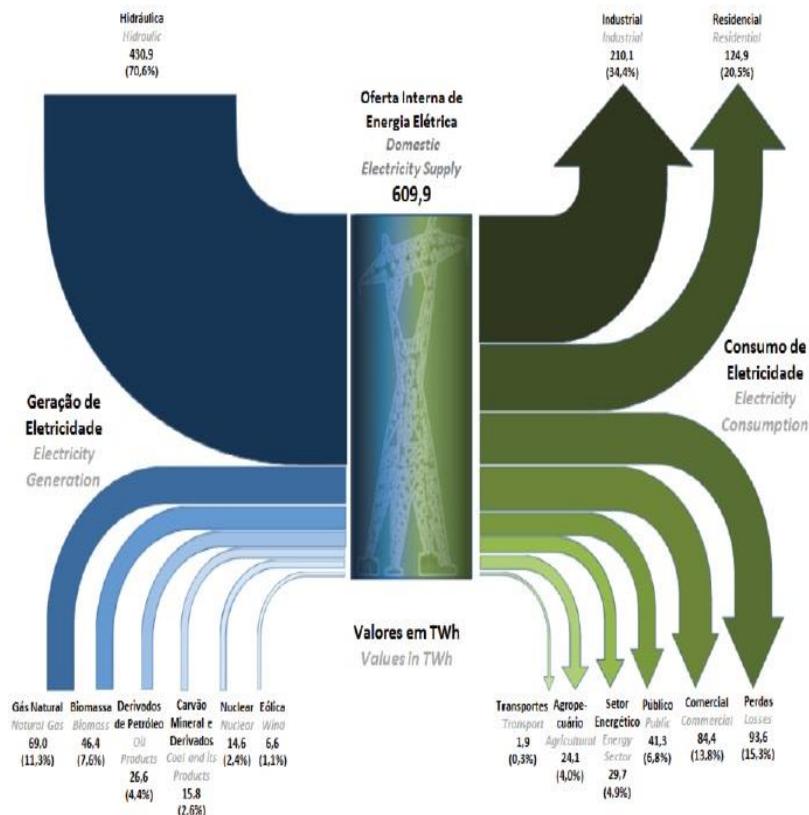
Mesmo percebendo-se a grande debilidade na exploração da complementariedade energética da região no período, foi naquele momento em que Brasil e Paraguai executaram um dos mais importantes projetos de integração energética já realizados na região, a construção da Usina Binacional de Itaipu. A partir daquela data, o Brasil começava a remodelar a sua matriz energética, ainda que tenha continuado extremamente dependente de petróleo importado do Oriente Médio. Neste sentido, durante o referido período, embora o Brasil tenha robustecido o fornecimento energético proveniente da própria região na importação de petróleo, a região diminuiu sua participação na matriz energética. Segundo Voigt (2010, p. 102): “As taxas relativas de importação demonstram claramente a queda da participação da América Latina no conjunto das importações brasileiras de óleo. Durante todo o governo Médici, que vai de 1969 a 1974, os perceptuais decrescem [...]”.

No entanto, a partir da década de 1980, modifica-se a participação do petróleo na América Latina e, sobretudo, no Brasil. Para Marcovitch (1990, p. 2):

Em termos físicos, nos últimos anos, a partir de 1980, os países da América Latina têm modificado seu cenário petrolífero, através de forte diminuição das importações (29%), redução do consumo (9%) e um pequeno aumento nas exportações (5%). A redução de consumo pode ser explicada por políticas de substituição do petróleo, especialmente no caso brasileiro.

O fenômeno de diversificação da matriz energética brasileira fez com que o país se tornasse um dos maiores produtores de energia limpa do mundo. A grande presença da produção de energia elétrica a partir de usinas hidrelétricas pode ser constatada no gráfico a seguir:

Figura 11: Oferta Interna de Energia Elétrica.



Fonte: Balanço Energético Nacional (2014, p. 39).

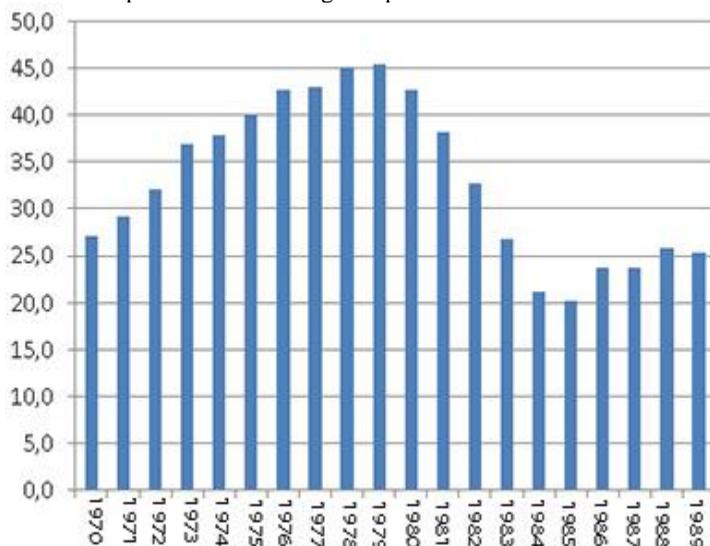
Com base no gráfico apresentado, percebe-se que mais de 70% da oferta interna de energia elétrica é proveniente de Usinas Hidrelétricas, percentual esse existente apenas no Brasil. O gás natural, por exemplo, outra fonte importante da integração energética na América do Sul, contabiliza apenas 11% da oferta interna de energia elétrica.

O grande desempenho da economia brasileira durante a década de 1970, que buscava o seu desenvolvimento com um amplo processo de substituição de importações, exigia amplas demandas energéticas. Naquele momento, essas demandas não podiam ser atendidas somente por meio da produção interna de energia. Dessa forma, o país se via obrigado a importar colossais volumes de petróleo e outros combustíveis

de outras regiões do planeta. Nessa época, pouco da energia importada pelo Brasil era proveniente da América do Sul.

O acelerado desenvolvimento da economia brasileira, notadamente do setor industrial, fez com que os volumes de energia importada durante toda a década de 1970 fosse crescente, chegando ao seu ápice em 1979. Essa ampliação da economia brasileira sem o devido robustecimento de sua produção energética implicou, em 1979, na importação de mais de 45% da energia consumida no país. Esse fenômeno pode ser observado no gráfico abaixo:

Figura 12: Valores percentuais de energia importada.

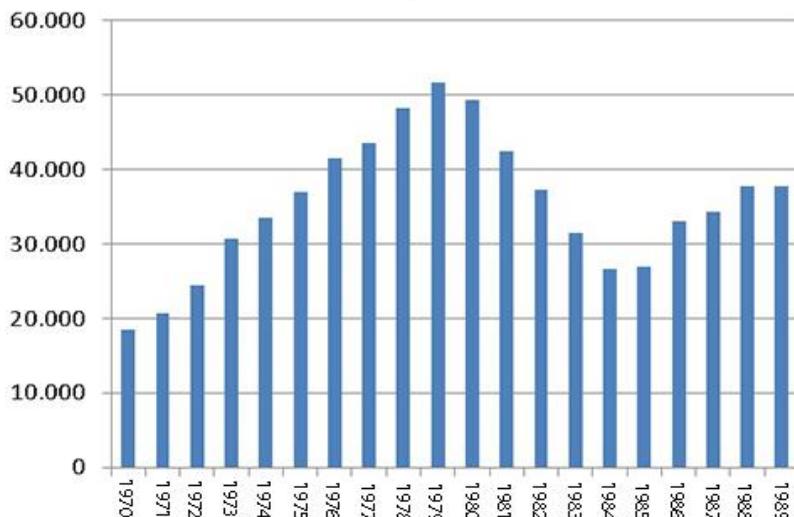


Fonte: elaboração própria com base no Balanço Energético Nacional (2014).  
Unidade de Medida: Percentual.

O gráfico evidencia que o decorrer da década de 1970 representou um grande aumento da dependência externa de energia do Brasil. Ou seja, percebe-se que o desenvolvimento econômico não foi acompanhado pelo aumento da produção interna de energia, fazendo com que o país se tornasse mais dependente de importações de diversas fontes de energia, em especial, do petróleo. Esse fenômeno faz o Brasil começar a década de 1970 tendo pouco mais de 25% da energia consumida internamente importada e termine a década de 1979 com quase o dobro de dependência externa de energia, ultrapassando os 45%

de importação. Durante o mesmo período, verifica-se, igualmente, que os valores totais de energia importada também aumentaram significativamente:

Figura 13: Valores Totais de energia importada.



Fonte: Elaboração própria com base no Balanço Energético Nacional (2014).  
Unidade de medida: Toneladas equivalentes de petróleo.

A diminuição da dependência externa de energia e a diminuição dos valores totais de energia importada estão diretamente relacionados aos investimentos em produção de energia elétrica a partir de usinas hidrelétricas, como a de Itaipu. Esse investimento vinha para suprir o grande aumento da demanda energética nacional durante a década de 1970. Segundo os dados consolidados do Ministério de Minas e Energia, a demanda energética brasileira passou de 68 bilhões de toneladas equivalentes de petróleo em 1970 para 148 bilhões de toneladas equivalentes de petróleo.

É interessante observar que houve grande quantidade de investimento no setor de energia elétrica entre 1967 e 1973, uma vez que a capacidade instalada passou de 8042 MW, a 15354 MW. Isto é, o Brasil foi capaz de praticamente dobrar a sua produção de energia elétrica nesse período.

Ressalta-se, por último, que esse grande investimento em infraestrutura energética foi proveniente de investimentos públicos. Embora se perceba participação de empresas privadas multinacionais em

alguns projetos importantes, o investimento para a execução das obras é majoritariamente público. De acordo com Lima (1995, p. 100), o crescimento da matriz energética brasileira se sustentou numa consistente estrutura de financiamento que respaldou o processo com a participação crescente do setor público. Com vistas a melhor estudar esse fenômeno de participação direta do Estado brasileiro no processo de integração energética, passa-se a estudar a política externa brasileira durante o primeiro período de análise.

#### 2.4 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA

A política externa brasileira durante o primeiro período de análise, que compreende os anos de 1969 a 1989, deve ser estudada a partir de dois pontos de vista principais: sob um viés global, em que se destacam as relações com os Estados Unidos e sob um viés regional e doméstico, no qual se destacam as relações com os países do Cone Sul e, principalmente, com a Argentina.

Deve-se notar que as alterações observadas na política externa brasileira na América do Sul durante esse período são fruto tanto de fatores sistêmicos, como as crises energéticas de 1973 e 1979, assim como de fatores internos, como o golpe militar de 1964 e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND e PND II). Assim sendo, entende-se que é necessário avaliar esses três níveis de análise para se chegar a conclusões sólidas sobre os rumos tomados na política externa durante aquele período.

As adversidades no abastecimento e no preço do petróleo, sentidas globalmente, em 1973, com a Guerra do Yom Kippur, afetaram diretamente o projeto de desenvolvimento econômico<sup>20</sup> o qual era implementado no país naquele momento. Esse estrangulamento da indústria nacional foi sentido, sobretudo, nas montadoras de veículos, abastecidas de petróleo importado pelo Brasil (DA SILVA, 1990, p. 373).

A crise de 1973 afetou diretamente o Brasil, que à época importava 80% do petróleo consumido internamente. Com a crise, era

---

<sup>20</sup> Aqui se refere ao chamado “milagre econômico” experimentado pelo Brasil entre 1969 e 1973. Nesse período o país combinou extraordinário crescimento econômico com taxas baixas de inflação. O PIB cresceu anualmente em média 11,2%. A inflação anual média ficou abaixo dos 18% (FAUSTO, 2012, p. 413).

exigida a reformulação do Plano Nacional de Desenvolvimento, o qual foi substituído pelo II PND. Segundo Fausto (2012, p. 422):

O novo governo lançou o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). O I Plano tinha sido lançado no governo Médici. O II PND buscava completar o processo de substituição de importações instalado há décadas no país, mudando o seu conteúdo. Já não se tratava agora de substituir a importação de bens de consumo, mas de avançar no caminho da autonomia no terreno dos insumos básicos (petróleo, aço, alumínio, fertilizantes, etc.) e da indústria de bens de capital.

Nesse sentido, o II PND tinha grande foco na questão energética, uma vez que “[...] propunha-se o avanço na pesquisa de petróleo, o programa nuclear, a substituição parcial da gasolina pelo álcool, a construção de hidrelétricas, cujo exemplo mais expressivo foi Itaipu.” (FAUSTO, 2012, p. 422).

Não se deve olvidar que o Brasil passou por profundas alterações de política doméstica durante o período analisado. No início da década de 1960, por exemplo, deve ser citada a promoção da Política Externa Independente (PEI), a partir do governo de Jânio Quadros, o qual defendeu uma política externa mais autônoma em relação aos Estados Unidos. No entanto, essa postura não alinhada da PEI é logo substituída por uma política externa de ideologia alinhada aos interesses norte-americanos, a partir do golpe militar de 1964. De acordo com Fajardo (2004, p. 42), essa política foi também aplicada na América do Sul:

Na América do Sul, o governo castelista, de acordo com a teoria dos círculos concêntricos e sua hierarquização, adota uma postura subimperialista, na qual, julgando-se “aliado preferencial” dos EUA, espera que aquele país, como retribuição da atitude de sustentação da estratégia de defesa hemisférica coletiva e integral, fomente uma reestruturação do sistema interamericano, seguida de uma divisão internacional de trabalho baseada no poder relativo de cada Estado.

A política de alinhamento incondicional de Castelo Branco é caracterizada por Cervo e Bueno (2008, p. 46-47) como um hiato liberal da política externa brasileira. O autor afirma que, naquele momento, mesmo não tendo sido abandonada a ideia de desenvolvimento nacional como vetor da política externa, prevaleceram os interesses dos defensores de um desenvolvimento nacional associado ao capitalismo internacional. Ou seja, naquele momento “A esfera das relações econômicas internacionais fundia-se, pois, com a esfera ideológica e política. Isso significava adesão à doutrina da segurança coletiva, sob hegemonia norte-americana, à época da Guerra Fria” (CERVO, 2008, p. 48).

Hirst (2006, p. 96) afirma, ainda, que “a partir de 1964, ambos os países entraram na terceira etapa do alinhamento, marcada pelo abandono das premissas da Política Externa Independente e pela retomada do alinhamento irrestrito aos Estados Unidos”. A autora fala em “retomada”, já que esse alinhamento foi perceptível durante o período entre 1945 e 1947, momento em que governou o país Eurico Gaspar Dutra.

Essa política, interpretada como “um passo fora da cadência” por Cervo (2011, p. 394), é logo substituída durante o governo de Costa e Silva, a partir de 1967. Nesse momento, prevaleceu uma política externa nacionalista, a qual objetivava superar a frustração e o descontentamento da pretendida aliança especial com os EUA, que foi foco da política externa brasileira durante o governo de Castelo Branco. O período em que o Brasil manteve um alinhamento ideológico com os Estados Unidos é também retratado por Bandeira (2010, p. 406):

Salvo o breve interregno do governo do general Humberto Castelo Branco (1964-1967), seu objetivo, entretanto, nunca fora servir como vassalo, instrumento da política de poder dos EUA, em troca de prioridade nos programas de ajuda e assistência econômica e militar. O que o Brasil sempre pretendeu, efetivamente, foi superar o status de poder regional e atingir o patamar de grande potência, de acordo com o destino que julgava manifesto em suas dimensões territoriais, demográficas, econômicas e geopolíticas.

Deve-se salientar, no entanto, que a agenda econômico-comercial com os Estados Unidos se ampliava e se tornava mais complexa, embora na esfera política o Brasil buscasse uma posição mais universalista e autônoma (HIRST, 2006, p. 97). Quer dizer, ainda que o Brasil executasse uma diplomacia soberana e autônoma frente aos EUA, nos setores econômico e comercial, estreitavam-se, cada vez mais, as relações com o país norte americano.

Durante a administração de Costa e Silva, deve-se salientar o fato de o Brasil ter se recusado a assinar o Tratado de Não Proliferação (TNP), de 1969, já que defendia ser esse tratado discricionário e excludente. Esse posicionamento evidenciava o objetivo brasileiro de autonomia nacional, visando poder utilizar a energia nuclear de forma pacífica, o que era dificultado pelo TNP. Assim, Costa e Silva retoma certos princípios defendidos pela Política Externa Independente do começo da década de 1960, em especial, restabelece o objetivo de autonomia frente às grandes potências e a lógica bilateral da Guerra Fria.

Já no governo Médici, a política externa brasileira continua priorizando os princípios universalistas e autonomistas promovidos desde a política externa independente. Porém, percebe-se, nesse momento, a substituição da opção terceiro-mundista que havia sido tomada em momentos anteriores, por uma política externa de potência emergente, a qual objetivava o crescimento econômico e o progresso (FAJARDO, 2004, p. 44). Para que esses objetivos fossem alcançados, o Estado passou a intervir diretamente na economia, impulsionando os investimentos em infraestrutura, nos quais se incluiu, também, o projeto da Usina Binacional de Itaipu.

Ainda no contexto da América Latina, Fajardo (2004, p. 48) percebe que:

[...] o discurso diplomático continua a colocar a região como centro da política externa brasileira (não obstante a práxis priorize outras regiões como Europa Ocidental e Japão); permanecem as preocupações com o esvaziamento das acusações de hegemonia e são preferidas as práticas bilaterais de caráter comercial e assistencial.

É interessante observar que o discurso político brasileiro sobre a importância da América do Sul na sua política externa se diferenciava de forma relevante do que efetivamente era executado na região.

Durante todos os governos militares, a região platina foi colocada como foco da política externa do país. Porém, na prática, observa-se ainda grande protagonismo dos parceiros ricos do Norte na política externa brasileira. Essa falta de atuação efetiva brasileira para a América Latina é relativizada com o governo de Figueiredo:

Desde Castelo Branco, com sua teoria dos círculos concêntricos de objetivos defensivos, todos os governos do regime militar enfatizam a importância para o Brasil da América Latina, em geral, e da Bacia do Prata, em particular. Entretanto, apesar de algumas iniciativas de integração e cooperação bem sucedidas (e importantes), na maioria das vezes a ênfase se verifica mais no plano da retórica. Na presidência de Figueiredo, a política externa brasileira direcionada à região ganha novos contornos e cresce de importância. Dentro de nova orientação, a Diplomacia do Universalismo coloca como primeira prioridade o fortalecimento dos laços com a América Latina e, em especial, com a Argentina; com este país, o relacionamento encontra-se desestabilizado desde o início das negociações brasileiro-paraguaias para a construção da Hidrelétrica de Itaipu. A redefinição das diretrizes da diplomacia brasileira permite o restabelecimento dos contatos bilaterais e o reinício das reuniões da Comissão Especial Brasileiro–Argentina de Coordenação (CEBAC), suspensas desde 1974.

O grande diferencial da política externa de Figueiredo é, exatamente, o relacionamento privilegiado com a Argentina, como se observa a partir do texto acima. Essa análise revela que talvez o governo brasileiro tenha direcionado mais esforços ao seu entorno geográfico precisamente pela dificuldade das relações com os grandes centros. O último governo militar, de Figueiredo, o qual coincide com a nova crise do petróleo de 1979 e o acirramento das hostilidades na Guerra Fria, mesmo tendo mantido intacto o conjunto de ideias basilares que pautaram a política externa brasileira dos períodos anteriores, perdeu boa parte do seu potencial de gerar desenvolvimento ao país.

Assim, o Brasil viu-se compelido a reformular a sua política externa para a América Latina, a qual vinha sendo conduzida, com

breves períodos de cooperação, sob o prisma da rivalidade com a Argentina. Segundo Bandeira (2006, p. 275) “A América Latina para o Brasil, na realidade, resumia-se na América do Sul e, durante muitas décadas, restringia-se praticamente aos países da Bacia do Prata e, de certo modo, ao Chile, para a neutralização da Argentina [...]”.

Evidencia-se, com base no exposto, que o período entre 1969 a 1979 teve uma política externa brasileira pautada em relações de rivalidade entre Brasil e Argentina, ressalvados alguns momentos efêmeros e conjunturais em que prevaleceram relações amistosas. Esse padrão de relacionamento é similar aos padrões de períodos anteriores, cuja rivalidade entre Brasil e Argentina sempre esteve presente no relacionamento entre os dois países. No entanto, visualiza-se que o Brasil alterou a sua política externa para a região entre esses anos.

É relevante salientar que as alterações no relacionamento entre Brasil e Argentina não foram somente fruto de modificações na política externa brasileira. Para Candeas (2010, p. 206), foram importantes também as mudanças na política externa argentina, a qual passou a buscar o efetivo aproveitamento dos rios regionais e criar um ambiente de distensão com o Brasil:

Deveria a Argentina, portanto, expressar-se politicamente como fazia o Brasil – ou seja, por meio de obras e acordos bilaterais, recuperando o tempo perdido. Nesse sentido, firma com o Presidente Alfredo Stroessner, em dezembro de 1973, o Tratado de Yaciretá, e relança os projetos de Corpus e Salto Grande. A partir dessa nova posição, Perón tentou, sem sucesso, encontrar-se com Geisel, tendo falecido poucas semanas (julho de 1974) após transmitir esse desejo ao Chanceler Azeredo da Silveira.

Assim, a Argentina retomou a aproximação ao Brasil que ensaiou no final da década de 1950. Questões como o expansionismo do poderio brasileiro na região, marcada pela ascensão política e econômica na sub-região preocuparam a Argentina durante a década de 1960 e 1970 (RUSSELL; TOKATLIAN, 2011, p. 45). No entanto, com a assinatura do Acordo Tripartite, foram eliminados, em boa medida, os fatores regionais principais que causavam atrito entre os dois países.

É interessante observar que, para Bandeira (2010, p. 416), as alterações da política externa argentina foram reflexo do expansionismo brasileiro realizado na região. Segundo o autor:

Conquanto visasse, fundamentalmente, ao próprio desenvolvimento nacional, o que o Brasil empreendeu, por meios econômicos e diplomáticos, foi uma verdadeira guerra, restabelecendo, um século depois, a hegemonia que mantivera na Bacia do Prata, até pelo menos 1876, quando retirou as tropas de Assunção, uma vez consolidada a vitória da Tríplice Aliança. A Bolívia, o Paraguai e o Uruguai submeteram-se à sua vontade e, naquelas condições, a Argentina já não tinha potencial de força para a ela se contrapor, tanto que nem sequer conseguia obstaculizar o andamento do projeto de Itaipu.

Exatamente devido a essa maior presença brasileira na América do Sul promovida pelos governos militares, a diplomacia brasileira empenhou-se em destruir os estereótipos que estavam se tornando populares no subcontinente sul-americano de que o Brasil possuía pretensões imperialistas na região (CERVO, 2011, p. 449).

Ademais, para Onuki (2006, p. 302), a busca por fortalecer os regimes democráticos da região também favoreceu a aproximação entre Brasil e Argentina durante a década de 1980:

Do lado da Argentina, a reorientação da sua política externa durante o governo de Raúl Alfonsín (1983-1988) teve reflexos positivos para a cooperação com o Brasil, pois o País vivia um novo período de remodelagem dos seus relacionamentos externos (que ficou conhecido como o 'giro realista' da política externa), onde o objetivo principal era o fortalecimento da democracia e a busca de um novo parâmetro de inserção internacional. Nesse sentido, a relação com o Brasil e os demais países da América Latina era tomada como referência para essa inserção.

Tendo esse cenário regional favorável, parece natural que o Brasil tenha procurado fortalecer o seu discurso na América Latina,

objetivando alcançar autonomia internacional. Mesmo que se possa afirmar que já a partir desse momento a região assume lugar prioritário na política externa brasileira, fato que somente irá se consumar a partir da década de 1990 (SORJ; FAUSTO, 2011, p. 12), ele foi responsável por aproximar os históricos rivais – Brasil e Argentina. Começava, a partir daquele momento, a se delinear um processo de integração mais aprofundado na região.

É importante observar que um projeto de integração energética, a Usina Binacional de Itaipu, foi um dos grandes fatores determinantes em alterar o padrão de relacionamento entre Brasil e Argentina. Em um primeiro momento, Itaipu acirrou as animosidades entre os dois países, dado que Brasil e Paraguai se negaram a negociar de forma trilateral o empreendimento de Itaipu. A aproximação brasileira ao Paraguai, com o fim de construir Itaipu, gera desgasto na cúpula política argentina.

Esse fenômeno passa a ser mais perceptível a partir de 1966, quando Brasil e Paraguai assinam a Ata das Cataratas, a qual garantia o condomínio dos dois países sobre os recursos hídricos do médio Paraná. A Argentina, que tinha acesso aos rios do baixo Paraná, queria que fosse criado um sistema de consulta prévia para a utilização dos recursos do rio a montante do seu território, uma vez que isso afetaria a exploração destes recursos.

Porém, a partir de 1979, após um longo período de atritos e negociações, com a assinatura do Acordo Tripartite, as relações dos países da Bacia do Prata passam a melhorar, germinando os estágios iniciais de um projeto mais aprofundado de integração regional, o Mercosul.

Depreende-se, assim, que a política externa brasileira na região da Bacia do Prata, durante o primeiro período de análise, foi influenciada diretamente pelas suas relações com a Argentina em torno do empreendimento de Itaipu e da utilização dos recursos energéticos dos rios da Bacia do Prata. Esse fato é importante a essa pesquisa, pois ressalta o papel de relevância que a questão energética assumiu na política externa brasileira de integração regional na América do Sul. Esse fenômeno já é perceptível no primeiro período de análise e continuará presente nas décadas seguintes, como se demonstrará nesta dissertação.

Conforme Candeas (2010, p. 202), durante os regimes militares “[...] torna-se gradualmente obsoleta a hipótese de conflito entre Brasil e Argentina e se inaugura a fase de construção da estabilidade estrutural (não conjuntural) no relacionamento – pela via da cooperação”:

Perón pretendia construir, entre Buenos Aires e Rosário, a maior represa da América do Sul, já prevendo a necessidade de energia demandada pela industrialização argentina. Consciente de que o projeto argentino seria inviável sem concertação com o Brasil, propôs ao Presidente Dutra o aproveitamento conjunto do potencial hidrelétrico da Bacia do Prata. Em Uruguaiana, em 1961, é a vez de o Brasil tomar a iniciativa, antevidendo a necessidade de geração de energia para atender ao pujante processo de industrialização. Quadros propõe a Frondizi o aproveitamento conjunto dos recursos hídricos (CANDEAS, 2010, p. 203).

Com base no exposto por Candeas, verifica-se que a aproximação entre Brasil e Argentina durante a década de 1970 foi possível somente pelo interesse comum de exploração dos recursos hídricos da região. Esse interesse em comum faz com que os dois países alterem o padrão de rivalidade que vinha norteando as suas políticas externas para a região. Esse fenômeno de aproximação com o objetivo de explorar a capacidade hídrica da região ficará conhecido no Itamaraty como a “diplomacia das cachoeiras” (BRASIL, s/d).

Como já foi citado anteriormente, essas desavenças vêm a ser superadas com a assinatura do Tratado da Bacia do Prata, de 1969, momento no qual se define os moldes de como deve ocorrer a exploração dos recursos hídricos dos rios da região. No entanto, a lógica da rivalidade, que pautou as relações entre Brasil e Argentina no período, permaneceu existindo. A Argentina via o audacioso projeto de Itaipu brasileiro como uma tentativa de expansionismo do poderio do Brasil na região.

O Brasil, que tinha uma tradição de abrir mão de uma posição imperialista e impositiva na região, deixa de lado o princípio da cordialidade oficial<sup>21</sup> e passa a confrontar abertamente a diplomacia

---

<sup>21</sup> Segundo Spektor (2002, p. 118): “A cordialidade oficial representa o conjunto de princípios e concepções que informou a diplomacia brasileira para Buenos Aires com o objetivo primordial de evitar que a dinâmica entre os dois principais poderes da América do Sul levasse a uma rota de colisão. Esse apanhado de orientações pode ser resumido por (a) uma postura tolerante em relação ao elevado perfil da diplomacia argentina em assuntos regionais, hemisféricos e globais, (b) a sistemática busca de faixas de cooperação com aquele país no intuito de diluir potenciais desentendimentos, (c) a inclusão da

argentina, a qual dificultava a concretização dos empreendimentos de geração elétrica brasileiros na Bacia do Prata. A aprovação, em 1973, do Tratado de Itaipu, sem a participação argentina, como era de interesse desse país, bem explicita o posicionamento brasileiro quanto aos interesses argentinos sobre o projeto de Itaipu.

Esse padrão de negociação ia contra uma das estratégias utilizadas pela diplomacia brasileira para promover o processo de integração regional e ampliar a autonomia estatal, que é o tratamento diferenciado concedido pelo Brasil aos seus vizinhos, intitulado, por Cervo (2008), como de “cordialidade oficial”.

Talvez um dos momentos em que a política de integração brasileira se afastou nitidamente do seu rumo usual tenha sido no decorrer da negociação da construção de Itaipu Binacional. Sobre a questão, é conveniente trazer o entendimento de Cervo (2008, p. 205), que afirma terem sido as negociações que levaram à construção da usina momentos de inflexão na política externa brasileira:

Rompeu-se a cordialidade oficial por alguns meses apenas, durante o último ano do governo de Ernesto Geisel, quando o chanceler Azeredo da Silveira suspendeu as negociações em curso acerca do aproveitamento energético dos rios da Bacia do Prata e estava disposto a jogar duro contra a Argentina em razão da resistência que oferecia ao projeto brasileiro de Itaipu. Uma nova lição advém dessa crise que criou o vazio político e projetou o paradigma de conduta a outro nível: o superior interesse nacional, quando contrariado em aspecto essencial, autoriza romper com a cordialidade oficial.

A inferência observada por Cervo sobre a questão é interessante à pesquisa que se propõe. Percebe-se, em suas afirmações, ser costumeiro ao Brasil manter política de cordialidade oficial frente aos demais países sul-americanos, sobretudo almejando limitar os efeitos adversos da grande superioridade econômica, tecnológica, geográfica e populacional brasileiras (CERVO, 2008, p. 202).

---

Argentina nas iniciativas internacionais do Brasil, e (d) a promoção de bons ofícios entre Buenos Aires e Washington sempre que o sensível relacionamento entre as duas capitais apontasse para o confronto”.

Assim, ainda que o país demonstre interesse em promover o desenvolvimento conjunto da região por meio da integração regional, já no início da década de 1970, verificou-se que garantir o desenvolvimento nacional é o fator determinante que guia a política externa brasileira de integração regional na região. Inclusive, é possível de se afirmar que a teoria realista de relações internacionais tem predominância em explicar o processo de integração sul-americano, uma vez que a cooperação é entendida como um objeto de fortalecimento nacional que pode dar-se na perspectiva do interesse comum (VIGEVANI et al. 2010, p. 479). Cervo concorda, assim, com Vigevani e Ramanzini, ao ratificar o entendimento de que a política de integração sul-americana promovida pelo Brasil tem como fim maior o desenvolvimento nacional.

O processo de distensão se aprofunda com a assinatura do Acordo Tripartite de 1979, o qual regulamentou as questões ainda divergentes sobre a produção de energia em Itaipu e Corpus. A prova desse salto qualitativo no relacionamento entre Brasil e Argentina pode ser observado com a sequência de vários encontros presidenciais de Figueiredo à Argentina e de Videla e Viola ao Brasil. Esses encontros, ocorridos entre 1980 e 1983 foram o passo fundamental para criação do Mercosul, o qual tem início em 1985 com os encontros entre Raul Alfonsín e José Sarney.

Esse interesse em aprofundar a parceria com a Argentina iria se materializar nas negociações que levaram à criação do Mercosul. Segundo Candeas (2010, p. 215):

[...] a diplomacia brasileira sublinhava a importância de romper o caráter tradicionalmente cíclico do relacionamento bilateral, conferindo-lhe bases sólidas e permanentes. Firmava-se a consciência de que era necessária a criação de uma rede de interesses permanentes, imunes aos eventuais desentendimentos governamentais. O objetivo é fazer prevalecer os elementos de aglutinação, em detrimento das forças centrífugas. Nesse sentido, o Itamaraty passou a identificar e estimular projetos de complementação econômica, associações empresariais, exportações conjuntas para terceiros mercados e projetos de cooperação nas áreas energética e científico tecnológica.

Com base no exposto, destacou-se que a questão energética foi fundamental em gerar alterações na política externa brasileira para a América do Sul. Essas alterações foram possíveis tanto por fatores sistêmicos, como as crises energéticas de 1973 e 1979, que impulsionaram o Brasil a buscar por robustecer o seu suprimento energético, assim como devido a fatores regionais e domésticos.

O principal fator regional foi a política externa argentina de apaziguamento com o Brasil, visto que aquele país objetivava criar meios efetivos para explorar as potencialidades hídricas dos rios da região. As alterações domésticas têm relação à promoção de políticas externas independentes com o objetivo de desenvolvimento nacional.

## 2.5 CONCLUSÕES PARCIAIS

O exposto nesse capítulo demonstrou que o formato das negociações nesses primeiros anos de integração energética aconteceu, principalmente, pela via bilateral e, em alguns casos, pela via trilateral, como foi o acordo entre Paraguai, Brasil e Argentina sobre a disputa de Itaipu, de 1979. Esse fato evidencia que não havia, naquele momento, coordenação regional para tratar sobre o tema de integração energética. Mesmo que os interesses em executar projetos conjuntos de exploração energética, como Itaipu, datem dos anos de 1920, somente a partir do final da década de 1960 é que se observa a execução dos primeiros empreendimentos no setor.

Esse estudo inicial sobre a integração regional na América do Sul durante o primeiro período de análise (1969-1990) demonstrou que embora tenham sido executados grandes projetos de interconexão energética durante as décadas de 1970 e 1980 a alta complementariedade energética da região permaneceu subutilizada. Mesmo com a criação de importantes instituições como a OLADE e o CIER, a coordenação regional no setor energético permaneceu incipiente nesse período. Sobre esse fenômeno, Vainer e Nuti afirmam:

A integração avançou sem um claro caráter programático. Até o final da década de 1980, não se encontram propostas em escala continental para a interligação ou integração energética; no máximo aparecem menções a possíveis projetos a serem elaborados e promovidos bilateralmente. Ainda assim, apoiado por iniciativas governamentais e internas às empresas estatais de

energia, o tema da integração e desenvolvimento energético se institucionaliza no continente e no Brasil, criando as bases da articulação e promoção de quadros técnicos que, de certa forma, favoreceram o intercâmbio pretendido na criação das organizações e a concretização de acordos e projetos específicos para a geração de energia elétrica.

Para superar os empecilhos ao adensamento da integração energética percebe-se ser necessário criar políticas regionais sobre energia, diminuindo os entraves legais, geográficos e nacionalistas que dificultam a expansão da integração energética na América do Sul. Para isso ocorrer, entende-se necessária a criação de uma coordenação regional sobre a integração energética, a qual exige a participação de organismos regionais, como o Mercosul e a Unasul, dispostos a criar políticas regionais de integração energética.

Salienta-se, ainda, que a intervenção de organizações regionais foi incipiente durante esses anos iniciais de integração energética. O padrão de negociações no setor energético foi o bilateral, não havendo uma verdadeira coordenação regional para tratar sobre o tema de energia. Julga-se, assim, que a integração energética sul-americana se deu, em um primeiro momento, sem a participação decisiva de organizações regionais de integração. Mesmo assim, entende-se possível falar em integração regional, ainda que de forma bilateral. Exemplo dessa integração é a própria Itaipu Binacional, um dos projetos mais importantes de integração energética realizados na região.

Mesmo não se avistando grande coordenação regional na promoção da integração energética, observa-se que a matriz energética brasileira foi grandemente afetada pelos acordos celebrados, principalmente pela execução do projeto de Itaipu Binacional, o qual aprimorou o fornecimento energético do país. Importante salientar, ademais, que os ganhos no suprimento energético brasileiro provenientes da construção de Itaipu somente serão perceptíveis a partir da década de 1980 e no decorrer da década de 1990, sendo que essa última década será objeto de análise do próximo capítulo.

### 3 O ESPAÇO DO GÁS NATURAL ENTRE 1990 E 2000

Segundo a análise apresentada no capítulo anterior, a América do Sul mesmo tendo sido palco de grandes projetos de integração energética desde fins dos anos de 1960 até 1990, historicamente priorizou a sua integração por meio de acordos comerciais, sem se preocupar, de início, com a expansão da infraestrutura para o transporte regional de energia (GUIMARÃES, 2008, p. 54). No entanto, na esfera de negociações bilaterais, é possível de se observar que a integração energética vem sendo realizada, ainda que sem a participação decisiva de organizações regionais de integração, desde fins da década de 1960. O Brasil, em especial, tem investido muito nesse setor da integração, tendo realizado no período um grande número de iniciativas bilaterais com outros Estados da região.

Defende-se o argumento de que esse processo de integração entre o final da década de 1960 a 1990, aliado a processos nacionais de expansão da capacidade de produção energética do país, foi capaz de alterar de forma significativa a matriz energética brasileira, que era extremamente dependente de importações de energia extrarregionais. Por meio da integração energética e com o avançar de programas nacionais de estímulo de produção energética, o país foi capaz de diminuir sua dependência extrarregional de energia, valorizando os seus parceiros regionais e as fontes energéticas abundantes da região, potencializando a exploração da ampla complementariedade energética existente na América do Sul.

Visualizou-se, anteriormente, que a integração energética, a partir de 1969, tem sido uma realidade, independentemente de as primeiras propostas de integração com base na energia tenham prescindido, em um primeiro momento, de atuação decisiva de organizações regionais. Essas negociações levaram à construção de importantes projetos de interconexão energética e de produção conjunta de energia, sobretudo os voltados para a exploração dos abundantes recursos hídricos regionais. Denota-se, assim, que essa integração se deu, muito embora se possam citar algumas importantes iniciativas no setor da integração nuclear e de hidrocarbonetos, especialmente com base nas trocas de energia elétrica proveniente da geração por usinas hidroelétricas.

Neste capítulo, tem-se como objetivo principal explorar os principais projetos de integração energética executados pelo Brasil durante a década de 1990, avaliando se eles foram relevantes em alterar

a matriz energética do país e diminuir a sua dependência extrarregional de energia. Da mesma forma, busca-se expor a atuação de importante organização regional, o Mercosul, na integração energética da América do Sul, principalmente focada na atuação brasileira na organização. Esse desempenho foi avaliado, sobretudo, com base no teor das normativas e declarações sobre energia da organização, avaliando se a sua atuação tem sido relevante para a integração energética ao Brasil e à região do Cone Sul.

Dividiu-se o capítulo, primeiro, para analisar a integração do gás natural à matriz energética brasileira. Depois, foram expostos os principais acordos de integração energética assinados durante o período e as alterações que esses acordos ocasionaram à matriz energética brasileira. Por último, discorre-se sobre o processo de integração regional como um todo na América do Sul durante a década de 1990, com o objetivo de comparar as tendências assumidas pela integração energética ao contexto geral da integração regional sul-americana.

### 3.1 O INÍCIO DA UTILIZAÇÃO DO GÁS NATURAL COMO FONTE ENERGÉTICA NO BRASIL

No Brasil, o gás natural tem o seu início de produção na década de 1930, momento em que foram descobertos os primeiros poços de petróleo no nordeste brasileiro. De início, porém, o gás natural não representava importante combustível, havendo pouca produção até os anos de 1980, momento em que foi viabilizado o abastecimento de gás natural às primeiras plantas petroquímicas, particularmente no Polo de Camaçari (DÁVALOS, p. 233, 2009). Essa mudança de rumos observada, primeiramente, na década de 1980 é fruto de alterações internas no Brasil, como também alterações regionais e de conjuntura econômica internacional. Conforme o exposto por Dávalos (p. 233, 2009):

A explicação do por que se deixou de lado uma política nacional mais agressiva, a nível nacional, para o gás natural até final da década de 1980 talvez se deva ao fato de que esta fonte de energia somente foi alvo de reflexão mais aprofundada – e, portanto, de maior interesse das empresas – quando se iniciou a produção na Bacia de Campos, no Rio de Janeiro. O interesse dos grandes capitais foi crescente quando se esteve ad

portas de uma transformação institucional relevante, já no marco do modelo neoliberal, vinculando a questão do gás natural com a geração elétrica e as grandes reservas na Bolívia [...].

Sobre essa fonte energética, é interessante observar que, no começo, ela era considerada um combustível perigoso e indesejável. No entanto, o gás natural foi gradualmente ganhando importância, justificando a construção dos primeiros gasodutos, nos EUA, ainda durante a década de 1930 (DÁVALOS, p. 210, 2009). Todavia, mesmo que se possa remeter o início da utilização do gás natural para a década de 1930, foi somente após a crise do petróleo de 1973 que os países industrializados perceberam a necessidade de diversificar as suas matrizes energéticas, como forma de garantir o suprimento energético nacional.

No Brasil, observa-se relação estreita entre a promoção da transformação do gás natural em energia elétrica e o movimento regional pelo neoliberalismo. O projeto de ampliar a produção e consumo de gás natural tem apoio no interesse das empresas privadas da época que desejavam investir no setor energético de forma a auferir benefícios econômicos, com o mínimo de riscos possíveis (DÁVALOS, p. 215, 2009). Sobre essa alteração de rumos, Dávalos (p. 215, 2009) afirma:

No Brasil era difícil pensar que em curto tempo o setor elétrico liderado pela Eletrobrás, com profunda tradição hidrelétrica, se tornasse facilmente favorável ao ingresso da termoeletricidade. Foi preciso esvaziar de funções esta empresa federal e utilizar o impulso de outra empresa de economia mista em processo de expansão e internacionalização: a Petrobras, vinculando assim dois setores energéticos do Brasil: os hidrocarbonetos com a eletricidade.

Com base no entendimento de Dávalos é possível extrair algumas importantes informações. O início da produção de gás natural na Bacia de Campos foi relevante para que essa fonte energética começasse a assumir posição de destaque na matriz energética brasileira. Além disso, é ressaltada a importância do contexto neoliberal pelo qual o país e toda a América do Sul passava naquela época. Por último, deve-

se perceber que Dávalos afirma que foi naquele momento também que o gás natural é associado à produção de energia elétrica, potencializando, assim, a sua importância para a matriz energética brasileira.

É importante de se perceber, dessa forma, que a exploração do gás natural não esteve sempre atrelada à produção de energia elétrica. Inicialmente, esse gás assumiu as mais diversas funções, como no auxílio de extração de derivados do petróleo de minas, na utilização para o aquecimento de residências e como fonte de iluminação da população. Esses usos dependiam da queima direta do combustível e não da sua conversão em outra fonte energética, como é o caso da eletricidade. No entanto, foi somente quando se vinculou essa fonte energética à produção de energia elétrica que ela passou a assumir importância crescente para a matriz energética brasileira, em especial, na década de 1990.

Ressalta-se, ademais, que a cultura do consumo de gás natural ainda é muito restrita na América do Sul. Segundo Oxilia e Fagá (2004, p. 3):

Apesar das reservas consideráveis de gás natural, o consumo de gás natural é relativamente pequeno na região. Os únicos países com consumos consideráveis na América do Sul são a Argentina e Venezuela, mas mesmo assim os montantes não superam os 35 bilhões de m<sup>3</sup> por ano. À guisa de comparação, os Estados Unidos de América (o primeiro no mundo quanto ao consumo) consomem anualmente 624 bilhões de m<sup>3</sup>, enquanto que suas reservas não superam o nível das reservas venezuelanas. Alemanha e Itália consomem na casa dos 80 bilhões de m<sup>3</sup> por ano, com reservas inferiores às do Brasil. Porém, é mais notável ainda que nos países com as maiores reservas provadas (Venezuela e Bolívia) a participação do gás natural na matriz energética é particularmente pequena. Na Venezuela, por exemplo, grande parte do gás é utilizada para recuperação melhorada do petróleo e não existe uma política clara para o gás. Na Bolívia, um dos motivos deste aparente paradoxo pode ser explicado – ao menos em parte – pelo fato das descobertas terem sido certificadas recentemente e pelo relativamente escasso desenvolvimento industrial desse país.

O Brasil, talvez seja uma das poucas exceções ao consumo reduzido de gás natural. Particularmente a partir de fins da década de 1990 o consumo, assim como a produção e a importação de gás natural, tem aumentado consideravelmente. Esse fenômeno certamente tem ligação direta ao acordo que possibilitou a importação de gás natural da Bolívia, através do Gasbol. Sobre essa questão, Goldemberg e Moreira (2005, p.224) afirmam que “Caso a termelétricidade à base de gás natural seja a grande opção do Brasil, as reservas nacionais, apesar de existirem, podem se revelar insuficientes a médio prazo. Nessa opção de planejamento, seguramente necessitaremos de gás importado, e a existência de grande disponibilidade do mesmo na América do Sul justifica de forma plena a construção de uma rede internacional de gás nessa região”.

Para Oxilia e Fagá (2004, p. 4), ressalta-se ainda a grande capacidade de expansão das trocas de gás natural, nomeadamente, entre os países do Mercosul. Conforme os autores:

[...] estudo do BID, que se limita ao MERCOSUL + Chile + Bolívia, considera que o crescimento do consumo de gás natural trará consigo um aumento notável do comércio exterior do gás natural existente nesses países: de uns 40 milhões de metros cúbicos por dia atuais se passaria a um montante de 100 milhões de metros cúbicos por dia. Argentina, Brasil e Bolívia seriam os grandes produtores. Argentina, Brasil e Chile continuariam sendo os grandes consumidores. Argentina e Bolívia se consolidariam como os grandes exportadores regionais. Por sua vez, Brasil diversificaria as importações, comprando da Bolívia e Argentina. Chile incrementaria as importações da Argentina. Uruguai incrementaria a importação de gás argentino. Além do mais, o estudo considera um novo consumidor na região: o Paraguai, que começaria a importar gás boliviano.

Baseado nos excertos de Oxilia e Fagá percebe-se que o comércio de gás natural no Mercosul ainda tem grande potencial de expansão. O Brasil, devido ao seu grande mercado consumidor e grande produção de gás natural, assume papel de relevo nas negociações das

trocas desse combustível no Mercosul. A Argentina e a Bolívia assumem importância por apresentarem grandes excedentes na sua produção de gás natural, o que possibilita que sejam os grandes exportadores dessa fonte energética. Esse cenário, propício às trocas energéticas no bloco, é possível graças à alta complementariedade energética entre os países membros.

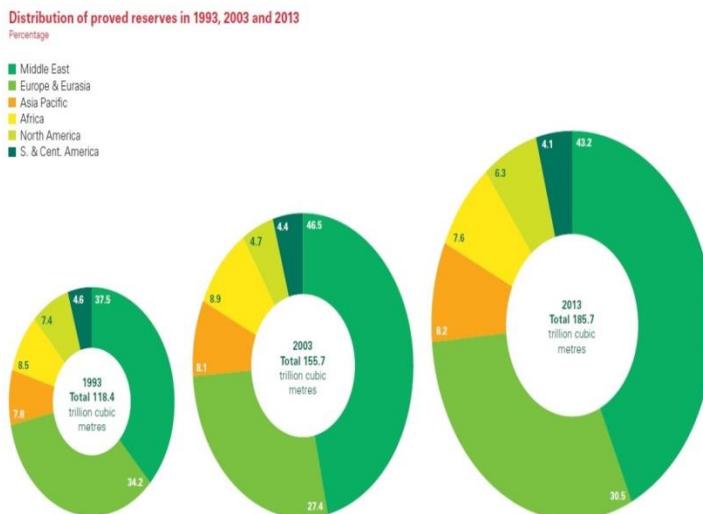
No entanto, mesmo que se note grande estímulo governamental para potencializar o consumo e a produção dessa fonte energética, o Brasil ainda tem muito espaço para ampliar a sua demanda por gás natural. Essa fonte energética, em 1980, representava apenas 0,8% da energia consumida no país. Em 1990, o gás natural já representava 2,4 % do consumo final. Esse aumento foi de uma taxa de 13,4 % ao ano, o que representa a segunda taxa mais alta, somente superada pelo consumo final de etanol (DÁVALOS, p. 233, 2009). De qualquer forma, como ficou demonstrado, esse consumo ainda tem potencial de expansão muito maior.

### 3.2 AS CAPACIDADES GASÍFERAS DO BRASIL E DA REGIÃO

Conforme se esclareceu no capítulo anterior, a exploração do gás natural na América do Sul não é fenômeno recente, podendo ser remetido para a década de 1930. Para o Brasil, porém, o combustível apenas passou a assumir importância estratégica a partir de meados da década de 1980, momento em que se começou a relacionar o gás natural à produção de energia elétrica. Nesse mesmo período, ficou caracterizado o grande interesse de grupos empresariais internacionais em explorar a produção de energia elétrica com base no gás natural. Esse fenômeno de participação direta de grupos empresariais na produção energética nacional foi possível graças ao movimento de liberalização econômica e implementação de diretrizes neoliberais pelas quais o Brasil e a América do Sul passaram durante a década de 1990.

Verifica-se, no entanto, que a distribuição das reservas de gás natural são assimétricas e presentes em pontos isolados do subcontinente. Quando se compara as reservas de gás natural sul-americanas com as de outras regiões do mundo, nota-se que a América do Sul não possui volumes expressivos dessa fonte energética. O gráfico a seguir apresenta as limitadas reservas de gás natural encontradas na região:

Figura 14: Distribuição das reservas comprovadas de gás natural em 1993, 2003 e 2013.



Fonte: BP Statistical Review of World Energy, 2014

O gráfico publicado pela *British Petroleum* é interessante para se avaliar o peso econômico do gás natural na região sul-americana. Percebe-se que proporcionalmente ao restante do globo, as reservas sul-americanas são reduzidas, sendo as Américas do Sul e Central as regiões com as menores reservas comprovadas de gás natural. Todavia, essa fonte energética, de fato, tem sido central aos processos de integração energética visualizados no subcontinente, especialmente a partir da década de 1990.

O fenômeno da distribuição desigual desses recursos internamente na região fez com que essa fonte energética assumisse papel de destaque nas trocas energéticas intrarregionais. Mesmo que essas reservas representem valores pouco significativos quando comparadas ao montante mundial, deve-se observar que o gás natural é, atualmente, o produto de maior valor total importado pelo Brasil da região sul-americana. Conforme os dados obtidos no site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), de janeiro a março de 2015 a importação de gás representou mais de 12% do valor total de importações brasileiras da América do Sul. Como comparação, o segundo e o terceiro produto mais importados pelo Brasil foram cobre e veículos automóveis com motor diesel, cada um somando somente 5%

do valor total das importações brasileiras. Assim, a importação de gás tem grande peso sobre a balança comercial brasileira.

Isto é, a existência de países que associam grandes reservas e produção de gás natural ao baixo consumo ao mesmo tempo em que existem países com baixa produção e alto consumo, tem estimulado as trocas energéticas nesse setor. Essa característica, que pode ser entendida como a alta complementariedade energética no setor do gás natural é presente em diversas fontes energéticas na região, demonstrando que o volume baixo das reservas absolutas de gás natural pode iludir o julgamento do analista da integração energética na América do Sul sobre a sua importância para a região. As principais reservas de gás natural se encontram na Venezuela, Trinidad e Tobago e Bolívia. O consumo, por sua vez, é intenso no Brasil, Argentina e Chile.

De forma complementar ao gráfico supracitado, é interessante apresentar mapa no qual se definem os números de reservas, produção e consumo de gás natural, evidenciando, assim, as capacidades de complementariedade energética entre os países da América do Sul. Segundo podemos verificar no gráfico:

Figura 15: Reservas, consumo e produção de gás natural na América do Sul.



Fonte: BP Statistics Review (2007).

O mapa acima ressalta as grandes diferenças entre produção e consumo de países como Bolívia, Chile, e Trinidad Tobago, países os quais possuem incentivos naturais para o aumento das trocas energéticas nessa fonte. Bolívia e Trinidad Tobago têm características de exportadores, enquanto o Chile tem características de grande importador.

Ademais, também podemos constatar a ampla produção de gás natural brasileira, sendo ela a maior da região. Todavia, verifica-se que tal produção é insuficiente para atender por completo o seu mercado interno. Essa carência no abastecimento interno de gás natural exige do Brasil a importação de grandes volumes de gás natural, em torno de 30 milhões de metros cúbicos por dia (2015), que são obtidos da Bolívia através do Gasbol. Além disso, o Brasil importa outros 40 milhões de metros cúbicos por dia de Gás Natural Liquefeito, principalmente da Nigéria e de Trinidad Tobago (BRASIL, 2014).

Além do Gasbol, a região sul-americana foi palco da construção de vários outros gasodutos. As amplas reservas apresentadas deram lugar à construção de importantes interconexões de transporte de gás natural. Esse fenômeno de construção de gasodutos pode ser observado no mapa a seguir:

Figura 16: Gasodutos da América do Sul.



Fonte: (OLIVEIRA, 2010).

O mapa apresentado evidencia que existe relação direta entre a posição dos principais gasodutos da América do Sul e as regiões de maior complementariedade energética do subcontinente sul-americano, que incluem países como Chile, Bolívia, Argentina e Brasil. Ou seja, nas regiões em que existem amplos incentivos estratégicos e econômicos para potencializar as trocas de gás natural, foram construídas infraestruturas de transporte energético para explorar essa complementariedade.

Nota-se, ademais, grande centralidade das iniciativas de integração energética na região do Cone Sul, que é formada pelos países integrantes do Mercosul. Entende-se, que esse fenômeno revela a aproximação histórica existente na região, antes mesmo da própria negociação para a criação do Mercosul. Ainda que a organização não existisse no momento dessas negociações de integração energética, o Mercosul tem sido relevante na criação de normativas regionais sobre o tema. Visto a centralidade desta questão para a pesquisa, abordar-se-á o assunto posteriormente neste capítulo.

### 3.3 OS ACORDOS DE INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA

A integração energética durante a década de 1990 foi palco do incremento de projetos de interconexão, em especial, com foco no gás natural. Um dos grandes proponentes desse tipo de integração foi o Brasil, que compreendeu a importação do gás natural na região como estratégia de implementar a sua matriz energética. Nesse sentido afirmam também Vigevani e Oliveira (2003, p. 27):

Na Era FHC, a América do Sul confirmou sua centralidade para a política brasileira: o Mercosul, mesmo sem alcançar o estágio de União Alfandegária plena, manteve o objetivo de tornar-se mercado comum. Parece tratar-se de tendência não conjuntural, tendo sido uma política inaugurada por Sarney, com continuidade no governo Itamar Franco e nos dois mandatos de FHC. O governo atuou em relação à região com alguns sinais de relativa coordenação, ainda que não completa. Ministérios e empresas foram mobilizados, assim como o projeto de eixos estratégicos. No governo FHC consolidou-se o redirecionamento da matriz energética. Até o final

dos anos oitenta, muito dependente das importações do Golfo Pérsico, sobretudo Arábia Saudita e Iraque. Na década de noventa, as importações voltaram-se particularmente à Argentina e Venezuela. Grandes projetos de integração física, como a interligação das redes de energia elétrica e gasodutos foram concretizados.

O entendimento de Vigevani e Oliveira atesta que o investimento na hidroeletricidade não foi deixado de lado. Assim, mesmo durante a década de 1990, momento em que há grande aumento da produção de energia elétrica por meio de termelétricas, o investimento na expansão da hidroeletricidade continuou se fazendo presente.

Contudo, percebe-se que esse investimento na hidroeletricidade ocorre internamente no Estado brasileiro, e não por meio da integração energética com outros países. Melhor dizendo, ainda que se possa perceber a execução de alguns empreendimentos de integração elétrica entre o Brasil e seus vizinhos durante a década de 1990, a faceta da integração hidroelétrica assume importância secundária, principalmente, pela centralidade dos projetos de exploração do gás natural.

Sem dúvida, o principal acordo de integração energética assinado durante essa década foi celebrado entre Brasil e Bolívia, sobre as trocas de gás natural entre esses países. Para isso, como já foi discutido anteriormente, foi construído um gasoduto ligando as fontes energéticas bolivianas ao mercado consumidor brasileiro.

Dessa forma, fica claro que o gás natural assumiu importância crescente na matriz energética brasileira naquele momento, passando por um processo de ampliação da sua produção de energia elétrica por meio de usinas termelétricas abastecidas, especialmente, por gás natural. O projeto do Gasbol foi fundamental para que essa expansão da matriz energética brasileira ocorresse, uma vez que garantiu a importação de volumes que não poderiam ser obtidos somente por meio da produção nacional de gás natural. Assim sendo, considerou-se relevante analisar atentamente esse acordo celebrado entre Brasil e Bolívia no final da década de 1990.

A seguir, propôs-se análise sobre os principais acordos de integração energética dos quais o Brasil participou durante a referida década. Esse estudo assevera que outras iniciativas, além das centradas na exploração do gás natural, ocorreram durante esse período. Da mesma forma, observou-se que durante esse período uma maior

participação de organizações regionais na negociação de acordos e na formulação de normativas sobre energia na região, sendo o Mercosul a principal organização com atuação na integração energética.

### **3.3.1 Gasbol – o gasoduto entre Brasil e Bolívia**

De acordo com o exposto no capítulo anterior, é possível verificar que o investimento no setor elétrico, principalmente, por meio da produção hídrica, tem estado presente no Brasil desde a década de 1940, antes mesmo da concepção dos primeiros processos de integração energética na América do Sul. Reformas institucionais foram fundamentais para que o setor energético avançasse. Dentre essas reformas merecem ser citadas a centralização decisória sobre o tema ao governo brasileiro, e a própria criação da Eletrobrás em 1962. Pode-se afirmar que a criação dessa empresa foi fundamental para que se formulasse uma política coerente de aproveitamento dos recursos hídricos existentes na região (DÁVALOS, p. 206, 2009).

Essa coordenação na exploração dos recursos hídricos fez com que a produção de energia elétrica no setor aumentasse amplamente durante o período que compreende os anos de 1969 a 2010. Durante a década de 1990, porém, a política brasileira de expansão da matriz energética, apresenta fenômeno diverso do observado nas décadas anteriores: a grande expansão da produção elétrica por meio de termoelétricas.

As primeiras tentativas de integração energética com a Bolívia podem ser remetidas aos anos de 1930. No entanto, foi somente no final da década de 1990 que se efetivou a execução de uma grande obra de integração energética, o gasoduto Brasil-Bolívia. Esse gasoduto, que também se chama de Gasbol, tem 3.150km de extensão (557 km na Bolívia e 2.593 km no Brasil) e conecta as cidades de Rio Grande, na Bolívia, a Canoas (RS), no Brasil. A sua capacidade de escoamento gira em torno de 30 milhões de metros cúbicos diários. Além disso, deve-se ressaltar que “Quando da sua inauguração, em 1999, os 135 municípios nos cinco Estados brasileiros atravessados pelo duto concentravam 82% da produção industrial nacional, 75% do PIB e 71% do consumo de energia elétrica do país [...]” (NOGUEIRA, 2007, p. 113).

As negociações que possibilitaram a criação do Gasbol no final da década de 1990 têm início ainda durante a década de 1960, momento em que houve a tentativa de construir gasoduto ligando os dois países. Em razão de entraves criados, sobretudo, pela política interna boliviana,

o acordo não foi possível, tendo sido postergado por quase três décadas. Ademais, cita-se o relativo desinteresse do governo militar brasileiro durante a década de 1970 em investir na importação de gás natural boliviano. Durante as décadas de 1970 e 1980 optou-se pela execução de grandes obras de infraestrutura e de geração energética por meio de financiamento externo. Essa política deu lugar a criação de um grande número de usinas hidroelétricas e linhas de transmissão de energia elétrica, modelo que caracterizou a atuação brasileira durante esses anos no setor energético.

Durante meados da década de 1970, com as crises internacionais do petróleo, houve incentivos para que se potencializasse a atuação da Petrobras e a produção nacional de petróleo e seus derivados. A partir, principalmente, da década de 1980, o gás natural passou assim a ser visto pelo governo brasileiro como importante fonte energética, que buscou, já desde aquele momento, incentivar o seu uso.

O interesse por importar gás natural boliviano surge nesse contexto, de crises internacionais do petróleo e o recorrente aumento de preços desta fonte de seus derivados. Além desse fator, citou-se o contexto neoliberal pelo qual o país passava naquele momento e o grande interesse do empresariado internacional em participar da produção energética do país. Com esse contexto em mente, ocorreram as negociações que levaram à construção dos Gasbol no início da década de 1990. Segundo Dávalos (p. 266, 2009):

O acordo internacional que pode ser considerado a pedra de toque da última fase de negociações - entre o Brasil e a Bolívia - que desembocaram na construção do gasoduto internacional se realizou a inícios da década de 1990. Em 1991, foi assinada em La Paz uma Carta de intenções entre a Petrobras, a YPFB e o Ministério de Energia e Hidrocarbonetos da Bolívia, que selou a intenção da Petrobras de importar 8 milhões de MCPD (com a previsão de incrementar esse monto a 16 milhões de MCPD).

Posteriormente, em 1992, podem ser citados o Acordo de Alcance Parcial sobre a Promoção de Comércio (sobre a compra e venda de Gás Natural), no âmbito da Associação Latino-americana de

Integração (ALADI)<sup>22</sup>; e o Contrato Preliminar de Compra e Venda de Gás, entre a PETROBRAS e a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). O acordo final, que selou a execução da obra, vem a ser assinado apenas em meados da década de 1990, em 1996 mais especificadamente. Esse acordo somente foi possível por alterações normativas internas ocorridas na Bolívia, de internacionalização das reservas de gás nacionais, movimento esse impulsionado pela corrente neoliberal.

As justificativas para a construção do gasoduto foram diversas. Para Dávalos (p. 250, 2009):

Os ministros mencionaram, como justificativas da importância desse Acordo, aspectos tais como: promoção da integração latino-americana, apresentada como uma justificação geral, e algumas justificativas específicas de política energética. Entre estas últimas cabe destacar as seguintes: a) diversificação das fontes de energia centradas historicamente no petróleo e na hidroeletricidade; b) menor dependência do petróleo importado de regiões em crises periódicas internacionais; c) elevação dos níveis de eficiência energética no consumo de combustíveis e na geração termelétrica; d) redução dos riscos de falhas na oferta de energia elétrica, através da ampliação da base térmica do sistema elétrico a menores custos e em prazos reduzidos; e e) estímulo aos projetos de autoprodução de energia elétrica e de cogeração, propiciando a alocação de maiores recursos financeiros do setor privado para a oferta de energia.

Deve-se ressaltar que esse entendimento foi ancorado no decreto 681 de 1992, o qual internalizava o acordo de alcance parcial da

---

<sup>22</sup> Em 1980, a estagnação das negociações comerciais levou a substituição da ALALC pela Associação Latino Americana de Integração (ALADI). O Tratado de Montevideu (80) incorporou o “patrimônio” de reduções tarifárias bilaterais, permitiu a negociação de acordos bilaterais de preferências, com a perspectiva de sua eventual convergência, e tornou possível a concessão de preferências bilaterais ao abrigo da “enabling clause” do então GATT. (GUIMARÃES, 2008, p. 65).

Associação Latino-Americana de Integração - Aladi. Assim, percebe-se, ainda que de forma subsidiária, a participação de um organismo regional de integração para possibilitar a construção do gasoduto ligando Brasil e Bolívia - o Gasbol. Sobre esse projeto, podemos verifica-se que:

A trilogia gás natural boliviano – Gasbol – geração termelétrica estava confirmada ad portas da crise energética do ano 2001. Porém, para instaurar esta trilogia na matriz energética brasileira foi necessário realizar a ruptura institucional, esvaziando à Eletrobrás das funções de planejamento, operação e promotor do desenvolvimento de sistemas interligados com base na geração hidrelétrica e criando uma nova estrutura legal e regulatória que permitisse o que se denominou o modelo de mercado (DÁVALOS, p. 253, 2009).

Essa mudança nos caminhos da integração energética, de um processo voltado para a produção hidrelétrica ao projeto do gás natural e das termelétricas, exigiu a correção dos rumos da política energética brasileira. A Eletrobrás, que tinha, historicamente, suporte na expansão da geração hidrelétrica, foi uma empresa muito atingida pelas reformas neoliberais da década de 1990, tendo algumas de suas prerrogativas esvaziadas. Assim, para dar suporte ao novo projeto de expansão de geração elétrica com base na termoeletricidade, foi necessária a integração de outra empresa nesse processo, a Petrobras.

Ressalta-se ainda, que grande parte dos problemas de baixo consumo do gás natural importado da Bolívia teve solução com a grande crise de abastecimento energético por que passou o Brasil no ano de 2001. Nesse momento, do famigerado “apagão”, os preços do gás natural tornaram-se mais interessantes, estimulando o seu consumo. Deve-se perceber que a crise de energia elétrica já era anunciada desde fins da década de 1990. Publicações da Eletrobrás apontavam altos riscos anuais de déficit energético desde 1999.

Todos os fatores citados previamente impulsionaram o país por buscar acordos de integração energética que robustecessem o seu suprimento, sobretudo, de energia elétrica. Nesse sentido, Dávalos (p. 255, 2009) afirma:

O fato de contar-se com um contrato de compra-venda de gás natural da Bolívia, com cláusula de

take-or-pay (ToP), o lento crescimento da demanda de gás natural – que evidentemente não acompanhava os compromissos dessa cláusula – e a crise de oferta que se via em fins da década de 1990 foram elementos determinantes para “encontrar”, na geração termelétrica com base no gás natural, uma saída que aparentemente poderia ajudar a resolver vários problemas ao mesmo tempo.

Nesse momento, começou a ocorrer a construção de um grande número de novas usinas geradoras de energia elétrica, abastecidas de gás natural. Essas usinas, segundo Bajay (2013, p. 258), tinham em comum o curto período de construção, o baixo custo unitário de capital e o alto custo operacional. A partir dessa crise, “[...] o governo e o público em geral constataram que o planejamento energético é essencial para uma operação e expansão estáveis e confiáveis do setor energético” (BAJAY, 2013, p. 259).

O exposto neste subtítulo manifesta que o projeto de integração realizado entre Brasil e Bolívia com base no gás natural ocorreu devido a diversos fatores. Dentre eles, pode-se mencionar a adequação da exploração do gás natural aos interesses da iniciativa privada. Esse fenômeno ocorre, em razão de que a construção de termelétricas exige menor tempo de planejamento e menores investimentos quando comparadas a hidroelétricas. Outro fator relevante foi de cunho estratégico, uma vez que se visualizou o gás natural como fonte de complementação à produção de energia elétrica das usinas hidroelétricas, sistema esse que passava por crises no início dos anos 2000.

A análise proposta aqui sobre esse complexo processo de negociação entre Brasil e Bolívia não objetivou avaliar de forma pormenorizada o processo de tomada de decisão, tanto do governo brasileiro como do boliviano sobre o Gasbol. Optou-se, na verdade, por dar ênfase às potencialidades desse acordo à matriz energética brasileira, averiguando quais foram os benefícios obtidos. Assim, salienta-se que fatores motivadores da criação do gasoduto ligando as reservas de gás natural bolivianas ao Brasil não foram os únicos fatores relevantes, mas foram esses considerados centrais para a construção do gasoduto. A questão da relevância do acordo para a matriz energética brasileira será retomada posteriormente neste capítulo.

### 3.3.3.1 Termelétrica de Cuiabá

A partir de 1995, já se arrazoava sobre a possibilidade de utilização do gás natural boliviano para a produção de energia elétrica no Estado do Mato Grosso. Desde as primeiras negociações houve a participação de órgãos governamentais e empresariais interessados em possibilitar essa exploração. No setor empresarial, deve-se citar a presença da Enron, empresa norte-americana. Do outro lado, participaram os Ministérios de Minas e Energia (MME), Relações Exteriores, Eletrobras e Petrobras (FERNANDES, s/d).

A Usina Termelétrica de Cuiabá foi a primeira usina termelétrica que entrou em operação em Mato Grosso, inaugurada em 1997, pela Pantanal Energia, então subsidiária integral da Enron no Brasil. Iniciada em 12 de fevereiro de 1997, a obra teve todas as suas fases concluídas em três anos. Na primeira fase, a usina começou a operar com uma turbina movida a óleo diesel. Só no fim de 1999, a unidade ampliou sua capacidade de produção para 300 mW, quando o diesel foi substituído pelo gás natural na alimentação das turbinas (LESSA, 2011).

Atualmente, a usina tem capacidade de produção de 529 MW de potência (PETROBRAS, s/d), produção suficiente para abastecer 60% da demanda por energia em Mato Grosso. Em 2011 a termelétrica foi adquirida pela Petrobras.

A construção da termelétrica de Cuiabá, embora tenha sido um empreendimento desenvolvido internamente no Estado brasileiro estava, desde início, vinculado a negociações de integração energética com o governo boliviano. Ou seja, o projeto somente teria sucesso caso fosse possível construir um gasoduto que viabilizasse a condução do gás natural boliviano até a termelétrica, onde seria convertido em energia elétrica. Seguindo o padrão de integração energética da década, observou-se grande participação nas negociações de empresas privadas, neste caso, da empresa norte-americana, Enron.

Assim, a termelétrica de Cuiabá se constituiu em um dos primeiros projetos brasileiros que lançaram mão da importação do gás boliviano importado para a produção de energia elétrica. O início das negociações ainda em meados da década de 1990 evidenciam o grande interesse do país e da região em produzir energia elétrica a partir do gás natural, bem como o empenho do governo brasileiro em buscar investimento privado para possibilitar a construção desse projeto. Esse processo inicial possibilitou a expansão do parque gerador brasileiro de

energia elétrica com base em termelétricas para a produção de 4.761 megawatts (MW) médios, por meio de 21 usinas termelétricas (PETROBRAS, s/d).

### **3.3.2 O Mercosul e a integração energética**

Conforme demonstrado nos subtítulos anteriores, a cooperação na questão energética entre os países do Cone Sul, que formam o Mercosul, não é recente. Na verdade, evidenciou-se que o começo da cooperação nessa faceta da integração pode ser remetido para o final da década de 1960 do século passado. Essa longa cooperação gerou um grande número de projetos já instalados e alguns em negociação entre os países que compõem o Mercosul.

Neste subtítulo, a meta foi analisar se a criação do Mercosul resultou em efeitos positivos para a integração energética entre os países membros da organização, bem como se a organização formula política de integração energética regional por meio da promoção de normativas e empreendimentos de integração energética. Entende-se que anteriormente ao advento do Mercosul não se pode falar de uma política regional ou, até mesmo, sub-regional energética. O que havia eram acordos bilaterais entre Estados que buscavam usufruir das capacidades energéticas, em especial as hídricas, da região.

A histórica cooperação em energia na região do Cone Sul propiciou, porém, a execução de alguns grandes projetos que antecederam a própria criação do Mercosul, como foi o caso das Usinas binacionais de Itaipu, entre Brasil e Paraguai, e Yacyretá, entre Paraguai e Argentina, assim como as linhas de transmissão que levam a energia produzida por essas usinas aos seus mercados consumidores. Alguns desses empreendimentos podem ser observados no mapa a seguir:

Figura 17: Projetos em operação e planejados de geração e interconexão elétrica entre os países do Mercosul.



Fonte: (FIORI; PADULA, VATER, 2012).

O Mercosul, criado em 1991, foi uma das primeiras organizações regionais da América do Sul que de fato propôs uma política de integração energética, principalmente a partir de fins da década de 1990. Os países-membros erigiram o Mercosul com base em um desenho institucional intergovernamental. Ou seja, os órgãos da organização foram compostos por representantes próprios do poder executivo dos Estados-membros inseridos em um sistema de tomada de decisão por consenso (HOFFMANN et al., 2008, 104).

Posteriormente, podem ser citados outros importantes projetos, tais como a Iniciativa de Integração Regional Sul-americana (IIRSA), a União das Nações Sul-americanas (Unasul) e os seus Conselhos Energético e de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). É possível de se afirmar que esses processos representaram avanços sem

precedentes na integração energética da América do Sul (LIMA, 2014, p. 81).

Em suma, a integração energética proposta pelo Mercosul tem como base a cooperação em quatro frentes principais: a hidroeletricidade; o gás natural, o petróleo e os biocombustíveis. Essas fontes energéticas dão espaço a dois tipos de projeto: 1- os de interconexão energética, que se materializam na construção de gasodutos, oleodutos e linhas de transmissão de energia elétrica e; 2 - projetos de geração energética, que são as usinas hidroelétricas binacionais, como Itaipu e Yacuyetá, Salto Grande e Corpus.

No entanto, apesar de o Mercosul se propor a criar diretrizes da integração energética e possuir, inclusive um Acordo Quadro de Cooperação Energética, a coletânea normativa da organização é esparsa. Segundo apurou-se, após pesquisa no site na internet do Mercosul, a organização tem as seguintes decisões assinadas sobre a integração energética entre os Estados membros:

Tabela 1: Normativas de energia do Mercosul.

<b>Nome do Documento</b>	<b>Teor</b>
MERCOSUL/GMC/RES 57/93	Define as diretrizes de Políticas Energéticas no Mercosul.
MERCOSUL/GMC/RES 149/96	Delibera sobre as pautas de negociação do subgrupo de trabalho Nº 9 “Energia”.
MERCOSUL/CMC/DEC Nº 10/98	Regulamenta os intercâmbios elétricos e a integração elétrica no Mercosul.
MERCOSUL/GMC/RES Nº 32/98	Elevar ao Conselho do Mercado Comum o projeto relativo aos intercâmbios elétricos e integração elétrica
MERCOSUL/CMC/DEC Nº 10/99	Promove a integração gasífera no Mercosul.
MERCOSUL/ CMC /DEC. Nº 59/00	Cria o grupo de Mineração e Energia.
MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 60/00	Institui foro de altas autoridades governamentais responsáveis pelos temas de mineração e energia no Mercosul.
MERCOSUL/GMC/RES	Decide sobre as pautas de

33/01	negociação do subgrupo de trabalho Nº 9 “Energia”.
Acordo Quadro de Cooperação Energética de 2005	Propõe a complementação energética regional entre os Estados partes do Mercosul e Estados Associados.
MERCOSUL/CMC/DEC Nº 07/05	Divisão do então subgrupo de “Energia e Mineração” em dois subgrupos.
MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 36/06	Memorando de entendimento para estabelecer um grupo de trabalho especial sobre biocombustíveis.
MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 49/07	Plano de ação do Mercosul para a cooperação em matéria de biocombustíveis e criação de grupo <i>Ad Hoc</i> sobre Biocombustíveis.
MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 11/10	Propõe o mapeamento da cadeia produtiva de petróleo e gás do Mercosul.

Fonte: Utilizou-se como base o estudo desenvolvido por Tiago Mocellin em conjunto com a Professora Clarissa Franzoi Dri no Grupo de Pesquisa e Extensão Oirã, do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). A tabela foi complementada pelo autor com base nas normativas do Mercosul (23.07.2015)

Conquanto se denote grande número de projetos energéticos executados entre os países membros, existem poucos instrumentos institucionais regulamentando uma sólida política de integração energética da organização. Algumas iniciativas merecem destaque, como, por exemplo, a DEC. Nº60/00, que institucionalizou as reuniões de Ministros de Energia dos Estados membros, que vem ocorrendo desde o ano 2000, época em que se instituiu um foro de altas autoridades governamentais responsáveis pelos temas de mineração e energia no Mercosul.

É essencial ressaltar, também, a existência de um Subgrupo de Trabalho especializado na questão energética, chamado de subgrupo Nº 9 (SGT Nº 9) destinado apenas às negociações sobre energia. Esse grupo foi criado pela DEC Nº 07/05, a qual dividiu o então subgrupo de “Energia e Mineração” em dois novos subgrupos. As motivações que levaram a essa separação, segundo o documento, é “[...] a distinta

natureza das questões apresentadas em ambas temáticas” (MERCOSUL, 2005), atestando que a organização buscou tratamento mais especializado e direcionado para as duas questões. Sobressai-se, ainda, que alguns dos documentos mais relevantes assinados no âmbito do Mercosul foram fruto do trabalho deste subgrupo, como as Decisões Nº 10/98 e 10/99, as quais serão exploradas a seguir.

Deve ser referida, ainda, a existência de um Grupo *Ad Hoc* sobre Biocombustíveis (GAHB). De acordo com a decisão 49/07 (MERCOSUL, 2007), que criou o grupo, ele tem como finalidade:

[...] implementar e desenvolver as atividades do Plano de Ação do MERCOSUL para a Cooperação em Matéria de Biocombustíveis, tendo em vista os objetivos específicos de cooperação contidos no Memorando de Entendimento para estabelecer um Grupo de Trabalho Especial sobre Biocombustíveis e a Decisão CMC Nº 36/06, bem como toda outra atividade na matéria que lhe seja atribuída pelo GMC.

Como demonstrado, os países membros do Mercosul chegaram a alguns acordos e memorandos sobre a questão energética no decorrer da existência da organização, principalmente a partir do fim da década de 1990. Deste compêndio normativo, além das normas já apresentadas, selecionaram-se três decisões que representam relevância significativa nessa regulamentação sobre a integração energética. São elas a Mercosul/CMC/DEC Nº 10/98, a Mercosul/CMC/DEC Nº 10/99 e a criação do Acordo Quadro de Cooperação Energética de 2005.

A Mercosul/CMC/DEC Nº 10/98 é um memorando de entendimento relativo aos intercâmbios elétricos e integração elétrica no Mercosul. Nesse documento é destacada a importância de se ampliar o intercâmbio de energia elétrica no Mercosul, com vistas a fazer uso da ampla complementariedade energética entre os Estados membros. Esse interesse teria como objetivo aumentar a segurança no abastecimento energético da região e a capacidade instalada nos Estados partes.

Destaca-se, desse acordo, o compromisso dos Estados em:

[...] outorgar autorizações, licenças e concessões para a construção, funcionamento e exploração de interconexões que vinculem os sistemas elétricos dos Estados Partes, baseado no livre intercâmbio

comercial de energia elétrica acordado entre empresas dos Estados Partes, as quais deverão respeitar a legislação, as normas reguladoras, técnicas e ambientais vigentes entre os países (MERCOSUL, 1998).

Ademais, entre os compromissos assumidos pelos Estados partes, podem ser citados a não imposição de subsídios que possam alterar as situações normais de concorrência no setor elétrico e a não discriminação entre produtores e consumidores, independente da sua localização geográfica.

Denota-se, assim, que o Memorando 10/98 tem como objetivo principal a facilitação de trocas energéticas, garantindo a livre escolha de fontes de abastecimento energético. Não há, por isso, a previsão de execução de projetos de linhas de transmissão energética e da construção de gasodutos, obras que exigiriam maior atuação e investimentos dos Estados membros. Entende-se, destarte, que o documento, ainda que seja pioneiro sobre a integração elétrica no Mercosul, tem como objetivo afastar os entraves jurídicos e políticos às trocas energéticas entre os países membros, não assumindo o papel de promover a ampliação da infraestrutura para o transporte de energia, cuja situação ainda é precária entre os Estados membros da organização.

A Mercosul/CMC/DEC N° 10/99, por sua vez, apresenta muitas semelhanças com a decisão 10/98. Na verdade, o próprio texto aparenta ter sido reutilizado para a decisão n° 10/99. A diferença é que a decisão n° 10/98 aborda a integração com base na energia elétrica e a decisão n°10/99 trata sobre os intercâmbios gasíferos e a integração gasífera entre os Estados partes do Mercosul. Da mesma forma, fala-se da necessidade de se explorar a complementariedade energética entre os Estados membros e no desenvolvimento do processo de integração regional assentado na energia.

Além disso, declara-se o interesse de se promover o livre comércio do gás natural entre os Estados membros, não possibilitando a implementação de subsídios ao setor pelos Estados. Observa-se, nesse documento, da mesma forma que na decisão n° 10/98, o objetivo de diminuir os entraves nacionais às trocas energéticas, não havendo o escopo de ampliar a infraestrutura de transporte de energia entre os Estados membros.

O último documento que se considerou fundamental analisar, visto a sua importância na regulamentação sobre a integração energética no Mercosul, é o Acordo Quadro sobre cooperação na questão

energética, de 2005. Com a assinatura desse documento, os Estados membros se comprometeram a cooperar em diferentes facetas da integração energética. Segundo o capítulo 1 do acordo:

O presente Acordo-Quadro tem por objetivo contribuir para avançar na integração energética regional em matéria de sistemas de produção, transporte, distribuição e comercialização de energéticos nos Estados Partes, a fim de garantir os insumos energéticos e de gerar as condições para minimizar os custos das operações comerciais de intercâmbio energético entre os mencionados Estados, garantindo uma valorização justa e razoável desses recursos, fortalecendo os processos de desenvolvimento de forma sustentável, respeitando os compromissos internacionais vigentes, assim como os marcos reguladores vigentes em cada Estado Parte (MERCOSUL, 2005).

Ressalta-se que, nesse momento, é presente o interesse em “avançar na integração de produção e transporte”, o que necessariamente passaria por promover a ampliação da infraestrutura de transporte de energia, assim como a produção conjunta entre os países mercosulinos. No entanto, o restante da legislação do Mercosul não parece fundamentar normativamente esse interesse apresentado no Acordo Quadro, havendo somente regulamentação sobre a diminuição dos entraves nacionais às trocas energéticas.

É interessante observar, ademais, que o acordo reconhece a capacidade potencial da complementariedade energética regional, apontando grandes assimetrias energéticas existentes entre os Estados membros do Acordo. Consoante o artigo 6º do documento:

Com o objetivo de aprofundar a integração entre as partes, poderão ser celebrados acordos regionais, sub-regionais ou bilaterais nas áreas enunciadas a seguir, entre outras:

- Intercâmbio comercial de hidrocarbonetos.
- Interconexão das redes de transmissão elétrica.
- Interconexão de redes de gasodutos e outros dutos de hidrocarbonetos.

- Cooperação na prospecção, exploração, aproveitamento e industrialização dos hidrocarbonetos.
- Fontes de energia renováveis e energias alternativas. (MERCOSUL, 2005)

Porém, embora Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Colômbia, Chile, Equador e Venezuela tenham assinado o Acordo Quadro em dezembro de 2005, nenhum dos Estados membros do Mercosul o ratificou até o momento (julho/2015). Esse fenômeno pode nos fazer pensar que os Estados membros não se sentem motivados a ampliar a cooperação energética no âmbito do Mercosul.

Ainda que existam inúmeros obstáculos à ampliação da integração energética entre os Estados membros do Mercosul, devem ser citados os projetos realizados no seio da organização de maior importância. A primeira conexão entre Brasil e Argentina ocorreu em 1994, quando foi inaugurada a estação conversora de frequência de Uruguiana localizada no Estado do Rio Grande do Sul, a qual está conectada a cidade de Paso de los Libres, na Argentina. Mais tarde, nos anos 2000 e 2002, entraram em operação as interligações Garabi 1 e Garabi 2, respectivamente. No momento presente, além dos projetos já em operação, há alguns em fase de estudos ou implantação, como, por exemplo, a central hidroelétrica binacional de Garabi, entre Brasil e Argentina e uma nova interligação entre Brasil e Uruguai (RODRIGUES, 2012).

É importante salientar que, durante a década de 1990, a exploração do gás natural constituiu-se como a fonte energética prioritariamente alvo das iniciativas governamentais de integração energética da região, o que gerou alterações significativas na matriz energética brasileira, por exemplo, havendo diminuição do protagonismo da hidroeletricidade para dar espaço para as termoelétricas. No entanto, não se pode afirmar que o Mercosul desempenhou papel de relevo em importantes negociações, como as que possibilitaram a criação do Gasbol, o gasoduto que liga as reservas de gás natural bolivianas ao mercado consumidor brasileiro.

Mesmo que seja possível afirmar que o projeto de integração energética do Mercosul apresenta extensas limitações, a organização teve papel de precursor na integração regional sul-americana, fato que não pode ser desconsiderado. Sobre esse papel, pode-se afirmar que, para Garaté:

[...] o Mercosul pavimentou o caminho para a integração energética com o protocolo de Ouro Preto e a resolução N32 / 98 do Grupo Mercado Comum, em que as partes são estimuladas a ampliar o intercâmbio de energia elétrica no Mercosul, a fim de complementar seus recursos de energia, melhorar a segurança do abastecimento para os usuários, disponibilizar o excedente de energia e racionalizar a capacidade instalada dos Estados Partes (GARATÉ, 2008, p. 3, tradução nossa).

Constata-se, assim, que a criação de uma política de integração energética começa a tomar forma, mesmo que em uma estrutura incipiente e sub-regional, em fins do século XX, por meio de iniciativas realizadas no âmbito do Mercosul e, posteriormente, na Unasul. Com a apresentação desse fato, porém, não se busca olvidar que o Mercosul ainda tem grandes deficiências no tratamento da questão energética. Segundo afirmam Salomão e Silva (2008, p. 15):

Apesar dos importantes empreendimentos binacionais existentes tanto no setor elétrico – as hidrelétricas de Salto Grande (Uruguai-Argentina), de Itaipu (Brasil-Paraguai) e de Yaciretá (Argentina-Paraguai) -, o aparato legal e regulatório existente no âmbito do MERCOSUL reconhecidamente não é adequado para incentivar o aproveitamento dos potenciais desta sub-região. Torna-se imprescindível, por exemplo, equacionar e incorporar à legislação atual dispositivos efetivos para a solução de controvérsias, para enfrentar situações de crise, bem como para homogeneizar dos marcos regulatórios, entre outros aspectos.

Com base no exposto, ratificou-se o argumento de que o delineamento de integração energética proposto pelo Mercosul ainda é rudimentar, visto a diminuta produção da organização sobre a questão e o baixo protagonismo do subgrupo nº 9, responsável pela política energética da organização. O formato da integração regional aplicado na América do Sul durante a década de 1990 dá indícios de que havia pouca relação entre a promoção da integração energética e o interesse em diminuir as assimetrias regionais por meio de um desenvolvimento

mais igualitário e pelo adensamento da integração de maneira geral. Esse fenômeno, como se mostrará no capítulo seguinte, é mais perceptível a partir dos anos 2000 e do projeto de integração regional promovido pela Unasul.

O esboço de integração energética do Mercosul, por sua vez, se resume, basicamente, em tentar diminuir os entraves nacionais para o aumento de trocas energéticas. Não se observa, porém, uma busca clara por ampliar a infraestrutura de transporte e a geração conjunta de energia entre os países da região. Acredita-se, que a partir dos anos 2000 e com a criação da Unasul foi dado um passo a frente na integração energética, fenômeno esse que será demonstrado na seção seguinte.

Em parte, entende-se que esse pouco ativismo do Mercosul no tema energético é reflexo do baixo interesse brasileiro em promover essas iniciativas e negociar questões de integração energética internamente no Mercosul. Fato que comprova essa hipótese é a própria negociação bilateral entre Brasil e Bolívia do acordo que levou à construção do Gasbol, já que não houve, naquele momento, participação do Mercosul nas negociações.

A ausência do Mercosul em importantes negociações de integração energética se justifica pela dificuldade de se negociar regionalmente sobre o tema. Como foi possível observar no decorrer desta dissertação, as negociações bilaterais prevalecem historicamente no processo de integração energética sul-americano, havendo pouquíssimos exemplos de negociações multilaterais sobre o tema na região. O Mercosul, da mesma forma que outras organizações regionais que o precederam, não foi capaz de superar essa barreira.

### **3.3.3 Interconexão elétrica entre Brasil e Argentina**

O estabelecimento dessa interconexão foi possibilitado graças a negociações que se desenrolaram entre as chancelarias dos dois países em 1980. A partir desse momento, ocorreram subsequentes contratos de interconexão, fornecimento e intercâmbio de energia que viabilizaram a construção da conversora de frequência de Uruguaiana em 1997. Essa estação converte a energia de 60 hertz gerada no Brasil para 50 hertz da Argentina, e vice-versa, com o objetivo de compatibilizar os sistemas para fornecimento ou recebimento de energia entre os dois países. Através de uma linha de transmissão de 132kv, há a capacidade de intercâmbio de até 50mw.

A meta é utilizar a sazonalidade dos picos de uso elétrico entre os dois países. Ou seja, a Argentina importa energia elétrica durante o inverno, período em que há o maior consumo energético do país. Já o Brasil pode importar durante o verão, que é o período em que o consumo energético é maior no país. Embora não seja possível visualizar volumosas trocas energéticas através dessa interconexão, ela representa avanços na utilização da alta complementariedade energética regional, complementariedade essa existente até mesmo de forma sazonal.

Há, assim, um interesse mútuo em fortalecer o intercâmbio visando atender não apenas o caráter comercial do empreendimento, mas também aspectos de segurança de fornecimento no continente e da otimizada alocação de excedentes energéticos. No entanto, os volumes de trocas energéticas ainda são pequenos quando comparados ao potencial de trocas existente. Alguns entraves, como o não fornecimento de gás natural à usina termelétrica de Uruguaiana, suprimento que havia sido acordado entre Brasil e Argentina, podem ser fatores que tem dificultado o avançar das negociações sobre intercâmbio de energia elétrica entre os dois países.

### 3.4 VARIAÇÕES DA MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA

Conforme exposto no decorrer deste capítulo, durante a década de 1990 o Brasil ampliou a sua produção de energia elétrica com suporte nas usinas termelétricas, que são, na sua grande maioria, abastecidas por gás natural. Para que esse reforço da oferta interna de energia elétrica fosse possível, os acordos realizados com a Bolívia foram centrais. Quer dizer, entende-se que a cooperação na questão energética sobre a importação de gás natural foi fundamental para a evolução da produção interna de energia elétrica a partir de termoeletricas observadas durante a década de 1990.

Nota-se, no entanto, que as variações observadas na matriz energética brasileira, naquela década, não foram fruto apenas de acordos de integração energética, como a construção de gasodutos. Esse estímulo gerado pelo aumento da oferta interna de gás natural foi acompanhado também de alterações normativas do governo federal, o qual incentivou a produção de energia elétrica por meio de termelétricas. Sobre o tema, Dávalos (p. 257, 2009) afirma:

[...] em 1999 o governo federal, por meio do corpo técnico do Ministério de Minas e Energia de do

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), trabalhou na proposta de um Programa Prioritário de Termelétricidade (PPT), que foi lançado oficialmente através do Decreto nº 3371 do dia 24 de fevereiro de 2000. Para completar o programa, a ANEEL estabeleceu a Resolução nº 256 de 2 de julho de 2001, por meio da qual fixava os Valores Normativos - VN (preços máximos a serem aplicados em contratos bilaterais) para usinas termelétricas a gás natural. Segundo esta Resolução o VN de uma usina maior que 350 MW seria de 91,06 R\$/MWh, ou de uma usina menor ou igual a 350 MW seria de 106,40 R\$/MWh. O que se buscava era incentivar a instalação destas usinas, não pelos sinais de “preços do mercado”, senão por preços determinados por uma agência tecnicamente “independente” do governo brasileiro.

Essa atitude governamental se justificava pela conjuntura de crise energética enfrentada pelo Brasil durante aquele período. É possível, assim, fazer relação direta entre a promoção da produção de energia elétrica a partir do gás natural com a crise no abastecimento energético, que ficou famosa com o termo “apagão”, pelo qual o país passou em fins dos anos de 1990 e início dos anos 2000. Sobre esse tema, Nogueira (2007, p. 125) constata:

[...] do ponto de vista brasileiro, o projeto do gasoduto poderia ser interpretado como uma estratégia política capitaneada pelo Ministério de Relações Exteriores, que via na integração energética com a Bolívia um caminho para aumentar a competitividade da indústria nacional e criar maior interdependência entre as nações sul-americanas para fortalecer o bloco regional diante do fenômeno da internacionalização. Um componente fortemente econômico, expresso pelo Ministério de Minas e Energia e com amparo da presidência da República, porém, não pode ser ignorado. Na década de 90, o Brasil enfrentou dificuldades de geração de energia, que culminaram com o apagão de 1999 e o racionamento de 2001. O acesso ao gás, do qual a

Bolívia era um grande reservatório, foi apontado como uma alternativa para evitar a crise.

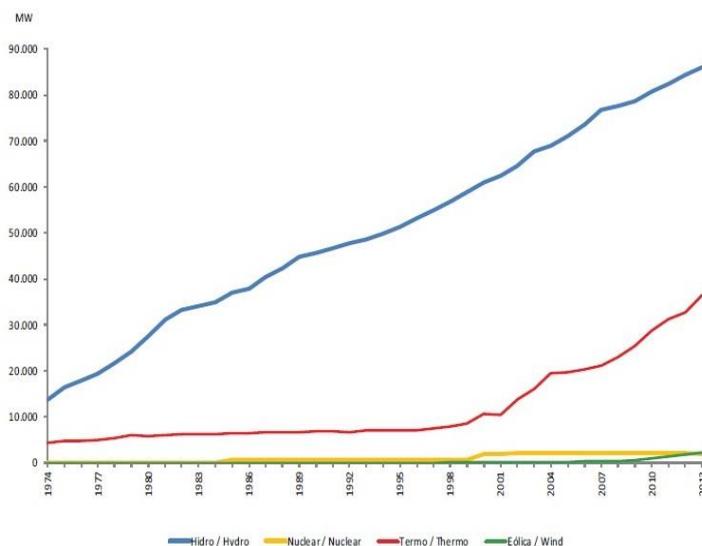
O objetivo de ampliar a matriz energética brasileira e, principalmente, diversificá-la por meio da produção de energia elétrica a partir de termelétricas, não se resumia à promoção da integração regional ou ao fortalecimento político da região. Na verdade, a meta principal era superar a crise interna energética pela qual o Brasil passava no início dos anos 2000.

Este cenário de racionamento energético enfrentado pelo Brasil no começo dos anos 2000 fez com que a Eletrobras tomasse atitudes para que a crise fosse contida. O principal meio utilizado para expandir a oferta interna de energia elétrica foi ampliar a sua produção com o uso de termelétricas. Segundo Nogueira (2007, p. 128), essa estratégia se consubstanciou em:

[...] incluir no seu Plano Decenal de 1997-2006 a construção de 24 térmicas com potencial para gerar 7.123 MW. A distribuição por fonte energética seria feita da seguinte forma: 177 MW gerados a partir do óleo combustível em sistemas isolados da região Norte, 1.800 MW a partir do carvão e 5.146 MW a partir do gás natural, oriundo da Bolívia, Argentina e Bacia de Campos, no Rio de Janeiro. Além das vantagens já descritas do gás, a opção pelas térmicas para expandir o parque gerador brasileiro e evitar uma crise energética era justificada, em primeiro lugar, pelo tempo relativamente curto para a construção desses empreendimentos – uma média de três anos, enquanto as hidrelétricas levam cerca de cinco; em segundo lugar, pela necessidade de se criar reserva de oferta de energia, algo que o Brasil nunca teve.

Essas alterações, impulsionadas, em especial, pela crise energética dos anos 2000 e pelas tendências neoliberais observadas no Brasil e na região, resultaram em modificações da matriz energética brasileira, uma vez que significaram a expansão considerável da importância do gás natural para o suprimento energético brasileiro. Esse fenômeno pode ser observado no gráfico abaixo:

Figura 18: Capacidade Instalada de Geração Elétrica.



Fonte: Balanço Energético Nacional, 2014.

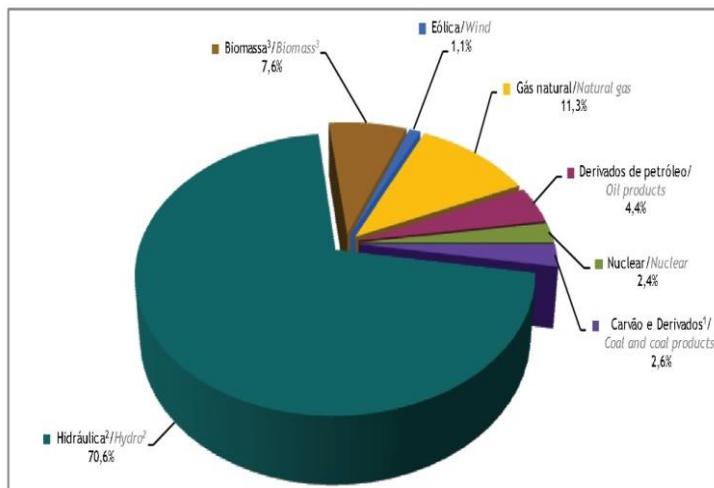
É indispensável salientar que o aumento expressivo da produção de energia elétrica por meio de usinas termoeletricas começa a acontecer apenas a partir do final da década de 1990. Esta pesquisa revelou, porém, que durante toda a década de 1990 houve interesse renovado da diplomacia brasileira em ampliar a sua produção energética com base no gás natural. No entanto, os efeitos diretos do início da importação do gás natural boliviano e do aumento do número de termoeletricas somente é sentido na matriz energética brasileira a partir dos anos 2000.

Deve-se perceber, da mesma forma, que desde o ano de 1974 a produção de energia elétrica a partir de usinas hidroelétricas tem apresentado um crescimento linear, representando em 2013 mais de 50% da energia elétrica consumida no país. Consoante os dados atualizados do Ministério de Minas e Energia, as usinas hidroelétricas em operação no país produzem 89.633.527 kW. Já as usinas termoeletricas em operação produzem 40.003.689 kW, asseverando o peso expressivo que a produção de energia com o uso de usinas termoeletricas assumiu na matriz energética brasileira, sobretudo, a partir de fins da década de 1990.

De qualquer forma, não se pode desconsiderar a importância dedicada pelo governo brasileiro ao seu potencial de geração elétrica mediante o aproveitamento de fontes hídricas, desde 1974. Na questão

da integração energética com a América do Sul, porém, como já ficou demonstrado no capítulo dois desta dissertação, a integração energética com base na hidroeletricidade tem centralidade entre o período de 1969 a fins da década de 1990. Entende-se que esse aumento linear da produção hidroelétrica é fruto de grandes investimentos estatais em projetos nacionais de construção de usinas hidroelétricas. Esse grande interesse brasileiro em investir em hidroelétricas pode ser observado no gráfico abaixo:

Figura 19: Oferta Interna de Energia Elétrica por Fonte.



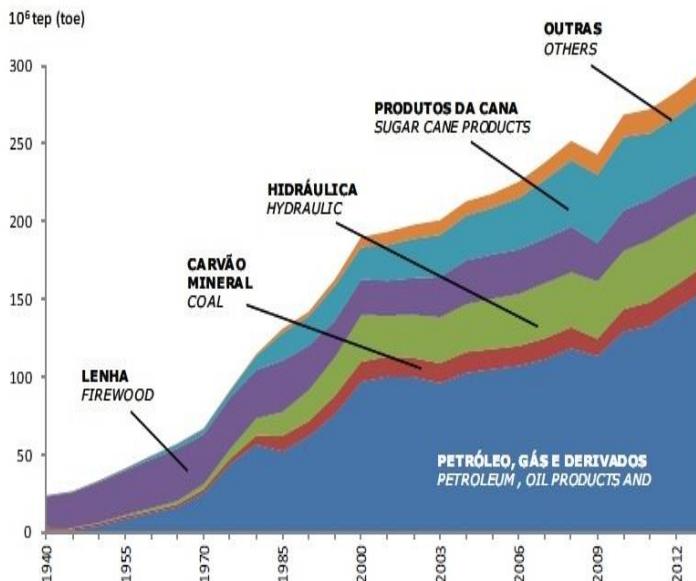
Fonte: Balanço Energético Nacional, 2014.

O gráfico torna evidente o peso que a produção de energia elétrica, gerada por usinas hidroelétricas, ainda possui para a matriz energética brasileira. Porém, é visível também o destacado papel assumido pelo gás natural, que é a segunda fonte geradora de energia elétrica no Brasil. Assim, observa-se que os projetos de integração energética realizados durante a década de 1990 foram responsáveis por aumentar a oferta interna de gás natural no Brasil, o que possibilitou a ampliação da produção de energia elétrica a partir de termelétricas.

No ano de 2014, foi produzida uma média diária de 77,2 milhões de m<sup>3</sup>/dia de gás natural. Por sua vez, o volume de gás natural importado foi, em média, de 46,5 milhões de m<sup>3</sup>/dia. Dessa forma, a participação do gás natural na matriz energética nacional atingiu o patamar de 12,8% sobre o total de energia ofertada (MME, 2014, p. 17).

Quanto à produção de energia elétrica a partir da produção de gás natural, “em 2013 o gás natural destinado à geração de energia elétrica alcançou na média 42,7 milhões m<sup>3</sup>/dia, representando um aumento de 57,8% ante 2012” (MME, 2014, p. 18). O gráfico a seguir, ainda que não diferencie a produção do gás natural do restante dos derivados do petróleo, é interessante em apresentar o expressivo aumento da oferta interna de energia de petróleo e seus derivados, dentre eles, o gás natural.

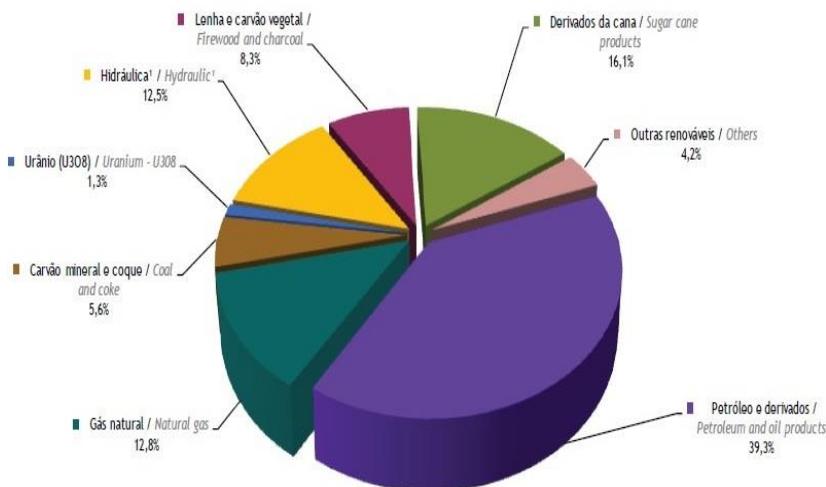
Figura 20: Oferta Interna de Energia Elétrica.



Fonte: Balanço Energético Nacional, 2014.

O grande peso estratégico que o gás natural passou a representar na matriz energética brasileira pode ser observado pelo gráfico abaixo. Embora o gás natural seja um derivado do petróleo, o Ministério de Minas e Energia optou por separar no gráfico a parcela do gás natural do restante do petróleo e seus demais derivados, demonstrando a importância que essa fonte energética passou a assumir na matriz energética brasileira desde os anos de 1990.

Figura 21: Oferta interna de energia.



Fonte: Balanço Energético Nacional, 2014

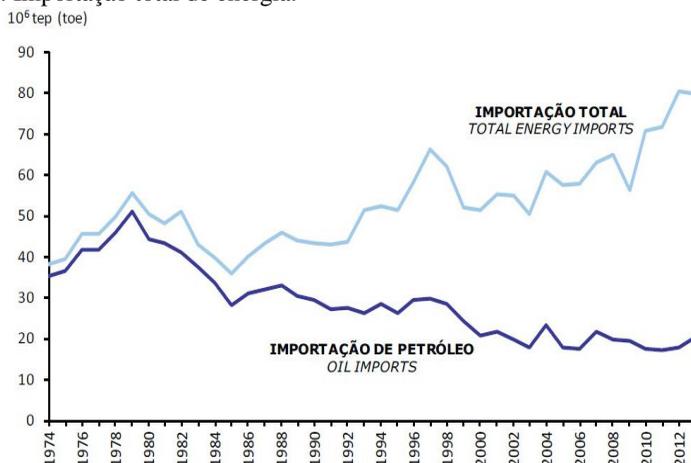
Como se percebe, o gás natural representa a segunda fonte energética percentualmente na oferta interna de energia brasileira, somente ficando atrás do petróleo e seus derivados, os quais ainda representam 39% da oferta interna de energia. Ressalta-se que o gás natural tem maior parcela inclusive quando comparado às fontes hidráulicas, as quais representam 12,5 % do total de oferta interna de energia. Quanto à produção de energia elétrica, o gás natural ainda é menos relevante que a produção por meio de usinas hidroelétricas, representando em torno de 50% da produção desta. Mesmo assim, nota-se a grande importância dessa fonte energética para a matriz energética brasileira, que passou a ser crescente a partir de fins da década de 1990, graças, principalmente, às negociações que possibilitaram a importação de gás natural da Bolívia.

Segundo dados divulgados pelo Ministério de Minas e Energia, em suas tabelas consolidadas, até o ano de 1998, o Brasil não havia importado qualquer quantidade de gás natural. A partir de 1999, porém, momento em que foi concluída a construção do gasoduto que liga as reservas bolivianas ao mercado consumidor brasileiro, o Brasil passou a importar 352.000 toneladas equivalentes de petróleo (Tep). Em 2013 as importações chegaram ao significativo número de 14.926.000 Tep.

De forma comparativa, corroborando o peso das importações de gás natural na balança comercial brasileira, a única fonte energética que

superou a importação de gás natural em 2013 foi o petróleo, o qual chegou ao número de 20.373.000 Tep. Sobre o peso ainda expressivo das importações de petróleo, é interessante analisar o gráfico a seguir:

Figura 22: Importação total de energia.



Fonte: Balanço Energético Nacional, 2014.

Conforme se pode observar, as importações de petróleo diminuíram consideravelmente entre os anos de 1974 e 2013. No entanto, a importação de petróleo é hoje ainda a de maior peso na balança comercial brasileira. Deve ser ressaltado também que as importações totais de energia aumentaram durante esse mesmo período, evidenciando que as negociações por criação de interconexões energéticas e produção conjunta de energia na região ampliaram a participação da América do Sul na matriz energética brasileira.

Verifica-se, também, que entre os anos de 1974 e 1985 havia grande relação entre os valores das importações totais e as importações de petróleo, o que expressa o grande peso relativo do petróleo sobre as importações de energia brasileiras. A partir desse ano, porém, ainda que as importações de petróleo tenham diminuído, o Brasil aumentou os valores totais de importação energética, o que corrobora o argumento de houve grande variação das fontes de energia importadas pelo país. Segundo constatou-se neste estudo, grande parte dessas importações é proveniente da América do Sul, fato apenas possível devido aos avanços alcançados pela integração energética na região.

### 3.5 A INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA E A INTEGRAÇÃO REGIONAL NA DÉCADA DE 1990

Pretendeu-se expor, neste capítulo, a política externa brasileira de integração energética na América do Sul durante a década de 1990, que foi um período de extensas reformas políticas e econômicas no Brasil e na região como um todo. Segundo se expôs no primeiro capítulo desta dissertação, a década de 1990 marcou alterações profundas na política externa brasileira e essas mudanças foram experimentadas no relacionamento que o Brasil manteve à época com o restante da região.

Entende-se, assim, que cabe aqui fazer breve análise sobre essas alterações gerais da política externa brasileira sobre os rumos que foram tomados pelo país naquele momento sobre a integração energética. Propõe-se, por isso, avaliar se as alterações gerais da política externa ocorridas durante a década de 1990 repercutiram também em alterações dos rumos da política brasileira de integração energética. Essa análise demonstrará se a integração energética tem seguido as linhas gerais da política externa brasileira ou se tem traçado rumos próprios.

Autores estudados no primeiro capítulo, como Paulo Vizentini (1999), Maria Regina Soares de Lima (1994), Letícia Pinheiro (2000), e Alexandra Mello e Silva (1995), apontaram que a integração regional na América do Sul passou por mudanças de direção, parcerias e estratégias a partir do início da década de 1990. O grande ponto em comum foi a certa retração do processo de globalismo que se via tomando forma na política externa brasileira desde o início da década de 1960. Outros fatores, porém, permaneceram inalterados, como o interesse brasileiro em promover um processo de integração regional que potencializasse a sua autonomia internacional, entendimento esse defendido por Vigevani e Ramanzini (2014), segundo apresentado no primeiro capítulo da dissertação.

Compreende-se, no entanto, que a extensa obra de Amado Cervo (2003) é a mais eficaz em explicar e dar consistência teórica às modificações observadas na política externa brasileira de integração energética durante a década de 1990. Cervo aponta que nessa época não ocorreram somente mudanças de rumos, parceiros e estratégias, mas também dos objetivos centrais da política externa brasileira. Por isso, afirma que o ano de 1990 representa o momento de transição do paradigma desenvolvimentista para o paradigma do Estado normal. Sobre o Estado normal, Cervo (2002, p.8) afirma:

A emergência do Estado normal – subserviente, destrutivo e regressivo – nas estratégias de relações internacionais do Brasil teve como impulso conceitual a ideia de mudança. Não se trata de uma leviandade mental, mas de uma convicção profundamente arraigada na mentalidade de dirigentes brasileiros, capaz de provocar: a) o revisionismo histórico e a condenação das estratégias internacionais do passado; b) a adoção acrítica de uma ideologia imposta pelos centros hegemônicos de poder; c) a eliminação das ideias de projeto e de interesse nacionais; d) a correção do movimento da diplomacia.

A análise de Cervo vai além das propostas dos demais autores, uma vez que, com base na sua teoria de paradigmas, pode-se afirmar que a passagem do Estado desenvolvimentista para o Estado normal representou verdadeira ruptura da política externa brasileira. Como o autor afirmou, houve a mudança de mentalidade e de percepção dos dirigentes brasileiros sobre os próprios objetivos da política externa brasileira. Esse fenômeno afetou a política externa brasileira de forma geral, inclusive a sua política de integração energética.

Em suma, pode-se afirmar que durante a vigência do Estado normal a política externa brasileira se guiou pela busca por democracia, estabilidade monetária e abertura econômica, não havendo interesse direto de o Estado brasileiro agir como empreendedor e promovedor do desenvolvimento nacional. Essa tendência pela diminuição da capacidade estatal foi muito influenciada por uma política econômica liberal (BERNAL-MEZA, Raúl, 2002) que aflorou por governos de toda a América Latina. Nesse momento, acolhendo as recomendações do Consenso de Washington, foram marcantes as políticas de liberalização comercial, rigor fiscal, privatizações em larga escala e grande entrada de capital estrangeiro na região.

Depreende-se, assim, que esse grande movimento regional em direção à liberalização econômica afetou também a política externa brasileira de integração regional. Percebe-se, dessa forma, que durante a década de 1990 o Estado brasileiro assumiu posição mais passiva frente ao interesse de desenvolver o país. Em meados da década de 1980, quando o Brasil começou a se aproximar da Argentina a estratégia almejada era outra. Porém, ela foi se alterando com o passar dos anos. Pode-se afirmar que:

Enquanto os acordos estabelecidos em 1986 entre Brasil e Argentina fundamentavam-se na lógica de promoção do desenvolvimento de setores estratégicos das duas economias, enfatizando que as transformações esperadas ocorreriam de forma equilibrada e gradual, a Ata de Buenos Aires, assinada pelos presidentes Fernando Collor de Mello e Carlos Saul Menem em 1990, exprime a nova conjuntura, abandonando de certa maneira o princípio do gradualismo e acelerando a abertura dos mercados e os prazos do processo integracionista sem apresentar uma preocupação clara com os desdobramentos dessa opção (DESIDERÁ NETO, *et al*, 2014, p. 25).

A opção por acelerar abertura dos mercados e promover uma integração regional focada muito mais nos fatores econômicos do que políticos se reverteu, domesticamente, na propagação da ideia de “[...] Estado mínimo, na desregulação dos mercados e na flexibilização dos direitos sociais e trabalhistas” (MARTINS, 2014, p. 105). Já na esfera internacional essa aceleração da abertura dos mercados resultou em grande diminuição do ativismo do Estado em promover o desenvolvimento econômico do país por meio de sua política externa. Sobre o tema, Cervo (2003, p. 15) afirma:

Os detentores desse chamado pensamento único partiram em guerra contra a estratégia de indução do desenvolvimento pela via assertiva das políticas de Estado. Assim como antes se havia operado uma redução do conceito de desenvolvimento para o de expansão industrial e crescimento econômico, operou-se agora outra redução, a da funcionalidade do Estado. Para os monetaristas, consignava-se ao Estado a função de prover a estabilidade econômica, logo reduzida à estabilidade monetária, e ao mercado todo o mais, a promoção do próprio desenvolvimento, por suposto.

Essa diminuição da participação do Estado na integração regional foi sentida também no setor energético. A retração do Estado na execução de empreendimentos energéticos fez com que se aumentasse a

participação da iniciativa privada em projetos estratégicos ao país, como os envolvendo a expansão da oferta interna de energia no Brasil. Esse fenômeno certamente foi facilitado pelas grandes privatizações pelas quais passou o setor energético e tanto outros durante esses anos de liberalismo econômico. As medidas tomadas pelo governo brasileiro nesse período representavam a cartilha do Consenso de Washington. De acordo com Cervo (2002, p.8), o governo brasileiro impôs políticas de:

[...] rigidez fiscal, retirou o Estado dos investimentos produtivos, contraiu salários e benefícios do Estado do bem-estar social, privatizou empresas públicas, vendeu-as às companhias estrangeiras para arrecadar dólares e pagar a dívida externa. Posteriormente, buscou reformas da estrutura regulatória estável e transparência dos gastos públicos.

Na questão energética, essa diminuição da participação do Estado na execução de grandes projetos de infraestrutura energética fez com que se optasse por investimentos no setor gasífero, em substituição da implementação de empreendimentos de energia hidroelétrica. Deve-se ressaltar que as negociações bilaterais para a construção de gasodutos entre países da América do Sul exigiram a participação direta dos Estados envolvidos, principalmente na construção do marco legal que possibilitou a importação e a exportação de gás natural entre os países (HALLACK, 2014, p. 363). Porém, a partir desse momento, os Estados da região se abstiveram de participar diretamente na execução dos projetos de integração energética, como vinha ocorrendo no período anterior.

De qualquer forma, como restou evidenciado neste capítulo, os investimentos no setor hídrico não deixaram de ocorrer, no entanto, pode-se afirmar que houve menor ênfase da exploração desses recursos, durante a década de 1990, sob o viés da integração energética. Mesmo Cervo (2002, p.7) afirma que o “[...] desenvolvimento não desapareceu no horizonte da política exterior brasileira ao encerrar-se, em 1989, o ciclo desenvolvimentista de sessenta anos. Deixou apenas de ser o elemento de sua racionalidade”.

Percebe-se, dessa forma, que as grandes alterações da política externa brasileira de integração regional observadas no segundo período de análise têm relação com uma grande gama de fatores. Dentre eles, devem ser citados o contexto de abertura de mercados em um cenário

internacional globalizado e cada vez mais liberal; a diminuição do Estado brasileiro na sua capacidade de buscar o desenvolvimento nacional por meio de sua política externa; a grande crise energética enfrentada pelo Brasil durante essa década, o que exigia a complementação por outras fontes energéticas.

Assim, essa breve análise comparativa entre as linhas gerais da política externa brasileira durante a década de 1990 e a política de integração energética desenvolvida pelo país a mesma época evidenciaram o fenômeno que, em certa medida, foi possível de se perceber no decorrer da leitura desse capítulo, qual seja: que a política de integração energética brasileira durante os anos de 1990 passou também por alterações. Essas mudanças de rumos foram principalmente quanto à forma de atuação do Estado brasileiro, que se tornou mais reduzida e compartilhada com atores privados e de fontes energéticas exploradas, sobretudo, voltada para o gás natural. Ademais, ressalta-se que nesse período, pela primeira vez, o Brasil passou a tratar sobre a integração energética em organização regional, o Mercosul.

### 3.6 CONCLUSÕES PARCIAIS

Foram abordadas, neste capítulo da dissertação, as políticas energéticas desenvolvidas pelo Brasil durante os anos de 1990, década a qual se constitui no segundo período de análise deste estudo. Com esse objetivo, relatou-se inicialmente o projeto que se considera central na política de integração energética brasileira durante a década de 1990, o Gasbol. Em seguida, foram abordados projetos energéticos secundários, como a linha de transmissão entre Brasil e Argentina e a construção da termelétrica de Cuiabá.

Acreditou-se relevante, também, trazer as propostas de integração realizadas internamente no Mercosul, que foi uma das primeiras organizações regionais a ter atuação ativa na questão energética. Esse estudo indicou que a integração energética da América do Sul ainda tem dificuldade de avançar de forma mais profunda, mesmo que o Mercosul tenha proposto a criação de uma verdadeira política de integração energética regional. A atuação brasileira no Mercosul durante a década de 1990 pode ser contrastada com a sua atuação na integração energética durante o primeiro período de análise, momento em que a integração energética se deu principalmente pela via bilateral. Ou seja, “[...] a partir da criação, em 1991, do Mercado Comum Sul-Americano (Mercosul), pode ser observado um maior

impulso na integração energética continental” (VAINER; NUTI, 2008, p. 18).

Observou-se, ainda, que as políticas defendidas no Mercosul apresentam algumas características peculiares. Pode ser citado, por exemplo, o interesse do Mercosul em promover o uso de fontes alternativas de energia. Esse interesse se materializa em fomentar o desenvolvimento da produção e exploração de fontes energéticas, tais como os biocombustíveis e as fontes hídricas. Esta tendência demonstra o interesse da organização em diminuir o impacto ambiental da matriz energética regional e, bem como, diminuir a dependência de derivados de petróleo com a promoção de um desenvolvimento sustentável e a exploração dos recursos energéticos de forma adequada.

Da mesma maneira, é visível a grande preocupação do teor dos instrumentos legais do Mercosul com a diminuição das restrições nacionais às interconexões energéticas. A organização defende que deve haver relação direta entre o arcabouço regulamentário nacional sobre energia e a política regional de integração energética. Os membros do Mercosul têm trabalhado para compatibilizar essas políticas. Ou seja, muitas das dificuldades de se fazer avançar a integração energética na região são fruto de entraves nacionais e incompatibilidades regulamentárias entre os Estados sul-americanos, o que dificulta as trocas energéticas intrarregionais.

É pertinente lembrar, ainda, que a questão energética, no Mercosul, é normalmente tratada sobre a perspectiva bilateral. Esse fenômeno é evidente nos tipos de acordos de geração e interconexão energética que foram assinados entre os membros do Mercosul. Essa primazia por negociações bilaterais em detrimento de acordos mais amplos que envolvam a região como um todo é uma característica histórica da integração sul-americana. Isso tem dificultado a construção de infraestrutura eficiente e a interconexão dos mercados, possibilitando o uso completo das complementariedades energéticas entre os países. Mesmo que acordos bilaterais sejam de extrema importância à região, como a criação da Usina Binacional de Itaipu, ainda pouco se faz para de fato interligar a totalidade da região por meio da integração energética.

A análise dos projetos de integração energética desenvolvidos pelo Mercosul evidenciaram que a região ainda apresenta inúmeros obstáculos à integração energética, os quais se têm tentado superar, como a heterogeneidade dos marcos legais nacionais sobre energia e a insegurança jurídica nos contratos de trocas energéticas regionais (como se observou nos casos das crises entre Brasil vs Paraguai sobre o

aumento dos preços da energia importada pelo Brasil de Itaipu e a contenda envolvendo bolivianos e brasileiros sobre a importação de gás natural).

Especificadamente quanto ao gás natural, objetivou-se expor também que o Brasil robusteceu a sua oferta interna dessa fonte energética, implementando a sua produção de energia a partir da termoeletricidade. Salienta-se, mais uma vez, que o setor hídrico, mesmo não tendo sido alvo de grandes projetos de integração energética durante a década de 1990, teve expansão durante o período, principalmente, por meio de iniciativas nacionais de robustecimento da matriz energética brasileira no setor.

Os projetos de integração energética desenvolvidos durante a década de 1990 se diferenciam em vários fatores quando comparados aos empreendimentos executados durante o primeiro período de análise, entre 1969 e fins de década de 1980. O primeiro período de análise se caracterizou pelo grande protagonismo dos Estados nacionais na negociação e execução de grandes empreendimentos de integração energética. Essas iniciativas ocorreram, salvo raras exceções, pela via bilateral e versaram, em especial, a respeito da utilização conjunta dos recursos hídricos da região.

Durante a década de 1990, é possível perceber alterações profundas no formato em que ocorreu a integração energética. Primeiramente, deve-se atentar ao fato de que a região passava por extensas reformas neoliberais que possibilitaram a participação da iniciativa privada de maneira mais direta na execução de projetos energéticos no país. Esse interesse do empresariado em investir em termelétricas se refletiu nas políticas do Estado brasileiro, o qual priorizou iniciativas que seriam bem vistas pela iniciativa privada. Assim, justificando o grande investimento e a expansão da produção, importação e do consumo de gás natural. Esse fenômeno é bem expresso por Dávalos (2009, p. 332), quando discorre sobre os motivos que levaram a construção do Gasbol:

[...] na década de 1990 foi outro o elemento que decidiu a realização do projeto: a difusão e implantação das políticas neoliberais nas economias da América Latina, em particular, nos países envolvidos no projeto, com a conseguinte abertura da indústria da energia aos investimentos privados e estrangeiros. A aplicação destas políticas [...] resultou deliberadamente em

benefícios para as grandes empresas internacionais.

Para Nogueira (2007, p. 114), por sua vez, a construção do Gasbol, obra de maior importância de integração energética na qual o Brasil participou durante a década de 1990, se justifica devido a dois objetivos principais:

Do ponto de vista brasileiro, a integração energética tinha por fim i) diversificar o suprimento de energia – inicialmente uma mera diversificação geográfica de abastecimento e, a partir da década de 70, uma diversificação de fontes energéticas de fato; ii) assegurar a liderança do continente sul-americano, intenção inicialmente respaldada na doutrina de Segurança Nacional que vigorou durante boa parte do regime militar e que, embora reformulada à luz do processo democrático, conservou alguns de seus fundamentos básicos, como o anseio pela posição de liderança continental. As duas finalidades estão associadas ao duplo princípio que direcionou a diplomacia brasileira desde os tempos de Rio Branco [...]: a política externa como instrumento para a promoção do desenvolvimento nacional e para a conquista de autonomia no sistema internacional.

Verifica-se, assim, que as renovadas tendências neoliberais observadas na região durante a década de 1990 foram fenômenos propulsores da construção do gasoduto entre Brasil e Bolívia. Deve-se notar, ademais, que o interesse governamental brasileiro estava dividido entre dois Ministérios, o Itamaraty e o Ministério de Minas e Energia, que buscaram o fechamento do acordo por motivos diversos. Conforme afirma Nogueira (2007, p. 150):

[...] podemos afirmar que a política externa voltada para a integração energética com a Bolívia foi uma estratégia política que conjugou os interesses do Itamaraty de promover a integração regional e o desenvolvimento econômico nacional diante do fenômeno da internacionalização e o

interesse do Ministério de Minas e Energia de suprir a demanda energética nacional.

Por último, ressalta-se que, embora o Brasil tenha sido capaz de utilizar a integração energética como meio de robustecer a sua oferta interna de energia, não se observa grande concerto da região durante a década de 1990 sobre a integração energética. A não participação do Mercosul nas negociações que levaram à construção do gasoduto e ligaram as reservas bolivianas ao Brasil, por exemplo, demonstram que a organização carece de atuação decisiva, evidenciando a relutância dos países sul-americanos em negociar o tema de energia em órgãos regionais.

Como apresentado anteriormente, o Mercosul não conseguiu reverter a preferência regional e brasileira por priorizar as negociações de integração energética pela via bilateral. A grande alteração nos rumos da integração energética que marcou a década de 1990 foi, de fato, o renovado interesse brasileiro em explorar o gás natural da região.

## 4 A INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA A PARTIR DOS ANOS 2000

Nos capítulos anteriores objetivou-se relatar de que forma a política de integração energética desenvolvida pelo Brasil vem ocorrendo desde o ano de 1969. Dentre o grande número de iniciativas estudadas, observou-se que houve um montante expressivo de projetos visando a utilização dos recursos hídricos e de gás natural da região, podendo-se afirmar que essas são facetas-núcleo da integração energética promovida pelo Brasil na América do Sul. Durante o primeiro período de análise, que compreende os anos de 1969 até o fim dos anos de 1980, percebeu-se grande protagonismo do Estado brasileiro na execução de projetos de integração energética. Naquele momento, as iniciativas tiveram como foco principal a exploração das capacidades hídricas da América do Sul, devendo-se destacar o projeto de maior importância desenvolvido no período, que foi a Usina Binacional de Itaipu.

Constatou-se também, no segundo capítulo desta dissertação, que as iniciativas regionais de integração energética promovidas pelo Brasil foram fundamentais em diminuir as dependências energéticas extrarregionais brasileiras. Ressalta-se, novamente, que essas alterações na matriz energética brasileira não foram fruto exclusivo da promoção da integração energética, uma vez que essas iniciativas foram acompanhadas de importantes projetos nacionais de reforço do abastecimento energético brasileiro, como foi o caso dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I e II) e o programa Proálcool, desenvolvidos durante a década de 1970.

No terceiro capítulo desta dissertação, no qual se abordou a política energética brasileira desenvolvida durante a década de 1990, ressaltou-se a importância que o gás natural assumiu na matriz energética brasileira durante o período. O projeto de maior importância daquela década, como elucidado naquele capítulo, foi a construção do gasoduto que interligou as reservas bolivianas de gás natural ao Brasil, gasoduto esse também conhecido como Gasbol.

Entende-se, dessa forma, que a hipótese que pauta esse trabalho foi verificada durante os primeiros dois períodos de análise, posto que se apontou relação direta entre a promoção da integração energética e a diminuição da dependência extrarregional de energia no Brasil. Evidenciou-se, ademais, que os processos de integração energética têm sido relevantes às alterações da matriz energética brasileira observadas durante o período de análise. Ou seja, a diversificação que se observou

dessa matriz energética, entre 1969 até os anos 2000, teve relação direta com os projetos regionais de integração desenvolvidos pelo Brasil, principalmente, com base em dois tipos de empreendimentos principais: a exploração de gás natural importado através de gasodutos e a produção de energia elétrica por meio de usinas hidroelétricas.

Nota-se, outrossim, que a integração energética assumiu posição de destaque na política externa brasileira de integração regional na América do Sul durante os dois primeiros períodos de análise. Portanto, infere-se daí que esse fenômeno está intrinsecamente relacionado às grandes capacidades de ganhos econômicos e estratégicos que o setor energético possibilitou ao país.

Neste capítulo, a meta foi abordar o último período de análise para o qual se propõe nesta pesquisa, que compreende o intervalo entre o ano 2000 até 2010. Este estudo tem como objetivo avaliar quais tem sido os efeitos da política de integração energética promovida pelo Brasil durante essa década sobre a sua matriz energética, sua dependência energética e sobre a sua política externa de integração regional. Almeja-se avaliar, também, se o formato de integração energética desenvolvido pelo Brasil desde 1969 manteve-se durante os anos 2000. Ou seja, será averiguado se continuou prevalecendo um modelo intergovernamental, bilateral, focado geograficamente no Cone Sul, promovedor de empreendimentos de interconexão e de geração energética, com alta participação Estatal nas negociações e execuções de projetos e focado em iniciativas exploradoras do gás natural e dos recursos hídricos regionais.

O capítulo, inicialmente, foi dividido de forma a abordar as alterações mais gerais do projeto de integração energética visualizadas a partir dos anos 2000. Posteriormente, são apresentadas as principais organizações regionais atuantes no setor energético. Avaliam-se, ainda, as alterações observadas na matriz energética brasileira e as possíveis modificações no grau de dependência externa energética brasileira com base nos projetos de integração energética desenvolvidos no período. Por último, são estudados os contornos gerais que caracterizaram a política externa brasileira de integração energética na primeira década dos anos 2000.

#### 4.1 UMA MUDANÇA QUALITATIVA E QUANTITATIVA DA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA

A partir dos anos 2000, o processo de integração energética, ainda que se possa observar grande relacionamento com alguns dos princípios que regeram essa faceta da integração regional anteriormente, passa a tomar rumos diferentes dos observados até então. Importante ressaltar que esse processo não ocorreu somente no setor energético, mas no processo de integração regional como um todo. Alguns conceitos, como a diminuição de assimetrias, o fortalecimento da integração sul-americana e o reforço estratégico da região frente ao cenário internacional globalizado assumem papel de destaque nesse novo projeto de integração regional. Segundo afirma Galvão (2009, p. 63):

Entre os anos 2000 e 2008, o edifício integrativo sul-americano passou por um processo de adensamento institucional e relacional. Todas as transformações materiais tiveram respaldo na renovação do quadro de ideias que culminaram em uma nova fase da integração regional pela reinvenção do conceito de América do Sul.

Além das modificações de objetivos almejados pela integração regional observadas a partir dos anos 2000, é possível visualizar alterações nos atores participantes e na dimensão das negociações de integração energética. O terceiro período de análise se diferencia dos anteriores, já que a integração energética visa superar o formato bilateral no qual a grande maioria de iniciativas era negociada.

Isto é, pode-se afirmar que nos períodos anteriores houve pouca participação de organizações regionais na promoção da integração energética e na execução de projetos energéticos na América do Sul. A partir dos anos 2000, no entanto, é possível observar trabalho mais ativo de alguns organismos regionais na promoção e na negociação de empreendimentos no setor energético. Ao analisar essa transição do processo de integração energético da América do Sul, Fonseca e Dutra (2007, p. 7) afirmam:

[...] o sucesso do processo de integração regional seria interrompido em 1998. Por um lado, a fase inicial de integração havia encontrado os seus

limites naturais. As primeiras divergências sobre as políticas econômicas, políticas e industriais emergiram. Além disso, tornou-se evidente que a opção inicial por um projeto institucional modesto, embora justificada pela experiência anterior e pelo medo das elites da criação de uma instituição burocrática supranacional, estava limitando a consolidação da união econômica dos países<sup>23</sup>.

A promoção desse novo modelo de integração energética se propôs a superar muitas das limitações citadas por Fonseca e Dutra, ainda que as alterações propostas não tenham substituído o formato intergovernamental da integração sul-americana. Entende-se, dessa forma, que a integração energética passou por um processo profundo de alteração, tanto qualitativa quanto quantitativamente. Essa nomenclatura de alteração do processo de integração energética se justifica, visto que a partir do ano 2000 observa-se a promoção de verdadeiras políticas regionais de integração, a assinatura de acordos multilaterais paralelamente à tendência bilateral anterior e o aumento do número de acordos assinados quando comparado a décadas passadas.

Nota-se, desta forma, que a transição do segundo para o terceiro período de análise se caracteriza como sendo um momento de grandes alterações, não somente na integração energética, mas na totalidade do processo de integração regional sul-americano. Na questão energética, em especial, verifica-se uma maior coordenação regional em tratar sobre o tema, havendo, pela primeira vez, participação efetiva nos projetos realizados de organizações regionais, como Unasul, IIRSA, Cosiplan, CASA, Mercosul, CAN, dentre outras. Com vistas a analisar de forma mais detalhada essas alterações do processo de integração energética, ciente do papel de relevância desses organismos em promover a integração energética no terceiro período de análise, cabe aqui discorrer algumas linhas sobre as principais organizações que atuaram na promoção da integração energética durante o terceiro período de análise.

---

<sup>23</sup> Tradução nossa: “[...] the success of the regional integration process would be interrupted in 1998. For one thing, the initial stage of integration had met its natural limits. The first divergences on economical, political, and industrial policies had risen. Furthermore, it became evident that the initial option for a modest institutional design, although justified by the former experience and the elite’s fear of a supranational bureaucratic institution was limiting the consolidation of the economic union of the countries”.

#### 4.1.1 A Comunidade Sul-Americana de Nações

Segundo vem se relatando no decorrer desta dissertação, a América do Sul, mesmo que tenha sido capaz de concretizar alguns importantes projetos regionais, historicamente priorizou a sua integração por meio de acordos comerciais, sem se preocupar, inicialmente, com a expansão da infraestrutura para transportes, pessoas e energia (GUIMARÃES, 2008, p. 54). A integração energética, mesmo sendo possível apontar o seu início na década de 1970, não representou uma verdadeira coordenação regional para a promoção das trocas energéticas na América do Sul. Esse fenômeno é explicado pela grande prevalência de negociações bilaterais, sem a participação de organismos regionais de integração energética. Conforme Castro (2012, p. 5), “[...] a integração do setor elétrico na região se deu mais em projetos binacionais onde cada país detinha metade da capacidade instalada e da produção, podendo ou não negociar sobras, como é o caso típico de Itaipu Binacional.”.

Neste capítulo, será demonstrado que tal tendência começou a se reverter, sobretudo, a partir dos anos 2000. Importantes projetos como a Iniciativa de Integração Regional Sul-americana (IIRSA), que foi integrada em 2008 ao arcabouço institucional da União das Nações Sul-americanas (Unasul) e o Conselho Energético da Unasul, representam avanços sem precedentes na integração energética da América do Sul (LIMA, 2014, p. 81), propiciando um processo de integração verdadeiramente regional.

Como se mencionou anteriormente, existiram outras organizações regionais que antecederam a Unasul no objetivo de desenvolver uma política de integração energética, tais quais o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Comunidade Andina (CAN)<sup>24</sup>. Deve-se ressaltar, porém, que tanto o Mercosul quanto a CAN são organizações sub-regionais, que não abarcam todos os países da América do Sul. Além disso, não se pode afirmar que tiveram atuação determinante na execução dos maiores projetos energéticos realizados na região.

---

<sup>24</sup> Foi uma iniciativa empreendida pelos países do eixo andino que estabeleceram, em 1969, o Pacto Andino, cujo objetivo era o de superar o atraso relativo de seus membros por meio da liberalização comercial. Em 1996, com a criação da Comunidade Andina, os objetivos permanecem os mesmos, agora estruturada sob a lógica das reformas neoliberais do Consenso de Washington (CASAS, 2015, p. 23).

Nesse sentido, é interessante observar que a grande guinada dos processos de integração regional observada no início dos anos 2000 teve relação direta ao setor energético. Entende-se, assim, que a consciência dos governos da região de promover a integração energética com foco na América do Sul e não mais na totalidade da América Latina se relaciona profundamente com o interesse de robustecer a integração energética da região por meio de vias de transporte energético.

A partir da primeira reunião de presidentes da América do Sul, ocorrida no ano 2000, em Brasília, um grande número de encontros que visou construir um processo de integração sul-americano foi realizado. A primeira medida expressiva desse novo modelo de integração, pode ser remetida ao ano de 2002, momento em que aconteceu o Consenso de Guayaquil. Nesse encontro, a integração energética foi declarada fundamental para se obter sucesso na integração sul-americana, destacando, em especial, a importância do desenvolvimento da infraestrutura regional na questão energética.

Já na Declaração de Cusco, em 2004, a qual foi responsável pela criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), se destaca novamente a importância da integração energética para a região, posto que se afirma ser ela a responsável por gerar complementaridade econômica entre os países da região, bem como ser capaz de gerar desenvolvimento ao subcontinente como um todo (UNASUL, 2008b).

Assim, embora o processo de integração regional proposto pelos presidentes sul-americanos a partir do ano 2000 possua um viés generalista, de expansão da integração em um grande número de setores, é perceptível que a integração energética assumiu papel de destaque nesse processo renovado de integração regional. Esse fenômeno, segundo entendemos, tem relação direta com a grande capacidade do setor energético de gerar transbordamentos para outros setores da integração e com a necessidade de expandir a infraestrutura física no subcontinente para que as trocas energéticas possam ser efetuadas. Esse fenômeno pode ser observado tanto nos objetivos da Comunidade Sul-Americana de Nações, assim como nos objetivos da União das Nações Sul Americanas (UNASUL).

Uma vez que o projeto de integração proposto pela Unasul tem relevância central à questão energética, considerou-se fundamental fazer cuidadosa análise da instituição e dos principais acordos no setor energético assinados no âmbito da organização. Mesmo que o tema fuja um pouco da política externa de integração energética desenvolvida pelo Brasil na região, entende-se que o projeto desenvolvido pela Unasul reflete, em certa medida, as aspirações brasileiras na região.

#### 4.1.2 A Unasul e a diminuição das desigualdades econômicas

Defende-se o argumento de que a partir da criação da Unasul é possível notar ligação direta entre a promoção da integração energética e a crença de que esse tipo de integração é capaz de gerar um desenvolvimento mais igualitário, diminuidor das assimetrias regionais. É possível também observar a existência de objetivos mais tangíveis, como o reforço do abastecimento energético da América do Sul e a potencialização do comércio energético intrarregional.

Sobre o projeto de integração energética da Unasul, Simões (2011, p. 57) afirma que “na América do Sul, a energia é o campo crucial, em razão da sua capacidade de gerar sinergias de grande impacto que se ramificam por outras áreas, como a produtiva, a comercial, a econômica e também a política.” O autor bem expõe o grande diferencial da Unasul, de propor uma integração baseada na expansão da infraestrutura regional, focada na criação de estradas, ferrovias, e também linhas de transmissão energética. Guimarães (2008, p. 66), por sua vez afirma que:

Não há a menor possibilidade de construção de um espaço econômico e político sul-americano (economicista ou solidarista, não importa) sem um amplo programa de construção e de integração da infraestrutura de transportes, de energia e de comunicações dos países da América do Sul.

Como bem apresentado, a construção de infraestrutura é fundamental para o aprofundamento do processo de integração regional. O setor energético, além de possibilitar o robustecimento da infraestrutura de energia é capaz de gerar sinergia, ou *spill over*, que como já mencionado, significa a expansão do processo de integração para outras áreas de integração regional. Isto é, a integração energética tem a capacidade de provocar grandes impactos em outras áreas, estimulando a integração produtiva, comercial, econômica e política. Nesse sentido, é importante lembrar que a integração da Europa teve início por meio da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço - CECA, gerando processos de transbordamento posteriores para vários outros temas que hoje constituem a União Europeia.

Importante salientar que a Unasul tem sido muito atuante na questão energética. Entre documentos gerais, declarações, acordos,

comunicados e protocolos a organização assinou em torno de quarenta e seis documentos referentes à energia. Dentre essa considerável lista de documentos, selecionou-se aqueles que podem ser considerados marcos da integração energética sul-americana<sup>25</sup>. Entre eles, devem ser citados: a Declaração de Caracas, de 2005; A Declaração de Cochabamba em 2006; a Declaração de Margarita, de 2007; os Alinhamentos da Estratégia Energética Sul-americana, de 2008; e; a estrutura do Tratado Energético Sul-americano, aprovado em 2010. Esses são documentos centrais para se compreender o formato da integração energética defendido pela Unasul.

É possível perceber que alguns desses documentos antecedem a própria criação da Unasul. Entende-se, porém, que esse conjunto de negociações foi também responsável pela criação da organização, sendo relevante analisá-lo para compreender a política de integração energética promovida pela Unasul.

O primeiro documento selecionado, a Declaração de Caracas, de 2005, representa a primeira reunião de ministros de energia da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Nesse momento se afirmou que a integração energética é uma área de ação prioritária e o objetivo dessa iniciativa é maximizar os benefícios derivados das trocas energéticas, visando o desenvolvimento e a diminuição de custos. Esse documento reporta aos objetivos declarados em 2002, durante o Consenso de Guayaquil, momento em que a integração energética foi considerada fundamental para se obter sucesso na integração sul-americana. Naquele encontro, foi destacada principalmente a importância do desenvolvimento da infraestrutura regional na questão energética.

Além desse antecedente, deve-se citar a Declaração de Cusco, de 2004, a qual foi responsável pela criação da CASA. Nesse momento, destacou-se novamente a importância da integração energética para a região, uma vez que se afirma que ela é responsável por gerar complementaridade econômica entre os países sul-americanos, sendo capaz de gerar desenvolvimento ao subcontinente de um modo geral (UNASUL, 2008b).

A Declaração de Cochabamba, de 2006, é lembrada como a “pedra fundamental do processo de integração sul-americano”. Durante

---

<sup>25</sup> Utilizou-se como base de análise o estudo desenvolvido por Tiago Mocellin em conjunto com a Professora Clarissa Franzoi Dri no Grupo de Pesquisa e Extensão Oirá, do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

essa reunião, asseverou-se o objetivo de estimular a integração energética com o fim de gerar o bem estar de todos, visando diminuir as assimetrias econômico-sociais da região. Esse objetivo deve ser alcançado por meio da “[...] articulação das políticas nacionais para o aproveitamento dos recursos energéticos da região de forma integral, sustentável solidária e que reconheça a assimetria entre os países e regiões” (UNASUL, 2006). É importante assinalar também a preocupação com desenvolvimento sustentável nessas iniciativas, “[...] preservando o equilíbrio do ecossistema e a proteção da biodiversidade [...]” (UNASUL, 2006).

Por sua vez, em 2007, por meio da Declaração de Margarita, é criada a Unasul e o Conselho Energético Sul-americano, o qual institui diretrizes para a integração energética da região (UNASUL, 2008b). É pertinente observar que a Unasul nasce durante a primeira cúpula energética sul-americana, demonstrando o peso que o tema assume no projeto de integração regional proposto pela organização. Já no terceiro parágrafo da declaração, consta que “a integração energética da Comunidade Sul-Americana de Nações deve ser utilizada como ferramenta importante para promover o desenvolvimento social, econômico e a erradicação da pobreza” (UNASUL, 2007).

Os Alinhamentos da Estratégia Energética Sul-americana, de 2008, definiram a integração energética como um objetivo estratégico para a América do Sul. É afirmado, inclusive, que esse entendimento sobre a integração energética pode ser remetido para 2002, quando ocorreu o Consenso de Guayaquil. Segundo o documento, para avançar nesse propósito, é necessário aumentar a coordenação nacional e regional, estender e aprofundar os processos de integração energética, impulsionar a busca por novas fontes energéticas, estabelecer mecanismos regionais que viabilizem assistir os países da região em crise energética e estabelecer marcos legais e técnicos que sustentem os intercâmbios energéticos (UNASUL, 2008).

O conjunto dessas reuniões acabou por criar onze princípios norteadores da estratégia de integração energética da instituição, os quais pautam a atuação do Conselho Energético. São eles: 1. Cooperação e complementação; 2. Solidariedade entre os povos; 3. Respeito à soberania e à autodeterminação dos povos; 4. O direito soberano de estabelecer os critérios que assegurem o desenvolvimento sustentável e a utilização dos recursos naturais renováveis e não renováveis, assim como também administrar a taxa de exploração destes recursos; 5. A integração regional em busca da complementariedade dos países no uso equilibrado dos recursos para o desenvolvimento de seus

povos. 6. O respeito aos modos de propriedade que utiliza cada Estado para o desenvolvimento de seus recursos energéticos; 7. A integração energética como uma ferramenta importante para promover o desenvolvimento social, econômico e a erradicação da pobreza; 8. A universalização do acesso à energia como direito cidadão; 9. O uso sustentável e eficiente dos recursos e potencialidades energéticas da região; 10. A articulação das complementaridades energéticas para diminuir as assimetrias existentes na região; 11. O reconhecimento dos Estados, da sociedade e das empresas do setor como atores principais do processo de integração (UNASUL, 2008b).

A partir desses princípios, a reunião que criou os alinhamentos da estratégia energética da Unasul propôs alguns pontos estratégicos a serem promovidos com o objetivo de ampliar a integração energética. São eles: 1 – promover a segurança no abastecimento energético da região; 2 – promover o intercâmbio energético regional; 3 – fortalecer a infraestrutura energética regional; 4 – implementar mecanismos de complementação entre as empresas estatais nacionais de hidrocarbonetos e outros tipos de energia; 5 – proporcionar o intercâmbio e transferência de tecnologia, assim como a formação de recursos humanos; 6 – incentivar o desenvolvimento energético regional de forma a propiciar um modelo de consumo racional capaz de preservar o ambiente; 7 – Promover a industrialização e o desenvolvimento energético e sua complementação regional; 8 – Promover a harmonização dos processos regulatórios e comerciais associados à integração energética; 9 – Incorporar ao planejamento energético nacional o componente da integração energética regional; 10 – promover o uso eficiente de energia e o intercâmbio de experiências nessa matéria; 11 – Impulsionar o desenvolvimento das energias renováveis e alternativas, como biocombustíveis, fontes eólicas, solar, nuclear, maremotriz, geotérmica, hídrica, hidrogena, entre outras; 12 – Estimular a associação entre o setor público e privado; 13 – Propiciar a manutenção dos acordos bilaterais, regionais e sub-regionais existentes, assim como propiciar a negociação de acordos futuros; 14 – promover uma relação equilibrada entre países produtores e consumidores de energia e 15 – avançar em propostas de convergência das políticas energéticas nacionais considerando o marco legal vigente em cada país. (UNASUL, 2008b)

Por último, cabe aqui trazer a aprovação da estrutura do Tratado Energético Sul-americano, assinado em 2010, no encontro de Cúpula de Cardales, na Argentina. Deve-se notar, desde início, que o que existe é uma estrutura e não um texto completo do Tratado. Ou seja, as

negociações sobre a implementação desse tratado ainda estão em fases iniciais. De qualquer forma, entende-se que ele representa um marco da integração energética sul-americana, visto a sua abrangência em termos de matéria e de países que poderão vir a se tornar signatários.

Uma vez expostos os princípios norteadores da integração energética da Unasul, é adequado trazer o entendimento de Simões (2011, p. 27) sobre o projeto de integração energética da instituição:

O Conselho Energético elaborou diretrizes para a Estratégia de Integração Energética, um Plano de Ação e um esboço de Tratado de Integração Energética. Na Cúpula de Quito (10/08/2009), as diretrizes e o Plano de Ação foram aprovados. Estão em curso trabalhos para um futuro Tratado Energético, que deverá servir para fixar as bases para projetos de grande envergadura, cuja dimensão transcende a capacidade de implementação dos governos nacionais, bem como para determinar os termos de referência para a participação de empresas estatais e privadas da região nesse processo. A única experiência similar no mundo é a Carta de Energia da União Europeia, cuja elaboração demandou mais de dez anos.

Percebe-se, assim, que o Conselho Energético almeja realizar ações que transcendem a capacidade isolada dos Estados nacionais de implementação, exigindo a participação conjunta de vários países para que sejam concretizados projetos de grande monta. Grandes empreendimentos, como os de conexões de redes elétricas, que passam pelo território de vários Estados, são bom exemplo dessas iniciativas de grande investimento e planejamento.

O Conselho energético da Unasul é o responsável por formular as políticas gerais que devem conduzir a integração energética da América do Sul, como a formulação do Tratado Energético Sul-Americano. No entanto, outro órgão da Unasul tem sido mais diretamente responsável pela fase de execução de projetos, o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan).

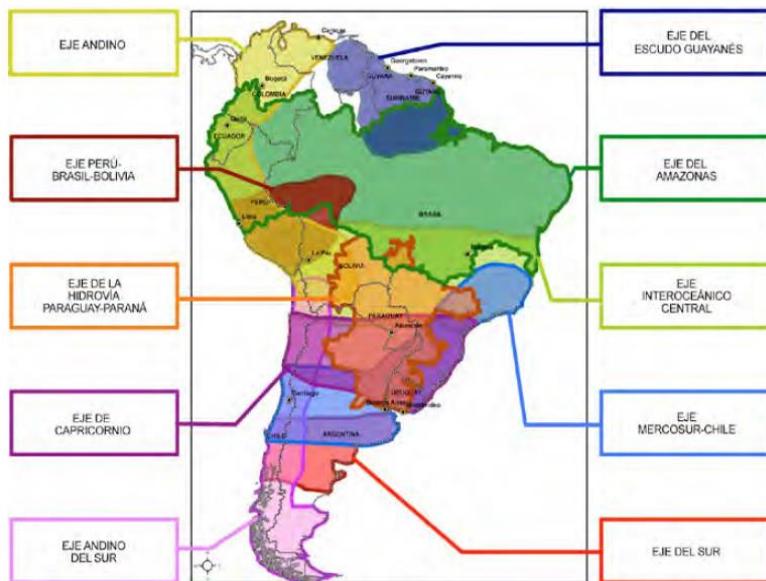
#### 4.1.2.1 A IIRSA e Cosiplan

O nascimento da Iniciativa para Integração de Infraestruturas da Região Sul-Americana (IIRSA) ocorreu por meio de uma ação do governo brasileiro, no ano 2000, durante a primeira reunião dos presidentes da América do Sul, ocorrida em Brasília. Esse ousado empreendimento brasileiro evidencia que essa organização está intimamente ligada à visão renovada do processo de integração regional observado na América do Sul a partir dos anos 2000 (OXILIA; FAGÁ, 2004, p. 2). O fato de ter sido proposta pelo governo brasileiro revela também o interesse deste país em promover o melhoramento da infraestrutura por meio da construção de obras nos três setores-chave de atuação da organização: transportes, telecomunicação e energia.

A IIRSA tem como proposta, assim, ampliar o processo de integração para regiões fora dos eixos principais de integração, bem como aprofundar a integração nos locais onde ela já é existente, por meio do robustecimento da infraestrutura do subcontinente. Pode-se afirmar, por isso, que ela se destaca das iniciativas de integração regional anteriores, as quais visaram, principalmente, o aprofundamento das trocas comerciais no subcontinente, sem demonstrarem preocupação com o robustecimento da infraestrutura existente.

O Cosiplan, por sua vez, é um dos oito conselhos fundadores da Unasul. Este conselho passou a gerir, em 2011, o portfólio de projetos da Iniciativa para Integração de Infraestruturas da Região Sul-Americana (IIRSA), formando o Cosiplan-IIRSA (FRAGA; VIANNA, 2014, p. 80). O Cosiplan, assim como foi declarado na criação da IIRSA, tem como objetivo principal fortalecer a integração regional por meio do melhoramento da infraestrutura existente na América do Sul, identificando e selecionando “(...) um conjunto de obras de alto impacto para a integração e o desenvolvimento da América do Sul” (UNASUR, 2011, p. 5). Com vistas a materializar os objetivos declarados tanto pela IIRSA, assim como pelo Cosiplan, a integração física da América do Sul foi dividida em eixos de atuação. Essa divisão pode ser observada no mapa a seguir:

Figura 23: Eixos de integração do Cosiplan.



Fonte: Cartera de Proyectos Unasur, 2014.

Com base nos eixos de integração do Cosiplan, que são inspirados no projeto inicial proposto pela IIRSA, percebe-se que quase a totalidade do território da América do Sul é considerado como local de atuação da iniciativa. Esse fato atesta que a IIRSA, posteriormente convertida em Cosiplan com a criação da Unasul, tem a preocupação de expandir o projeto integracional para outras regiões da América do Sul, e não somente atuar naquelas regiões nas quais já existe infraestrutura regional para o processo de integração, como nos eixos de atuação do Mercosul e da Comunidade Andina, por exemplo.

A tentativa de expandir a integração é perceptível também no setor energético, que, como expresso nos capítulos anteriores, teve os principais projetos de integração energética executados na região do Cone Sul. A IIRSA tem, assim, ao menos teoricamente, o objetivo de expandir a região geográfica de execução desses empreendimentos.

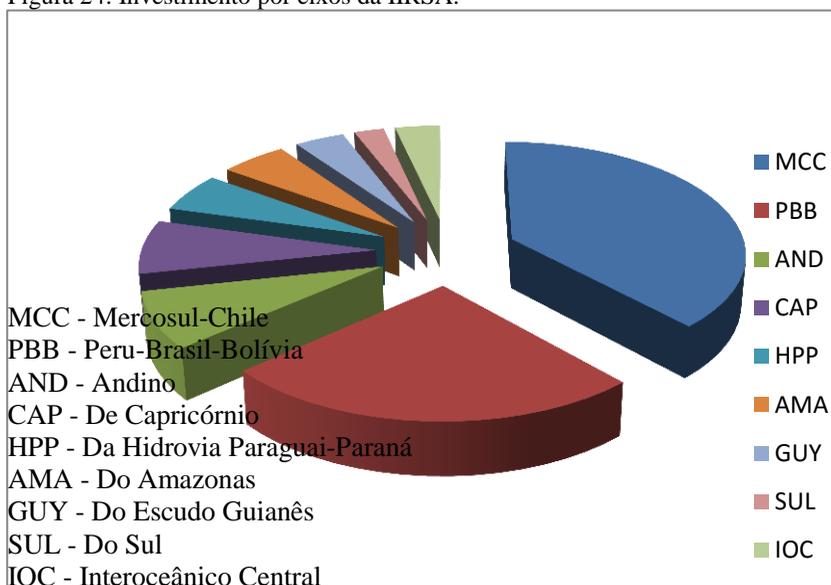
Verifica-se, no entanto, que, de fato, existe um desequilíbrio nos locais de atuação da organização. Para melhor demonstrar esse fenômeno, é interessante analisar os projetos do Cosiplan-IIRSA. Atualmente, a carta de projetos do Cosiplan está assim constituída:

Tabela 2: Portfólio de projetos do Cosiplan.

EID	Nº Grupos	Nº Projetos	Investimento estimado
AND - ANDINO	10	64	9.343,5
CAP - DE CAPRICÓRNIO	5	76	8.979,1
HPP - DA HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ	5	93	6.514,8
AMA - DO AMAZONAS	7	64	6.099,9
GUY - DO ESCUDO GUIANÊS	4	18	4.540,3
SUL - DO SUL	2	27	2.738,0
IOC - INTEROCEÂNICO CENTRAL	5	61	4.112,7
MCC - MERCOSUL-CHILE	6	105	44.389,8
PBB - PERU-BRASIL-BOLÍVIA	3	25	29.557,8
<b>TOTAL</b>	<b>47</b>	<b>531</b>	<b>116.120,6</b>

Fonte: Cartera de Proyectos Unasur, 2014.

Figura 24: Investimento por eixos da IIRSA.

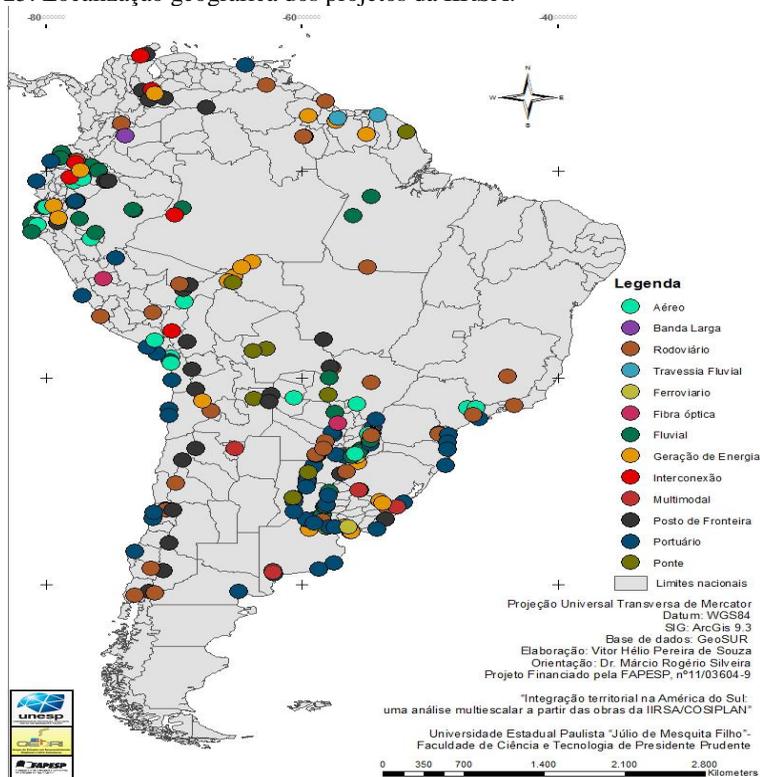


Fonte: Elaboração própria com base na Cartera de Proyectos Unasur, 2014).

A partir da análise da tabela e do gráfico, nota-se grande centralidade dos eixos Mercosul-Chile e do eixo Peru-Brasil-Bolívia, os

quais compreendem mais de 60% da previsão de investimentos em projetos de ampliação da infraestrutura regional. Esse fenômeno, além de manifestar o desequilíbrio regional da atuação da organização, evidencia o papel de destaque exercido pelo Brasil, uma vez que está inserido geograficamente nesses dois eixos principais de atuação do Cosiplan. Para corroborar o argumento da centralização do processo de expansão da infraestrutura do Cosiplan, pode ser analisado o mapa a seguir, o qual permite constatar a pouca eficácia da organização em expandir o processo de integração para todo o subcontinente, sendo possível verificar grande centralidade dos projetos em regiões do Mercosul e da Can, por exemplo:

Figura 25: Localização geográfica dos projetos da IIRSA.



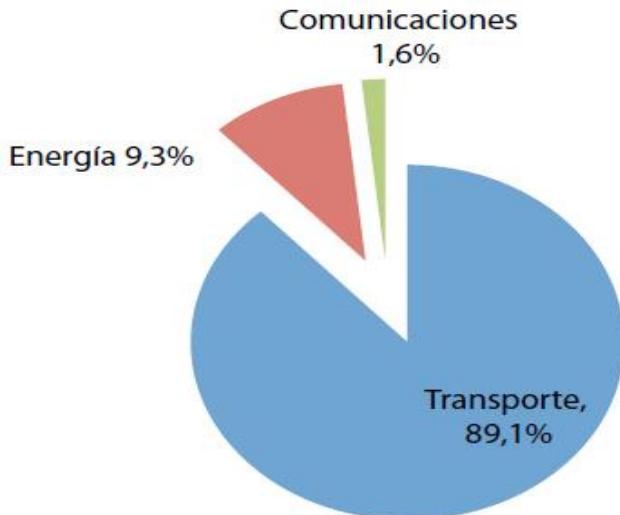
Fonte: Cartera de Proyectos Unasur, (2014).

Além disso, ressalta-se que atualmente no portfólio do Cosiplan constam 579 empreendimentos, totalizando um investimento de

163.324,5 milhões. Desse montante, 179 iniciativas encontram-se em execução, totalizando um valor estimado de US\$ 72.990,7 milhões, os quais representam 45% do valor total do portfólio. Outros 157 projetos estão em preparação por um valor estimado de 50.744,7 milhões, que totalizam 31% do portfólio e 106 empreendimentos foram concluídos por um valor de 20.354,8 milhões, ou 12% do portfólio (UNASUR, 2014, p. 29). Esses números revelam que pouco do que se investiu e se pretende investir em infraestrutura na América do Sul se reverteu, até o momento, em projetos concluídos, sendo que somente 12% do valor total de investimentos previstos foram convertidos em obras finalizadas.

Quanto ao setor energético da organização, um dos três campos centrais de atuação, juntamente com transportes e telecomunicações, o Cosiplan tem na sua carteira de projetos, em 2014, 54 empreendimentos no setor energético, que totalizam um investimento de 50,640 bilhões de dólares no setor (UNASUR, 2014, p. 29). A integração energética representa apenas 9,3% (UNASUR, 2014, p. 42) do número de projetos desenvolvidos pelo Cosiplan, segundo é possível de se constatar no gráfico abaixo:

Figura 26: Composição setorial da carteira do Cosiplan.



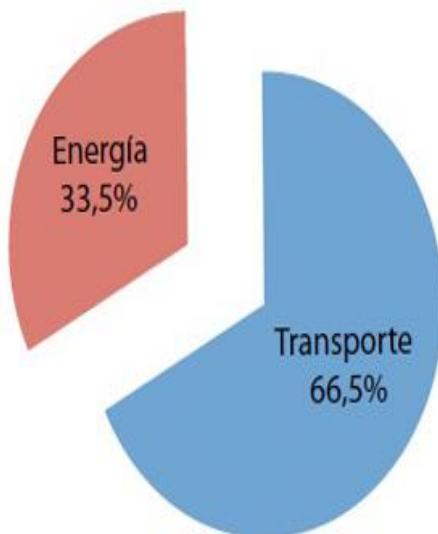
Fonte: Cartera de Proyectos Unasur, 2014.

O gráfico apresentado assevera o grande foco do Cosiplan/IIRSA sobre a ampliação de infraestrutura no setor de

transportes, uma vez que essa faceta da integração corresponde a 89,1% do número de projetos desenvolvidos pela organização, sendo que energia e Comunicações representam pouco mais de 10% do número de empreendimentos.

No entanto, deve-se atentar para outro número relevante, que é a porcentagem de cada um dos setores com base nos valores dos investimentos totais. Esse fenômeno pode ser observado no gráfico a seguir:

Figura 27: Porcentagem do valor total de investimentos por setor de atuação.



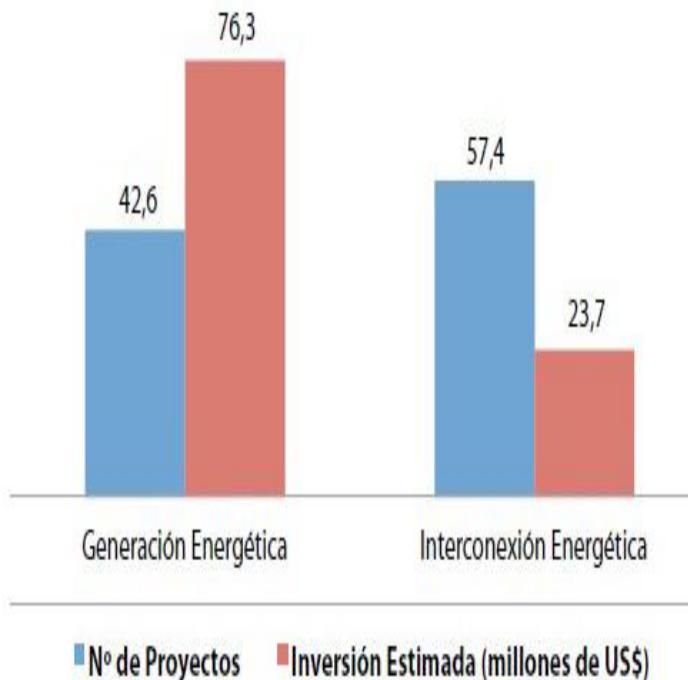
Fonte: Cartera de Proyectos Unasur, 2014.

O gráfico demonstra que os projetos de energia possuem grande intensidade de capitais para serem desenvolvidos, sendo que 9,3 % do número total de empreendimentos correspondem a 33,5 % dos valores totais de investimento previstos. Ou seja, conquanto o número de empreendimentos de integração energética não seja tão relevante em relação ao de transportes, como a construção de estradas e pontes, as iniciativas de energia exigem grandes volumes de investimentos, muito superiores aos empreendimentos no setor de comunicação e de transportes.

Deve-se ressaltar, ainda, que o setor energético do Cosiplan/IIRSA é dividido em projetos de geração energética e de interconexão energética. Conforme os dados publicados pelo Cosiplan,

os investimentos e o número de iniciativas nessas duas subcategorias do setor energético podem ser assim divididas.

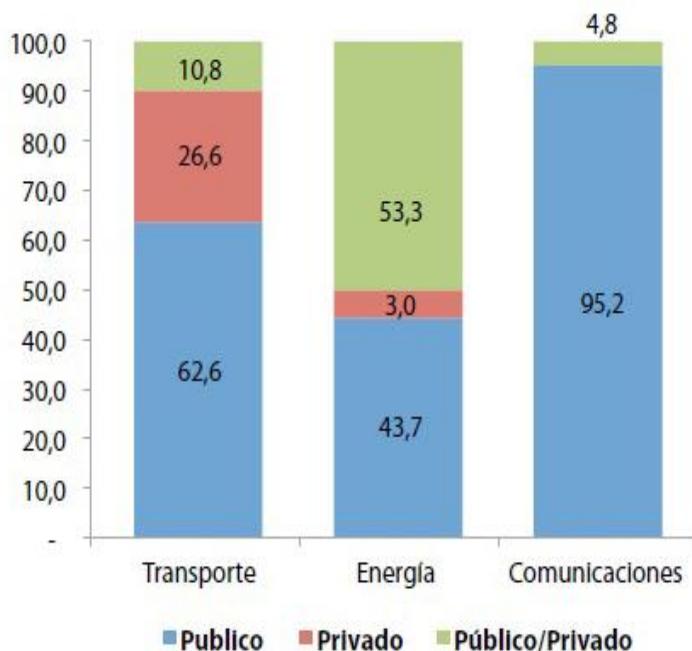
Figura 28: Projetos de geração e interconexão energética.



Fonte: Cartera de Proyectos Unasur, 2014.

Com base na análise do gráfico acima, verifica-se que os projetos de geração energética demandam maior investimento quando comparados aos de interconexão energética, totalizando 76,3% dos investimentos totais no setor energético do Cosiplan-IIRSA (UNASUR, 2014, p. 45). Cita-se, ainda, que 43,7% dos empreendimentos desenvolvidos têm financiamento público (UNASUR, 2014, p. 46) e 53,3% têm financiamento conjunto de entidades públicas e privadas. Esses números evidenciam que os Estados sul-americanos, além de promoverem a participação do setor privado na execução de projetos energéticos, têm investido diretamente no setor. Esses números são ainda maiores quando se observa o setor de transportes e de comunicações. Segundo o gráfico:

Figura 29: Origem dos investimentos no Cosiplan.



Fonte: Cartera de Proyectos Unasur, 2014.

Ressalta-se, no entanto, que embora o Cosiplan tenha grandes volumes de investimentos previstos para o setor energético, não se pode afirmar que essa faceta da integração física tenha prioridade na organização. Para corroborar esse argumento pode ser citada a Agenda de Implementação Consensual 2005–2010. Nesse documento foram selecionados 31 projetos prioritários a serem concluídos até o final daquela década. Porém, dos 31 empreendimentos somente um diz respeito à integração energética: a construção de gasoduto no noroeste da Argentina (ARAUJO JR. 2013, p. 139).

Além disso, é importante salientar que o gasoduto não foi construído até o prazo limite de 2010, tendo sido transferido para uma nova lista de empreendimentos prioritários, a Agenda de Projetos Prioritários de Integração, a qual foi anunciada pelo Cosiplan em 2011. Nessa nova lista de empreendimentos, é relevante citar a adição da construção de linha de transmissão de energia elétrica entre Itaipu e Yacretá. Destaca-se, ademais, que o Brasil não tem participação sobre

esses projetos ou qualquer outra iniciativa prioritária no setor energético (ARAÚJO JR. 2013, p. 147).

Infere-se, considerando o exposto, que a proposta da IIRSA de integrar a América do Sul com base na ampliação da infraestrutura regional vem enfrentando alguns problemas que dificultam o avançar do projeto delineado. O número de empreendimentos iniciados é vasto, mas ainda há pouco concluído. Após 14 anos de existência da IIRSA, somente 12% do investimento previsto se reverteu, até o momento, em obras concluídas de integração física. Além disso, é importante ressaltar que a temática da energia assume papel secundário na organização, mesmo havendo previsão de grandes investimentos para o setor.

Todavia, as agendas prioritárias da IIRSA, tanto a de 2005 como a de 2011, refletem o baixo interesse na organização em efetivamente executar os projetos de integração energética previstos. O Brasil, ademais, mesmo que exista um considerável número de empreendimentos a serem desenvolvidos em seu território, se demonstrou um país que tem pouco investido na organização.

Neste subtítulo não se adentrou especificadamente nos projetos desenvolvidos pela organização no setor energético. Ressalta-se, no entanto, que essa análise mais atenta dos principais empreendimentos de integração energética propostos pelo Cosiplan-IIRSA será tema de seção específica deste capítulo, no qual se analisa os principais projetos de integração energética desenvolvidos e planejados durante a primeira década dos anos 2000.

#### **4.1.2.2 Os ganhos não tradicionais da integração regional**

Com o objetivo de concluir esta seção do capítulo, que teve por fim analisar as alterações do processo de integração regional e, mais especificadamente, a integração energética na América do Sul a partir dos anos 2000, julgou-se relevante apontar o que consideramos ser a principal alteração do projeto desenvolvido pela Unasul: a busca por ganhos não tradicionais. Anteriormente à criação da Unasul, a integração energética do subcontinente era justificada com foco em ganhos tradicionais, ou seja: segurança energética, uso eficiente dos recursos energéticos regionais, diminuição de custos, robustecimento da matriz energética, etc. De forma mais geral, os ganhos tradicionais podem assim ser entendidos:

Os ganhos econômicos, também chamados ganhos tradicionais, são basicamente ganhos ligados ao

comércio e ao investimento e derivam dos efeitos da integração. Espera-se um fortalecimento e incentivo às trocas comerciais dentro da região abrangida pelo acordo. Com o aumento do mercado consumidor propiciado pelo acordo, a estrutura produtiva dos países tende a se tornar mais eficiente com base na produção em escala e pode haver uma melhora nos termos de troca. (PEREIRA, 2008, p. 36).

Whalley (1998) afirma, no entanto, que a ideia de que a integração regional irá ocasionar, necessariamente, à diminuição dos custos de importação é errônea. Para o autor:

As razões para participar de uma negociação regional, em vez de em outros tipos, incluindo negociações multilaterais, são, geralmente, que os principais parceiros comerciais estão envolvidos, que a chance de sucesso é vista como alta, porque o número de países é pequeno, ou porque há uma história prévia de frustração com as negociações a nível multilateral<sup>26</sup>.

O entendimento apresentado joga luz sobre o fato de que na região sul-americana há dificuldade de se justificar o aprofundamento do processo de integração somente com base em ganhos tradicionais. O histórico da integração sul-americana indica que há reduzidos incentivos econômicos para a cooperação regional (SARAIVA, 2011). A autora afirma ainda que os ganhos pretendidos pelas lideranças políticas regionais têm ficado muito aquém do esperado. Esse fenômeno, especificadamente quanto ao Brasil, tem efeito direto sobre as políticas possíveis de serem executadas. Vigevani et al. (2008), por exemplo, discorrem sobre a importância de conciliar o aprofundamento da integração energética com ganhos tangíveis para as elites nacionais. Segundo os autores “aprofundamento e expansão da integração estariam

---

<sup>26</sup> Tradução nossa: “The reasons for participating in a regional negotiation rather than any other type, including multilateral, are usually that key trading partners are involved, that the chances of success are seen as high because the number of countries is small, or there has been a prior history of frustration with negotiating failures at the multilateral level”.

relacionados com a capacidade dos governos em garantir a continuidade dos ganhos materiais e simbólicos para as elites, visto seu papel de fiador da integração” (VIGEVANI et al., 2008, p. 13).

O projeto de integração promovido pela Unasul e apoiado pelo Brasil visa destacar a importância também dos ganhos não tradicionais que podem ser obtidos com a integração regional. Dentre esses, pode ser citado o aumento da credibilidade dos países que participam de um bloco regional forte e coeso na aplicação de políticas econômicas. Ou seja, “(...) os acordos de integração regional reduzem o risco de que os governos dos países membros ‘mudem de ideia’ ou não cumpram acordos ou promessas realizadas, mitigando assim o risco denominado de ‘inconsistência temporal’ de políticas econômicas” (OXILIA; FAGÁ 2004, p. 5).

Esse aumento de credibilidade não ocorre somente frente às demais regiões do globo, mas também internamente na própria estabilidade política da região. Como exemplo, pode ser citado o setor energético de integração, que ao compartilhar de recurso importante como a energia pode ocasionar a redução dos riscos de mudanças de política de um país e reduzir as incertezas regulatórias.

Salienta-se, ademais, que esse aumento da credibilidade do processo de integração energética pressupõe a criação de mecanismos jurídicos eficientes que garantam segurança no abastecimento das trocas energéticas entre países da região. Sobre essa questão, deve-se lembrar que desde a criação do Mercosul busca-se a harmonização de marcos legais e regulatórios nos acordos de integração energética. Além disso, tanto o Mercosul como a Unasul possuem mecanismos para a solução de controvérsias, os quais podem ser acionados em casos de conflito nos contratos, o que também acaba por diminuir os riscos contratuais. De acordo com Oxilia e Fagá (2004, p. 5):

Um caso recente de mudança de política se deu em 2004, quando o governo argentino restringiu as exportações de gás natural, dando prioridade ao mercado interno. Esta medida foi contrária aos acordos de exportação com Chile, Uruguai e Brasil. Uruguai e Brasil poderiam ter acionado mecanismos de solução de controvérsia previstos no Mercosul.

Poderia ser ainda adicionado à seleção de benefícios não tradicionais elencada acima o interesse em mitigar as assimetrias

econômicas e sociais regionais. Esse processo, segundo defendido pela Unasul, fortaleceria a região de maneira geral, porque o subcontinente aumentaria o seu poder de barganha frente a negociações internacionais. Esse discurso torna-se muito presente a partir da primeira reunião dos presidentes da América do Sul e, principalmente, a partir da criação da Unasul.

Fica evidente, dessa forma, que o processo renovado de integração regional observado a partir dos anos 2000 tem relação direta com a percepção de que o processo de integração regional é capaz de se reverter em ganhos não tradicionais para os países da região. A integração energética, mais especificadamente, tem relação estreita com essa percepção, uma vez que a sua promoção é frequentemente vinculada à promoção da diminuição de desigualdades, ao aumento de poder de barganha e ao aumento da credibilidade da integração regional, fatores esses que podem ser categorizados como ganhos não tradicionais.

#### 4.2 A MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA E OS PRINCIPAIS PROJETOS EXECUTADOS

Conforme vem se demonstrando neste estudo, o formato institucional de conduta da integração energética, assim como da integração regional como um todo, passou por profundas alterações a partir dos anos 2000. Essas mudanças foram perceptíveis tanto nos objetivos almejados pela integração, assim como nos meios utilizados e estratégias empregadas para alcançar os fins desejados. Passou-se a pretender ganhos que vão além dos já tradicionais desenvolvimento econômico, aumento das trocas comerciais regionais, segurança energética, dentre outras.

Expostos os principais contornos que marcaram a integração energética e a integração regional na sua integridade, a partir dos anos 2000, cabe aqui analisar de que forma esse formato renovado de integração energética foi recebido pelo Brasil e qual o grau de participação brasileiro nas modificações propostas. Essa questão já foi, em certa medida, abordada na seção anterior, onde se avaliou o projeto de integração energética proposto pela Iniciativa para Integração de Infraestruturas da Região Sul-Americana (IIRSA). No entanto, neste subtítulo é concedida maior centralidade à atuação do Brasil nesse novo modelo de integração, estimando de que forma a política externa

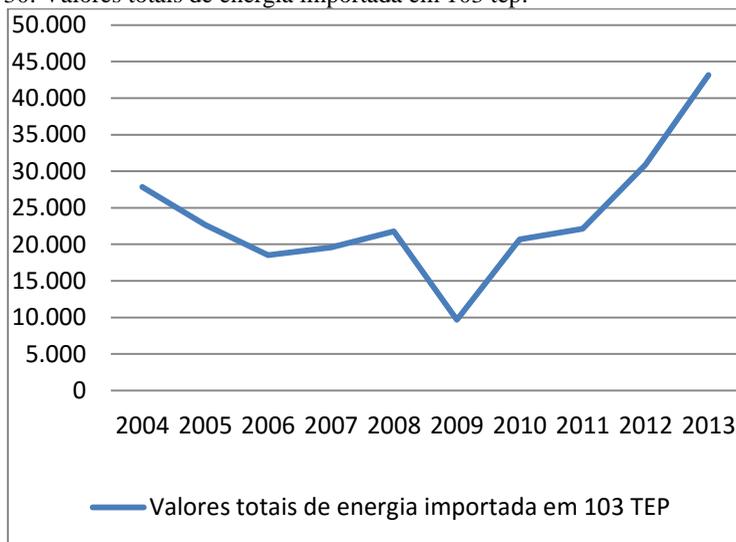
brasileira a interpretou e de que forma essas mudanças afetaram a matriz energética nacional.

Quanto ao estudo da política externa brasileira no período, o tema será avaliado de forma mais central em subtítulo posterior, onde se propõe analisar mais especificadamente as alterações na política externa brasileira. Cita-se a relevância do tema nesta seção, pois se entende que ele tangencia a análise sobre a matriz energética brasileira.

#### 4.2.1 A integração energética e alterações na matriz energética brasileira

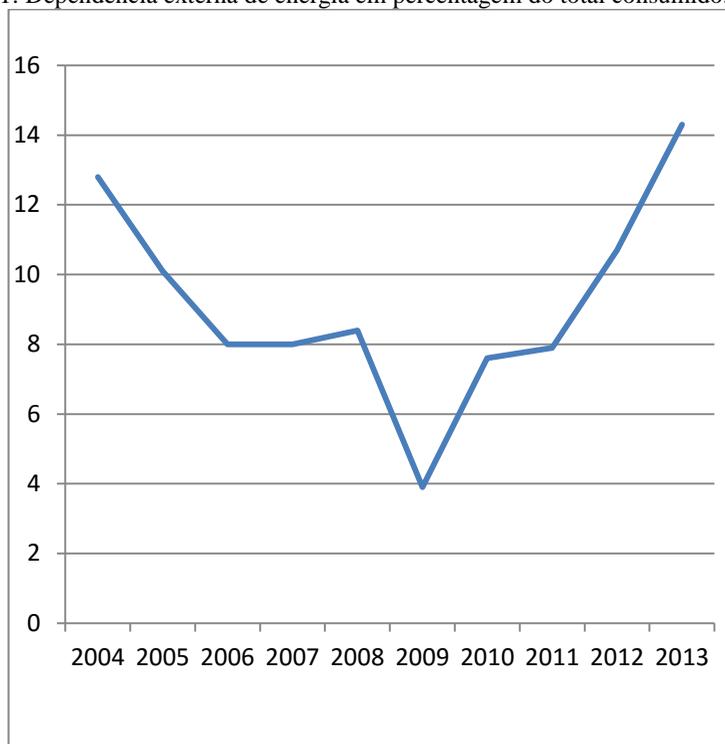
Um dos indicadores mais relevantes ao analisar alterações da matriz energética brasileira pode ser obtido por meio do estudo da dependência externa de energia do país. Esse indicador possibilita apontar se o país passou a importar maiores ou menores valores de energia durante um determinado período de tempo. Segundo tabela publicada pelo Ministério de Energia brasileiro, no seu Balanço Energético Nacional (BEN, 2014), a dependência externa de energia brasileira teve aumento significativo durante o período de análise. De acordo com o gráfico desenvolvido com base nos dados do BEN:

Figura 30: Valores totais de energia importada em 103 tep.



Fonte: Elaboração própria com base no Balanço energético nacional, 2014, p. 102.

Figura 31: Dependência externa de energia em percentagem do total consumido.



Fonte: Elaboração própria com base no Balanço energético nacional, 2014, p. 102.

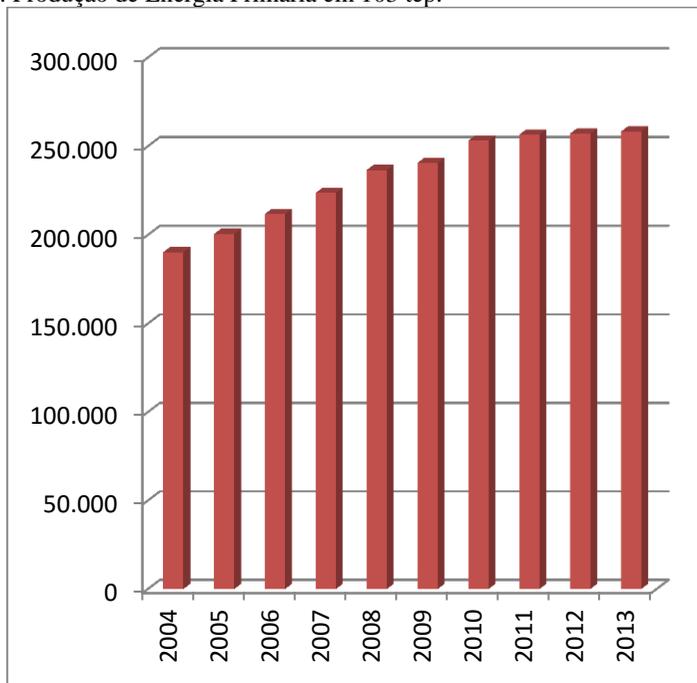
A análise da primeira tabela revela que entre o período de 2004 a 2013 o valor total de energia importada pelo Brasil quase duplicou, sendo que em 2004 o país importava 27 milhões de toneladas equivalentes de petróleo (tep) e, em 2013, esse valor atingiu 43 milhões de tep. Deve-se perceber, no entanto, com base no exposto na segunda tabela, que a porcentagem do valor importado sobre os valores absolutos da demanda energética brasileira não representaram aumentos percentuais significativos, já que a produção interna de energia se expandiu consideravelmente durante o período.

Com base nas tabelas apresentadas, observa-se que em 2004, a energia importada representava 12,8 % da energia consumida internamente no país, sendo que em 2013 a parcela de energia importada chegou aos 14,3% da energia consumida internamente. Evidencia-se, além disso, que no ano de 2010, momento final a que se propõe analisar

nesta dissertação, o valor da energia importada representou somente 7,6 % da energia consumida (BEN, 2014, p. 102).

A expansão da produção interna de energia no Brasil pode ser observada no gráfico a seguir:

Figura 32: Produção de Energia Primária em 103 tep.



Fonte: Elaboração própria com base no Balanço energético nacional, 2014, p. 102.

O gráfico revela que, principalmente entre os anos de 2004 até 2010, o Brasil teve um considerável aumento da energia produzida internamente no país. Ou seja, a pouca diferença percentual dos valores de energia importada entre 2004 e 2013, representada no segundo gráfico desta seção, tem relação direta a esse aumento da produção interna de energia brasileira. Porém, o aumento desses valores se torna mais evidente no primeiro gráfico, no qual se tem como referência os valores absolutos de importação de energia brasileira.

Conclui-se assim, com base nos gráficos apresentados, que a primeira década dos anos 2000 foi palco de uma significativa redução da dependência externa brasileira de energia, tanto em valores absolutos,

como em valores percentuais. No entanto, a partir do ano de 2010 a dependência externa brasileira em energia voltou a aumentar. Esse aumento significativo tem relação direta à maior importação de derivados de petróleo, sobretudo, de gás natural, proveniente da Bolívia através do Gasbol. Esse fenômeno não será analisado de forma apurada, posto que extrapola o marco temporal delimitado para esta pesquisa.

Tem-se como foco, assim, nos próximos subtítulos, analisar a importância desse formato renovado de integração energética para o Brasil, avaliando se as alterações observadas na matriz energética brasileira durante o período têm relação com a promoção de iniciativas de integração energética na América do Sul. Para isso, dividiram-se as próximas seções em projetos executados, em desenvolvimento e projetos planejados, que são aqueles ainda em fase de negociação.

#### **4.2.2 Os projetos executados e em desenvolvimento**

Durante a primeira década dos anos 2000, pode-se constatar grande coordenação regional para robustecer a infraestrutura sul-americana, inclusive no setor energético. Essa coordenação, possibilitada pela atuação decisiva de organismos regionais de integração regional como IIRSA, Unasul, Cosiplan, o Conselho Energético, Mercosul, CAN, dentre outros, proporcionou a construção de agendas regionais de integração energética, as quais buscaram superar a lógica bilateral de cooperação no setor, que vinha prevalecendo até então.

No entanto, nota-se que muito do que se almejou alcançar por meio da integração energética não foi concretizado, pois a materialização de grande maioria dos empreendimentos desenvolvidos por essas organizações entrou em fase de execução. Tendo em vista a baixa porcentagem de projetos concluídos durante essa década, pensou-se relevante trazer não somente as principais iniciativas bem sucedidas de integração energética, mas também aquelas que estão em fase de execução e negociação.

Além desses projetos, selecionou-se outro extremamente relevante, já abordado nesta dissertação: o Gasbol. Mesmo tendo ele já sido analisado em capítulo anterior, pois foi idealizado e construído durante a década de 1990, os ganhos efetivos da sua construção somente vieram a ocorrer na década seguinte, quando os volumes de gás natural importados alcançaram as metas delineadas anos antes. Segundo Fonseca e Dutra (2007, p. 7),

“Hoje em dia, as importações de gás bolivianas correspondem à metade do volume de gás vendido ao Brasil<sup>27</sup>”. Esse enorme volume de gás evidencia o peso que o gás natural boliviano passou a representar na matriz energética brasileira durante o avançar da primeira década dos anos 2000.

#### 4.2.2.1 Termelétrica de Uruguaiana

A usina termelétrica de Uruguaiana, localizada na fronteira entre o Rio Grande do Sul com a Argentina, foi inaugurada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso dia 21 de maio do ano 2000. O empreendimento é do grupo privado AES, o qual faz parte da Companhia Brasileira de Energia, voltada principalmente para investimentos no setor elétrico no Brasil. Essa usina foi considerada a primeira a operar a gás no Brasil e tinha como previsão inicial produzir 600 MWh, valor esse equivalente a 17% do consumo efetivo de energia do Rio Grande do Sul. O investimento da AES, com recursos próprios, foi de US\$ 310 milhões (VALOR ECONÔMICO, 2001).

Embora o projeto possa ser considerado audacioso e tenha sido desenvolvido com a capacidade de suprir grande parte do consumo desse combustível no Rio Grande do Sul, nos últimos anos, o abastecimento de gás natural tem sido difícil. Esse cenário se insere na crise de abastecimento energético argentino, enfrentada a partir de 2004. Para Navajas (2008, p. 30):

A crise eclodiu em abril de 2004, quando depois de um quente verão, com a escassez de gás natural, a Argentina entrou em um regime de restrição de gás nos mercados domésticos. No que seria um dos primeiros movimentos em uma sequência sem precedentes de resoluções, o Secretário de Energia (SE) na Argentina primeiro suspendeu a autorização de exportação automática [...] e, em seguida, invocou abertamente a regra de prioridade para servir mercados domésticos<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Tradução nossa: “Nowadays, Bolivian gas imports correspond to half the gas volume sold in Brazil”.

<sup>28</sup> Tradução nossa: “The crisis erupted in April 2004, when after a hot summer with –strangely enough– shortages of natural gas, Argentina entered into a gas-constrained regime in domestic markets. In what was going to be the first moves in an unprecedented sequence of resolutions, the Secretary of Energy (SE) in

Em 2009, ocorreu a primeira interrupção do fornecimento de gás da Argentina. A usina somente retornou a funcionar em 2013 e 2014, porém em caráter emergencial, abastecida por gás liquefeito importado de Angola (RBS Notícias, 2015). No entanto, essa iniciativa de importação de gás liquefeito não se justifica em longo prazo, porque a geração de energia elétrica dessa forma torna-se excessivamente custosa. Em fevereiro de 2015 chegou-se a anunciar o retorno das atividades da usina, porém, o abastecimento de gás natural proveniente da Argentina, fundamental para a produção de energia pela usina, continua sendo problemático (G1, 2015).

Observa-se, dessa forma, que essa usina tem potencial de abastecer parcela significativa do consumo de eletricidade brasileiro, representando importância estratégica ao país. No entanto, entraves no abastecimento do combustível necessário para o funcionamento da usina têm dificultado o seu ideal funcionamento. O caso é problemático a ponto de se falar da transferência da usina para outra região do país. Essa transferência possibilitaria que a usina fosse instalada em algum local capaz de garantir o suprimento energético necessário para o seu funcionamento ideal.

A termelétrica de Uruguiana é um caso emblemático dos problemas advindos da integração energética durante os anos 2000, principalmente devido à crise enfrentada pela Argentina no seu abastecimento de gás natural. Exemplos como os de Uruguiana prejudicam a confiança na integração energética, visto que colocam em evidência os possíveis riscos de buscar esse tipo de integração. A falta de segurança jurídica satisfatória no abastecimento energético entre os dois países em questão acaba por colocar em risco futuros acordos no setor.

Em suma, esse caso bem exemplifica o processo observado durante a década dos anos 2000 no processo de integração energética na América do Sul. Os contratos de trocas energéticas garantem, primeiramente, o abastecimento nacional, somente possibilitando a garantia dos contratos regionais caso haja excedentes na produção energética. Com a crise enfrentada pela Argentina, o processo de integração energética sofreu regionalmente, afetando outros países além da Argentina. Fenômenos como esse acabam por direcionar os países da

---

Argentina first suspended the automatic exports authorization [...] and then moved openly to an invocation of the rule of priority to serve domestic markets.

região a buscar o seu suprimento energético a partir de fontes extrarregionais, que podem vir a se tornar mais seguras que as fontes regionais.

#### **4.2.2.2 A Refinaria Abreu e Lima e a Petrosul**

A Refinaria Abreu e Lima encontra-se totalmente em território brasileiro, mais especificadamente, no Estado de Pernambuco. Embora instalada no Brasil, a refinaria é fruto de negociações e investimentos conjuntos do país com a Venezuela. Sobre a parceria entre Brasil e Venezuela, Lima (2008, p. 18) afirma:

[...] em outubro de 2008, a Petrobras e a Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) firmaram o acordo de acionistas necessário para a constituição da sociedade entre as duas Companhias na Refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco. Orçada em US\$ 4,1 bilhões, essa refinaria deverá entrar em operação no segundo semestre de 2011.

Os principais fatores que levaram a Petrobras escolher o Estado de Pernambuco para implementar a refinaria foram a boa infraestrutura portuária existente na região, ressaltando-se a importância do Porto de Suape; a existência de uma zona industrial já estruturada; a disponibilidade de mão de obra qualificada no local; e o fato de o Estado de Pernambuco ser o segundo maior mercado consumidor de derivados do petróleo na região Nordeste (DA SILVA, 2012, p. 4).

A construção da refinaria está inserida em uma iniciativa regional de promoção da integração energética, composta por Venezuela, Argentina, Bolívia, Brasil, Uruguai e Venezuela, que juntos constituíram a Petrosul (ZANELLA, 2007, p. 70). O objetivo principal da Petrosul é criar meios institucionais que facilitem o uso das complementariedades das matrizes energéticas dos diferentes países da região, focado principalmente no setor do petróleo e seus derivados. Conforme Corral (2009, p. 127):

A Petrosul, formada por Argentina, Bolívia, Brasil, Uruguai e Venezuela, por sua vez, estaria dirigida a estabelecer mecanismos de cooperação e integração, sobre a base da complementaridade. Partindo da ideia de que a região é autossuficiente em energia, a iniciativa apresenta a proposta de

constituir uma coordenação, uma regulação e um eixo empreendedor de empresas petroleiras, com o objetivo de estabelecer mecanismos de cooperação e integração sobre uma base de complementaridade.

Os primeiros empreendimentos desenvolvidos por meio da iniciativa foram lançados em 2005, momento em que se definiu a plataforma de princípios, organização e governabilidade da organização. Naquele ano ficou decidido que seriam desenvolvidos três projetos com a participação de Brasil, Argentina e Venezuela, dentro do conceito da Petrosul. “O primeiro, na faixa petrolífera do rio Orinoco; o segundo, na Refinaria Abreu de Lima, no nordeste brasileiro; o último, em território argentino, com a exploração e produção de petróleo e gás” Corral (2009, p. 127).

No entanto, o término da obra tem enfrentado complicações, inclusive com indícios de desvios de verbas públicas e de superfaturamento na execução do projeto. O estudo realizado por Lima, no qual se prevê o início do funcionamento da refinaria ainda durante o segundo semestre de 2011 evidencia que o projeto tem enfrentado dificuldades para avançar, pois tendo decorrido o segundo semestre de 2015, constata-se que a refinaria ainda não se encontra em operação.

A Petrobras, principal entidade brasileira responsável pela negociação da refinaria, considera que ela será a mais moderna já construída em território nacional, pois tem a expectativa de processar 100% de petróleo pesado com baixos impactos ambientais. A Refinaria é um empreendimento que, além da Petrobras, envolve parceria com a empresa Petróleos Venezuela (PDVSA). Após concluídas as obras da refinaria, projeta-se que ela terá a capacidade para refinar duzentos e trinta mil barris de petróleo por dia, dos quais metade será proveniente da Bacia de Campos, e a outra metade da Venezuela (DA SILVA, 2012, p. 6).

Ressalta-se, ainda, o fato de que o principal agente de negociação brasileiro ser uma empresa de economia mista, a Petrobrás, e não o próprio governo brasileiro. Esse fenômeno bem representa o formato no qual ocorreram as negociações de projetos de integração energética brasileiros durante o terceiro e segundo períodos de análise. Como se apresentou anteriormente, a parceria entre entidades públicas e privadas é bastante presente nos empreendimentos de integração energética promovidos pela IIRSA. Percebe-se, com a análise do caso da Refinaria Abreu e Lima, que essa parceria não está restrita a IIRSA.

O orçamento estimado inicial para a construção da refinaria era de cerca de US\$ 2,5 bilhões. Essa previsão inicial de investimentos já subiu quase sete vezes, de acordo com o último relatório quadrimestral do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), alcançando o valor estimado de 10 bilhões de dólares ainda em 2007 (MONTEIRO, 2007, p. 178). Segundo o Tribunal de Contas da União, órgão responsável por analisar as obras com indícios de irregularidades graves, a Refinaria Abreu e Lima tem um custo total estimado, em 2012, de 26 bilhões e quinhentos milhões de reais, sendo que há indícios de que um bilhão e meio de reais tenham sido desviados.

Conclui-se, assim, que a Refinaria Abreu e Lima, embora possua grande potencialidade de aumentar as trocas energéticas na região, tem se demonstrado um projeto de difícil execução. Um dos maiores dificultadores para que a obra seja concluída são os graves indícios de desvios de verba pública e o crescente custo estimado da obra total. Deve-se destacar, ainda, o grande número de trabalhos acadêmicos preocupados com o impacto ambiental<sup>29</sup> que a refinaria terá sobre a região na qual está instalada, mesmo que as entidades envolvidas no projeto afirmem que o impacto ambiental será baixo.

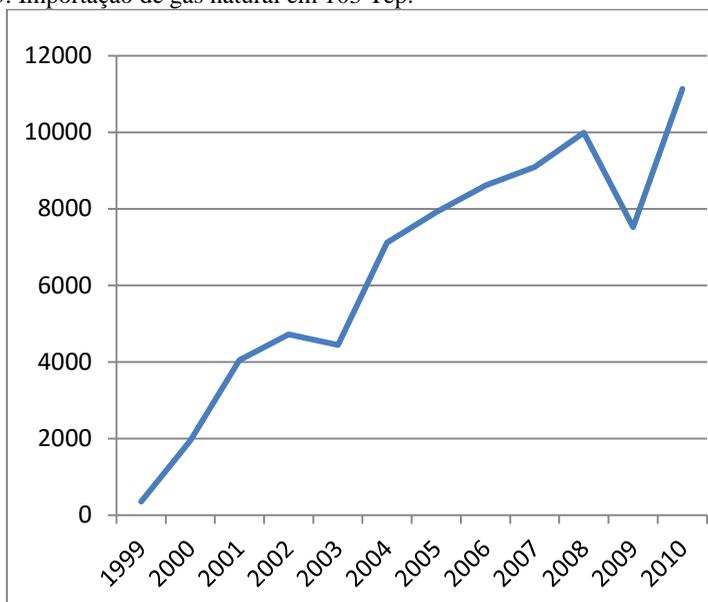
#### **4.2.2.3 O Gasbol: crise e expansão da importação de gás natural**

Esse projeto já foi analisado no terceiro capítulo, momento em que se estudou o segundo período de análise. Contudo, é importante retomar a discussão, uma vez que os efeitos da construção desse gasoduto sobre a matriz energética brasileira começaram a ser percebidos somente no decorrer da primeira década dos anos 2000. Esse aumento exponencial do gás natural na matriz energética brasileira pode ser observado no gráfico a seguir:

---

<sup>29</sup> Pesquisar: 1 - Desenvolvimento sustentável e saúde do trabalhador nos estudos de impacto ambiental de refinarias no Brasil, de José Marcos da Silva, Mariana Olívia Santana dos Santos, Lia Giraldo da Silva Augusto e Idê Gomes Dantas Gurgel. 2 - Energia e meio ambiente no Brasil, de José Goldemberg e Oswaldo Lucon. 3 - Biodiesel: uma alternativa estratégica na matriz energética brasileira?, de Régis Rathmann, Omar Benedetti, Juan Algorta Plá e Antonio Domingos Padula.

Figura 33: Importação de gás natural em 103 Tep.



Fonte: Elaboração própria (MME, 2012).

O gráfico exibe que o aumento substancial da importação de gás natural tem relação direta com a expansão da produção de energia por meio de usinas termelétricas, segundo gráfico apresentado no capítulo anterior. Esse fenômeno ocorre, pois, essas usinas são, na sua grande maioria, abastecidas com gás natural, combustível esse que começou a ter oferta interna expressiva apenas a partir da conclusão do Gasbol.

Além de se considerar relevante trazer o Gasbol para esse período de análise devido ao aumento da produção das usinas térmicas somente a partir de 2001, é fundamental verificar o acordo assinado entre Brasil e Bolívia sobre a perspectiva das crises sofridas durante a primeira década dos anos 2000. Para compreender esse fenômeno de crise, devemos lembrar que a execução e planejamento do gasoduto foi uma iniciativa, em grande medida, de empresas internacionais, em detrimento da *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB), empresa pública responsável pela exploração de petróleo e seus derivados na Bolívia.

Nesse sentido, empresas como Petrobras, Repsol e Total foram responsáveis em fazer os vultosos investimentos no projeto e aumentar o nível de reservas comprovadas da Bolívia (DÁVALOS, p. 332, 2009). A

YPFB assumiu posições de importância secundária na execução do empreendimento, como operacionalizar as vendas do gás natural ao Brasil. Percebe-se, dessa forma, que prevaleceram os interesses internacionais sobre a exploração do gás natural boliviano, e não os interesses da população nacional daquele país. Sobre essa questão, Dávalos (2009, p. 335) afirma:

[...] o problema percebido pela população boliviana foi que a maior parte dos benefícios financeiros ia parar no bolso das empresas internacionais que, aliás, tinham muitos benefícios fiscais (a lei previa depreciação acelerada dos investimentos com o qual inclusive o monto dos impostos sobre a renda era reduzido). De novo, constata-se o uso das atribuições do Estado para benefício das empresas e, considerando um contexto mais geral, para a sustentação do modo de produção capitalista.

Essa incoerência de obrigações entre o Estado boliviano e o empresariado internacional desagradou profundamente a população do país. Esse fenômeno levou, mais tarde, à renacionalização do petróleo na Bolívia, ou, como se pode chamar, à reivindicação da soberania sobre os hidrocarbonetos. O estopim foi o anúncio pelo então presidente boliviano, Gonzalo Sánchez de Lozada, da exportação de gás natural para o Chile, que o utilizaria para produzir Gás Natural Liquefeito (GNL), e também exportar o produto para os Estados Unidos. O povo boliviano, com amplo histórico de exploração colonial, decidiu não mais ceder aos interesses internacionais, primando pelos objetivos nacionais (DÁVALOS, p. 335, 2009).

No entanto, a disputa frente à Petrobras e ao Brasil vem a ocorrer já com Evo Morales na presidência da Bolívia. Sobre esse momento, Zanella (2007, p. 17) afirma:

[...] em momento crítico das relações Brasil-Bolívia, o presidente Evo Morales afirmou, em uma reunião com chefes de Estado em Viena, que o Brasil teria comprado o Estado do Acre pelo preço de um cavalo. Em que pese a declaração, parece menos uma reivindicação do povo boliviano, e mais um apelo nacionalista de seu presidente - para tentar congregar a fragmentada

sociedade boliviana em torno de uma ideia comum -, tal fato demonstra como as disputas sobre a questão energética podem ter efeitos além de seu âmbito setorial e contribuir para a conformação de um ambiente propício ao conflito.

Sobre a questão da renacionalização do gás natural entende-se que foi uma medida que se constitui direito soberano do Estado boliviano, não cabendo a organizações regionais e internacionais questionar tal decisão. Da mesma forma, no entanto, entende-se que esse tipo de acontecimento acaba por diminuir a segurança jurídica da integração energética como um todo, fazendo com que os Estados sul-americanos hesitem em promover processos de integração nesse setor. A insegurança gerada pelo acontecimento pode acabar se espalhando para outros projetos de integração energética, prejudicando o processo na sua totalidade.

Salienta-se, ademais, que, como cita Zanella (2007), os benefícios auferidos pela exploração do gás natural pouco se revertiam em ganhos à população boliviana. Em resumo, o contexto no qual o Gasbol foi construído favorecia a participação do empresariado internacional, visto o momento de liberalização pela qual a Bolívia e o restante da América Latina passaram durante a década de 1990. Essa conjuntura fez com que o Estado Boliviano buscasse a participação do capital estrangeiro na construção do Gasbol e na exploração do gás natural boliviano. Esse interesse, porém, se afastava da busca pelo desenvolvimento socioeconômico da sociedade boliviana (DÁVALOS, p. 337, 2009). Assim, tanto a Petrobrás quanto os últimos governos bolivianos buscaram implementar medidas para superar essa lógica de atender aos interesses do capital estrangeiro, propondo um projeto mais justo, realmente preocupado com o desenvolvimento regional e nacional da Bolívia.

Ressalta-se, por último, os riscos de abastecimento que o Brasil pode enfrentar no futuro caso crises como essas venham a prejudicar o abastecimento do gás natural ao país. Segundo Navajas (2008, p. 36):

[...] uma cláusula no contrato implica que, em face das interrupções, terá prioridade o abastecimento do mercado interno e, em seguida, serão contemplados os contratos de exportação ao Brasil. Mesmo que o mercado interno seja pequeno em comparação com os volumes de exportação, ele tem um grande potencial de

desenvolvimento se as políticas de promoção da industrialização doméstica forem adotadas<sup>30</sup>.

Crises como a observada na importação do gás boliviano tem se tornado recorrentes na América do Sul, o que tem dificultado o processo de integração audacioso proposto por organizações como a Unasul e os seus Conselhos Energético e de Infraestrutura, assim como os projetos do Mercosul e da Can. Outro grande entrave que a região vem enfrentando é, conforme Zanella (2007, p. 78):

[...] a dificuldade de a Argentina garantir o cumprimento dos contratos de exportação de gás, além do rechaço boliviano a qualquer possibilidade de fornecê-lo ao Chile, sem que este lhe devolva a saída para o mar. Assim, a viabilidade da iniciativa resta dependente de temas que transcendem a simples questão do abastecimento e adentram nas articulações geopolíticas da região.

Esse fenômeno de protecionismo e influência de questões geopolíticas, como afirma Zanella, tem se feito presente em um grande número de negociações de projetos de integração energética, como se verá a seguir. As próximas seções visam apontar os principais empreendimentos planejados dos quais o Brasil tem participação direta.

#### **4.2.3 Os projetos planejados**

Uma das marcas do terceiro período de análise é o grande número de empreendimentos energéticos que foi idealizado no subcontinente, em especial, via a atuação da Cosiplan-IIRSA, órgão esse, segundo já extensamente debatido anteriormente, da Unasul. No entanto, nota-se que há ampla quantidade de projetos ainda em fase de negociações não havendo efetivas obras de execução. Entende-se, ainda assim, que essas iniciativas permitiram avançar ainda mais a integração

---

<sup>30</sup> Tradução nossa: “[...] a clause in the contract implies that, in face of interruptions, priority of supply will be granted to the domestic Market, and then followed by previous export contracts to Brazil. Even though the domestic market is small compared to export volumes, it has a large potential of development if policies promoting domestic industrialization are adopted”.

energética na América do Sul. O Brasil faz parte da grande maioria desses empreendimentos planejados. Nos próximos subcapítulos foram apresentados os principais projetos esboçados dos quais o Brasil teria participação e que poderiam afetar positivamente a sua matriz energética.

#### 4.2.3.1 O Grande Gasoduto do Sul e o Gasoduto Sul-Americano

O grande gasoduto do sul, ou *gran gasoduto del sur*, é uma proposta venezuelana arrojada. O projeto seria executado no sentido de cruzar a Venezuela de norte a sul, atravessar a região norte do Brasil de oeste para leste e conectar-se à linha de gasodutos já existentes no nordeste brasileiro. O projeto em discussão pode ser observado no mapa a seguir:

Figura 34: Projeto previsto para o Grande Gasoduto do Sul.



Fonte: (TERESA, 2006).

O objetivo almejado é criar um gasoduto ligando as reservas venezuelanas de gás natural aos mercados consumidores do Brasil,

Argentina e Chile. No entanto, consoante afirma Fuser (s/d, p. 5-6), o projeto se deparou “[...] com restrições de caráter técnico e ambiental, além da falta de interesse do Brasil”.

Quanto às dificuldades técnicas pode-se citar o grande impacto ambiental que esse gasoduto causaria. Segundo Acebrón (2006, p. 2):

Grande parte das reservas de gás que se pretende explorar encontra-se em bacias sedimentares amazônicas como nos casos de Equador, Peru ou Brasil. Os dois principais projetos regionais de gasodutos citados anteriormente, também terão como desafio cruzar grandes distâncias no meio de florestas e outras áreas ambientalmente delicadas, muitas vezes povoadas por comunidades indígenas. Abre-se, então, um complexo debate sobre os impactos socioambientais possivelmente gerados por esses projetos de transporte de energia. O maior problema é como fazer chegar essa quantidade de energia aos centros consumidores, minimizando-se os impactos sobre aquelas comunidades que se encontram no meio do percurso e que poucos benefícios deverão tirar do GN.

Deve-se citar ainda o momento de crise pelo qual a região tem passado quanto ao abastecimento de gás natural para os países em desenvolvimento da região. Nesse sentido, Isbell (2006, p. 4) afirma:

Com o gás da Argentina prestes a entrar em declínio, com a Bolívia envolta em sua própria insegurança jurídica e o Peru enfrentando a incerteza de suas escolhas, e uma forte rejeição do neoliberalismo, com o continente recorrendo juntamente a um novo sentimento nacionalista e populista, todas as esperanças de aumentar a produção de gás e aprofundar a integração energética na América Latina parecem ter desaparecido. Em apenas dois anos, Argentina, Bolívia e Peru foram quase eliminados como opções viáveis para o fornecimento de gás para as economias em crescimento do Cone Sul. Esta evolução deixou o campo aberto para as iniciativas do governo de Chávez. Aproveitando que a sua entrada ainda não está totalmente

consumada no Mercosul, e buscando uma maneira de liderar uma versão alternativa da integração regional que se opõe à ALCA, a Venezuela propôs um novo gasoduto continental. Este "Grande Gasoduto do Sul" levaria, em princípio, de 150 milhões de mc/d para os países do Cone Sul e poderia fornecer uma semente pragmática para a tão aguardada integração econômica e política da América do Sul<sup>31</sup>.

Isbell entende, assim, que a construção desse gasoduto poderia servir como alternativa para o abastecimento de gás natural na América do Sul, o qual se viu prejudicado desde os momentos turbulentos enfrentados durante as crises bolivianas e argentinas. Nesse sentido, o projeto deveria, a primeira vista, interessar o Brasil, pois poderia robustecer o seu abastecimento de gás natural. Todavia, talvez o país não tenha demonstrado interesse em executar a obra pelos altos custos, pelos impactos ambientais que representaria à Floresta Amazônica e por entender que o suprimento de gás natural boliviano é suficiente para a demanda nacional. De fato, não há consensos sobre os motivos que levam o Brasil a não apoiar a iniciativa.

Outra proposta para solucionar o problema de abastecimento de gás natural a vários países sul-americanos e, sobretudo, ao Chile, é a construção de um anel energético, também conhecido como Gasoduto Sul-Americano. De acordo com Zanella (2007, p. 78):

---

<sup>31</sup> Tradução nossa: "Con el gas de Argentina a punto de entrar en declive, con Bolivia envuelto en su propia inseguridad jurídica y Perú enfrentando la incertidumbre de sus elecciones, y con un fuerte rechazo al neoliberalismo recorriendo el continente junto a un nuevo sentimiento nacionalista y populista, todas las esperanzas para aumentar la producción de gas y profundizar en la integración energética de América Latina parecen haberse esfumado. En solo dos años, Argentina, Bolivia y Perú han sido casi eliminados como opciones factibles para suministrar gas a las crecientes economías del Cono Sur. Este desarrollo ha dejado el campo libre para las iniciativas del Gobierno de Chávez. Aprovechando su todavía no consumada totalmente entrada en el MERCOSUR, y buscando una manera de liderar una versión alternativa de integración regional para oponerse al ALCA, Venezuela ha propuesto un nuevo gasoducto continental. Este "gran gasoducto del sur" llevaría, en principio, 150 millones de mc/d a los países del Cono Sur y podría servir de semilla pragmática para la tan anhelada integración económica y política de América del Sur".

Desde 2005, a criação de um anel energético que garanta a provisão de gás natural para o Cone Sul do continente, vem sendo discutida. A origem do projeto encontra-se nas crises de desabastecimento que vem sofrendo o Chile desde 2004, quando, em função do reaquecimento da economia argentina e da correlata ampliação da demanda por energia, esse país foi levado a reduzir as exportações ao Chile, num primeiro momento, em 30% e, após, em 50% dos volumes contratados. Inicialmente debatida pelos presidentes: do Chile, Ricardo Lagos, e da Argentina, Néstor Kirchner, a proposta consiste na ampliação da rede de gasodutos da região, que permitiria o escoamento do gás da reserva de Camisea, no Peru. O gasoduto de 1200 km partiria do Porto de Pisco, no Peru, e se estenderia em direção ao sul, à cidade de Tocopilla, no Chile, onde se conectaria à rede de dutos existentes entre Chile, Argentina, Brasil e Uruguai (BID, 2005). Apesar do grande interesse chileno e do apoio que o projeto recebeu do Banco Interamericano de Desenvolvimento, fatores de ordem técnica, econômica e política travaram as negociações.

O grande objetivo da criação do citado Anel energético do Cone Sul é escoar a volumosa produção de gás natural peruana para a região do Cone Sul, deficitária na produção do combustível. Segundo Alexandre e Pinheiro (2005, p. 1) o gasoduto permitiria que “[...] num prazo de dois anos, cerca de 30 milhões de m<sup>3</sup> diários de gás natural peruano sejam levados aos demais países”. Ademais, deve ser citado o interesse em promover, em um cenário de altas no preço do petróleo, a diversificação das matrizes energéticas dos países envolvidos, especialmente Brasil, Chile e Uruguai (ALEXANDRE; PINHEIRO, 2005, p. 2).

Não obstante haja grandes interesses políticos e geoestratégicos para a implementação do anel energético, nota-se que o projeto também é daqueles que enfrentam fatores dificultadores para a sua execução. O grande avanço, quando se compara esse período com os anteriores, é a participação direta de organização regional, a Unasul, por meio do Cosiplan-IIRSA, os quais propõem uma integração energética que extrapola a lógica até então bilateral que vinha pautando os acordos energéticos da região.

#### **4.2.3.2 O Gasoduto de Integração Bolívia-Argentina-Paraguai-Brasil**

O projeto do Gasoduto de Integração Bolívia-Argentina-Paraguai-Brasil, também conhecido por sua sigla, GASIN, vem sendo alvo de discussões desde 2001, quando foi anunciado como uma proposta da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura da América Latina (IIRSA). A proposta é de construir um gasoduto de 5.250 km, que parta do sul da Bolívia, atravesse a Argentina e o Paraguai, e atinja também a capital do Brasil. (ZANELLA, 2007, p. 78).

O projeto seria realizado conjuntamente pela Petrobras, por empresa Italiana, a Snan do Grupo Eni, e também pela Agência de Desenvolvimento Tietê-Paraná. O objetivo é transportar 30 milhões de metros cúbicos por dia de gás natural ao Brasil. O custo previsto da obra seria de cinco bilhões de dólares (GAZETA MERCANTIL, 2001).

A previsão inicial era de que os estudos sobre viabilidade técnico-financeira já estariam prontos no primeiro semestre de 2002. As obras físicas seriam iniciadas em 2003 e o gasoduto entraria em operação a partir de 2005 (GAZETA MERCANTIL, 2001). Porém, o gasoduto jamais se concretizou.

A dificuldade em fazer avançar o projeto de construção desse gasoduto tem relação direta com a crise de abastecimento de gás natural enfrentada pela Argentina a partir do ano de 2004, época em que este país diminuiu substantivamente as suas exportações de gás natural para priorizar o abastecimento energético do seu mercado interno.

#### **4.2.3.3 Interconexões elétricas e hidroelétricas**

Os projetos de interconexão elétrica são muitos e principalmente localizados na região do Cone Sul. Ressalta-se, ainda, o grande número de iniciativas envolvendo diretamente o Brasil. Uma vez que se considera a construção de interconexões elétricas como processos de integração energética, entende-se importante selecionar aqui os principais projetos envolvendo o Brasil. Os projetos de construção de usinas hidroelétricas binacionais selecionados tiveram como critério a participação efetiva do Brasil.

O primeiro deles tem relação com a construção da Usina Hidroelétrica de Inambari que seria localizada no Peru. Todavia, mesmo que a usina estivesse prevista para ser edificada a apenas 260

quilômetros da fronteira com o Brasil, a proximidade com a divisa brasileira não tem relação direta com a criação de interconexões elétricas, como se poderia pensar. Essa parceria visaria potencializar a cooperação sobre os recursos hídricos da bacia, sendo que a usina teria capacidade para gerar até 2.200 MW e poderia adicionar 90 MW a mais para o aproveitamento das hidroelétricas Jirau e Santo Antônio, localizadas no Brasil, caso houvesse coordenação da gestão das bacias hidrográficas entre os operadores peruanos e brasileiros. Entretanto, o avançar das negociações também tem enfrentado dificuldades:

O Peru cancelou este mês as concessões para a construção da hidrelétrica de Inambari, outra que abasteceria majoritariamente o mercado brasileiro. O governo apresentou a justificativa de que é preciso fazer uma consulta prévia à população local, medida determinada pela convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (CARTA CAPITAL, 2011).

A possível construção dessa usina hidroelétrica, apesar de não se configurar em uma usina binacional na fronteira entre o Brasil e o Peru, é relevante, já que o efeito direto desse projeto é o aumento da oferta interna de energia no Brasil, da mesma forma que uma usina binacional proporcionaria.

Cita-se, ainda, a Hidroelétrica Cachuela Esperanza, que teria capacidade para gerar até 800 MW. Esta usina seria localizada na Bolívia, perto da fronteira com o Brasil. Além disso, teria a capacidade de adicionar 553 MW de energia firme e poderia aumentar para 614 MW. Todavia, a construção dessa usina também enfrenta entraves, principalmente sobre o impacto ambiental que causaria. Sobre a questão:

A hidrelétrica terá potencial de geração de 990 megawatts, afetando uma superfície de 690 quilômetros quadrados. Estima-se que os efeitos serão a perda de parte da biodiversidade com a alteração no fluxo e no curso do rio Madeira. Os impactos sociais são o deslocamento de populações originárias e a perda de terras agricultáveis (CARTA CAPITAL, 2011).

Os entraves ambientais, como se observou anteriormente, têm se demonstrado fatores relevantes de impedimento dos projetos de

geração energética conjunta na região. Muitos dos empreendimentos idealizados jamais foram colocados em prática devido ao alto impacto que causariam nas localidades onde seriam instalados. De certa forma, as interconexões energéticas, ao contrário dos projetos de geração energética, além de não exigirem grandes volumes de investimento, apresentam, normalmente, baixo impacto ambiental.

Brasil e Uruguai, por exemplo, firmaram em julho de 2006, o Memorando de Entendimentos com o objetivo de fortalecer a integração energética entre os dois países, mediante a construção de uma interligação de grande porte, com capacidade de 500 MW. A ligação teria de lidar com a diferença de frequência entre os dois países, exigindo tecnologia de transmissão com conversor *back to back*<sup>32</sup>. A extensão total da linha de transmissão seria de 420 quilômetros (NOTIMÉRICA, 2014). Poderiam ainda ser citadas algumas propostas de interconexão com a Argentina, porém, nenhuma delas apresenta possibilidade concreta de ser executada na prática.

O exposto neste subtítulo explanou por que os projetos de interconexão elétrica e construção de novas hidroelétricas têm enfrentando dificuldades de execução. Esses entraves dizem respeito, em especial, ao impacto ambiental que a construção de usinas hidrelétricas representam à região. Além disso, é notório o temor dos vizinhos brasileiros de que o Brasil se beneficie mais nos projetos propostos, pois são normalmente empreiteiras brasileiras que realizam as obras. Esse entendimento certamente tem relação direta com o fato de que o financiamento de muitas das obras de infraestrutura energética é proveniente do BNDES, financiamento esse condicionado à execução dos projetos por empreiteiras brasileiras.

#### **4.2.3.4 O Complexo Hidrelétrico de Garabi**

O desejo de construir usinas hidrelétricas entre o Brasil e a Argentina não é recente, podendo ser remetido ainda para o fim da década de 1960. O projeto não foi executado na época devido a entraves políticos e, posteriormente, já na década de 1980 do século passado,

---

<sup>32</sup> A expressão *back-to-back* indica que o retificador e inversor encontram-se na mesma estação. Conversores *back-to-back* são usados principalmente para poder transmitir os dados entre as redes AC adjacentes que não podem ser sincronizadas. Eles também podem ser usados dentro de uma malha, a fim de atingir um fluxo de energia definido (SANTOS; SOUZA; SANTOS, s/d).

devido ao entendimento de que o projeto causaria impactos ambientais irreversíveis.

No entanto, percebe-se o retorno da temática a partir dos anos 2000, momento em que o projeto foi inserido no portfólio da IIRSA, motivo pelo qual se justifica a seleção dessa iniciativa para essa seção da dissertação. Conforme afirmam Fraga e Vianna (2014, p. 80):

O complexo hidrelétrico de Garabi é um conjunto de dois barramentos, no trecho internacional do Rio Uruguai, na fronteira entre Brasil e Argentina. As hidrelétricas deverão ser construídas entre o estado do Rio Grande do Sul (Brasil) e as províncias de Corrientes e Misiones (Argentina). O projeto prevê a construção de duas barragens (Garabi e Panambi) no trecho internacional do Rio Uruguai, com capacidade de 2.200 MW. O complexo de Garabi e Panambi, ou Unidade Executiva Garabi-Panambi (UnE Garabi-Panambi), é um projeto binacional coordenado pelas estatais Eletrobrás, por parte do Brasil, e pela empresa Emprendimientos Energéticos Binacionales Sociedad Anónima (EBISA), por parte da Argentina.

Os eventos mais recentes sobre os projetos de Garabi envolvem os presidentes Lula e Cristina Kirchner, quando ambos manifestaram interesse na proposta por meio da assinatura da Declaração da Casa Rosada, quando foi aprovado cronograma de atividades de estudo e viabilidade para o desenvolvimento do empreendimento. Mais recentemente, em 2010, sob o governo de Dilma Rousseff, inseriu-se Garabi no Programa de Aceleração do Crescimento 2, o PAC 2 (FRAGA; VIANNA, 2014, P. 80).

Por último, ressalta-se que em novembro de 2011, o cronograma do empreendimento foi atualizado. As empresas responsáveis pela obra, Eletrobrás (Brasil) e Ebisa (Argentina), estipularam o ano de 2014 para o término de todos os projetos básicos, início das obras a partir de 2015 e início da operação comercial em 2020. Nesses projetos básicos se incluem os estudos sobre impactos ambientais, que buscaram ser reduzidos quando comparados aos projetos iniciais das décadas de 1970 e 1980, principalmente por meio da diminuição das áreas alagadas das represas.

### 4.3 MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA

Avaliados os impactos da integração energética durante o terceiro período de análise sobre a matriz energética brasileira, cabe mensurar de que forma as alterações pelas quais a política externa brasileira passou durante o período foram capazes de afetar o seu projeto de integração energética.

Como se pretendeu demonstrar no decorrer deste capítulo, o Estado brasileiro passou por transformações da sua política externa entre a década de 1990 e os anos 2000. Nos anos de 1990, caracterizado nesta dissertação como segundo período de análise, foi notória a participação reduzida do Estado brasileiro em promover a integração energética, principalmente devido ao momento neoliberal e de diminuição do Estado pelo qual o Brasil e os demais países da região passaram.

Embora durante esse período tenham sido executados importantes projetos de integração energética, como o gasoduto que liga as reservas de gás natural bolivianas ao mercado consumidor brasileiro, não se observa participação ativa do Estado no financiamento e execução desses projetos. Como exemplo desse fenômeno, pode-se mencionar o próprio Gasbol, que foi fruto de negociações entre a Bolívia, a Petrobrás e empresas internacionais, como a Enron, tendo havido pouco espaço de atuação para o governo brasileiro.

A própria substituição de foco na integração energética, de potencialização da integração hídrica para a integração com base no gás natural, tem relação direta com os interesses da iniciativa privada de investir em plantas energéticas de menor intensidade de capital e mais seguras sobre a ótica do investimento privado, segundo foi elucidado no capítulo anterior. Essas alterações foram, assim, fruto da incapacidade do Estado brasileiro em investir no setor.

Essa década de relativa inatividade brasileira na integração energética pode ser contraposta ao primeiro período de análise, que compreende os anos de 1969 a 1989. Nesse momento, como foi demonstrado no segundo capítulo desta dissertação, o governo brasileiro teve participação decisiva nos projetos energéticos executados, que tiveram centralidade nos recursos hídricos regionais. Grandes usinas hidroelétricas foram construídas na região, não somente pelo Brasil, mas também por vários outros países sul-americanos.

Neste terceiro período de análise, que compreende a primeira década dos anos 2000, o Estado brasileiro passou por mais uma grande

alteração da sua política externa, que foi também percebida na sua política de integração regional e integração energética. Para Amado Cervo (2003, p. 39), a partir da virada do milênio, o Estado brasileiro passa do paradigma normal para o paradigma logístico. Essa alteração é assim explicada pelo autor:

Logístico é aquele Estado que não se reduz a prestar serviço, como fazia à época do desenvolvimentismo, nem a assistir passivamente às forças do mercado e do poder hegemônico, como se portava à época do neoliberalismo. Logístico porque recupera o planejamento estratégico do desenvolvimento e exerce a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais, aos quais repassa responsabilidades e poder.

Deste modo, para Cervo, o Estado logístico se diferencia dos paradigmas anteriores, uma vez que o Estado brasileiro assume papel diferenciado, não somente de expectador, nem de prestador de serviços, mas de planejador estratégico, investindo nos setores-chave e incentivando as iniciativas dos setores econômicos privados.

Além disso, ressalta-se que o processo de sul-americanização em substituição ao conceito de latino-americanização no processo de integração regional, observado na questão energética desde o início do primeiro período de análise, ainda na década de 1960, passa a ser vislumbrado também em outros setores da integração regional. Para Batista Jr. (2008, p. 226), “Como conceito político, a América Latina perdeu muito de sua relevância. O México e a América Central parecem ter caído irremediavelmente na órbita dos Estados Unidos. Não se pode contar com os mexicanos e os centro-americanos para a construção de um projeto de integração que se pretenda autônomo e soberano”.

Ainda que esse processo possa ser relativizado pela criação mais recente de alguns organismos internacionais, como a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), criada em 2010, percebe-se maior envolvimento da diplomacia brasileira em promover a integração sul-americana e não latino-americana na primeira década dos anos 2000. Esse movimento por substituir o foco da integração regional da América Latina para a América do Sul tem grande relacionamento com a adesão do México ao Nafta, em 1993. Esse fato fez com que o

Brasil revise os seus objetivos de integração regional. Segundo Santos (2005, p. 17):

A despeito do enfoque bastante específico, a noção de América do Sul, depois de 2000, voltou a ser um dos conceitos-chave do discurso diplomático brasileiro. Com as Cúpulas de Brasília (2000) e Guayaquil (2002), a definição de “América do Sul” na retórica diplomática brasileira adquiriu, finalmente, contornos definidos – englobando as doze nações (e só estas), que foram convidadas para participar dos dois encontros, ainda que tenha havido observadores de outros países.

As reuniões dos presidentes da América do Sul iniciadas a partir do ano 2000 lançaram alguns conceitos-chave da integração sul-americana, que eram praticamente ausentes das discussões integracionistas dos períodos anteriores, como a superação de assimetrias regionais e o aumento do poder de barganha regional. Quanto a esse interesse em superar as assimetrias, é perceptível a criação de uma relação direta com os benefícios possíveis da integração energética. Essa relação é conferida, principalmente, pela capacidade de complementariedade energética entre os países da região.

A participação mais ativa do Estado brasileiro pode ser observada nos processos de integração energética. Essa grande parceria entre o investimento público e privado no setor energético é visível na carta de investimentos da IIRSA, em gráfico que foi apresentado em subtítulo anterior. Percebe-se da análise do gráfico que esse fenômeno de papel de gerenciamento do Estado é um fenômeno regional o qual se refletiu em algumas iniciativas de integração regional, como o setor energético. Deve-se notar, ademais, que o Brasil, assim como toda a região, objetivaram promover a integração energética por meio de acordos multilaterais, via a atuação de organizações regionais. De acordo com Oxilia e Fagá (2004, p. 2):

[...] seguindo os avanços dos últimos anos no campo das relações comerciais em nível sul-americano, existe atualmente a tendência de transformar a visão “bilateralista” do passado em uma visão “regionalista”, no que se refere a projetos de infraestrutura. Assim, no ano 2000, o

governo brasileiro realizou a proposta da Iniciativa para Integração de Infraestruturas da Região Sul-Americana (IIRSA), que pretende promover a interligação de redes de transporte, telecomunicações, energia, gasodutos e oleodutos. Esta iniciativa, que está atualmente vigente, propõe uma integração que poderá impulsionar, com a criação de infraestruturas, um ambiente mais propício para o desenvolvimento dos acordos comerciais mencionados acima e constitui o antecedente crucial para alavancar uma visão regional da integração energética.

Como base nesse entendimento, percebe-se que o Brasil, grande importador de energia da região, vislumbrou a possibilidade do alto potencial em se beneficiar com a expansão de infraestrutura energética e da negociação de acordos de compra e venda desses recursos. A região, igualmente, segundo a perspectiva brasileira, poderia se beneficiar com a venda de energia para o maior mercado consumidor da América do Sul, criando um cenário desejável de interdependência energética entre os países da região. Esses benefícios mútuos poderiam afastar a suspeita que paira sobre toda iniciativa promovida pelo Brasil na região, devido às grandes assimetrias econômicas, geográficas e populacionais entre esse e os demais países sul-americanos (FARIA; PARADIS, 2013, p. 15). O setor energético, acima de qualquer outro, tem se demonstrado interessante na diminuição de assimetrias regionais.

Ademais, evidenciou-se que o Brasil relaciona a integração energética ao avançar do processo de integração regional como um todo. Ou seja, a política externa brasileira corrobora o argumento de que a integração energética pode gerar um efeito de transbordamento, ou de *spill-over*.

Todavia, como podemos notar no decorrer deste capítulo, embora o número de empreendimentos seja expressivo, o montante de investimentos seja alto e o interesse dos Estados Sul-Americanos esteja presente em grande número de projetos, ainda assim a integração energética teve muita dificuldade de avançar durante a primeira década dos anos 2000. Os fatores que ocasionaram esses reveses são muitos e já foram citados anteriormente, bem como vários deles apresentam-se como irremediáveis, uma vez que têm relação direta com questões soberanas dos Estados da região, não havendo possibilidade de atuação de organismos regionais para solucioná-los.

Outra tendência que parece apontar para momentos difíceis da integração energética é o Plano Nacional de Energia 2030 (PNE), o qual faz um estudo de longo prazo sobre o planejamento energético brasileiro. Nesse documento, se percebe clara preferência pela autossuficiência energética em detrimento da integração regional (PIMENTEL, 2011, p. 151). Mencionam-se, ainda, as dificuldades de promover infraestrutura regional para o transporte de gás natural, sendo afirmado, inclusive, que para o Brasil a importação de Gás Natural Liquefeito (GNL) é preferível (BRASIL, 2007, p. 108).

#### 4.4 CONCLUSÕES PARCIAIS

Contrariamente aos dois períodos de análise anteriores, no terceiro período de análise, que compreende a primeira década dos anos 2000, não foi possível criar relação direta entre a promoção da integração energética na América do Sul e a ocorrência da diminuição da dependência de energia extrarregional brasileira. Alguns fatores como entraves políticos, escândalos de corrupção, dificuldade de conclusão nos projetos promovidos pela IIRSA fizeram com que a integração energética no período tenha surtido poucos efeitos sobre a matriz energética brasileira.

Esse fato torna-se relevante quando se compara o ativismo de organizações regionais, o número de projetos de integração energética e o forte envolvimento nacional na promoção da integração energética na América do Sul. Depreende-se que os projetos planejados são audaciosos e inovadores, porém, não foram revertidos em ganhos significativos para os países da região. Ou seja, passam a nítida impressão de que o tema da integração energética assumiu crescente importância no discurso, principalmente em organizações regionais. Porém, pouco do pretendido e planejado foi efetivamente convertido em obras potencializadoras da infraestrutura energética regional.

Assim, durante a primeira década dos anos 2000, observou-se um grande número de iniciativas envolvendo a questão energética regionalmente, inclusive não somente de forma bilateral, como vinha ocorrendo nos períodos anteriores, mas também de forma multilateral, por meio de organizações regionais de integração. No entanto, segundo Castro e Rosental (2012, p. 3):

[...] o processo de integração elétrica na América Latina pela via multilateral não permitiu avanços substantivos. Os resultados mais bem sucedidos e

com melhores desdobramentos se deram no plano bilateral. A busca por acordos aceitáveis pelos membros regionais se torna um esforço de características técnicas, econômicas e diplomáticas.

Esse fenômeno fez com que a matriz energética brasileira pouco fosse influenciada pelos processos de integração energética desenvolvidos no período. Talvez, esse acontecimento esteja relacionado às grandes capacidades de produção energética alcançadas pelo Brasil em períodos anteriores. Conforme afirmam Castro e Rosental, ao analisar a questão da energia elétrica brasileira, (2012, p.2):

Diferentemente da primeira fase da integração (refere-se ao período anterior a 2004), o Brasil não tem, grosso modo, necessidade e conseqüentemente interesse de complementar a oferta interna de eletricidade, uma vez que o setor elétrico é muito competitivo e o Brasil dispõe de recursos naturais abundantes, de mecanismos comerciais e de financiamento em moeda nacional capazes de viabilizar e garantir a autossuficiência em termos de energia elétrica. Esta mudança de cenário tem várias causas, que vão da melhora na situação macroeconômica do Brasil, estruturação de um novo modelo consistente para o setor elétrico e as grandes descobertas de óleo e gás, sobretudo no pré-sal.

A análise proposta por Castro e Rosental, embora discorra especificadamente sobre a integração elétrica, pode ser aplicada também à produção energética a partir de outras fontes, como os derivados do petróleo. Pontos de estrangulamento da produção desse tipo de combustível, como a escassez de refinarias nacionais capazes de sintetizar os variados derivados do petróleo, foram alvo de iniciativas regionais. Como exemplo, citou-se a construção da Refinaria Abreu e Lima que, no entanto, ainda não entrou em funcionamento devido a inúmeros entraves.

Ao mesmo tempo em que se verificou redução da potencialidade dos processos de integração energética, observou-se também grande ativismo da diplomacia brasileira e de toda a América do Sul em tentar obter meios para implementar a infraestrutura no

subcontinente sul-americano, incluída aí a promoção da integração energética. Instituições importantes foram criadas, como a Comunidade Sul-Americana de Nações, a qual seria convertida, posteriormente, na União das Nações Sul Americanas. Pode-se citar ainda a grande relevância da IIRSA, do Cosiplan e do Conselho Energético da Unasul em promover iniciativas de integração energética. Sobre esse tema, Casas (2015, p. 27) afirma que “A existência de estruturas institucionais regionais, mesmo aquelas nas quais o foco seja a liberalização comercial, pode contribuir para que os Estados cooperem para prover bens públicos [...]”. Pode-se afirmar, assim, que prover bens públicos, aqui compreendidos como infraestrutura para a produção e transporte de energia, tem relação direta com a existência de organizações regionais de promoção da integração.

Interessante ressaltar que o grande diferencial do projeto de integração energética promovido no terceiro período de análise é o interesse regional destacado de avançar além da promoção do aumento das trocas intrarregionais de energia. A integração desenvolvida pela Comunidade de Nações Sul Americanas e pela Unasul visa também diminuir as desigualdades econômicas e sociais existentes no subcontinente. Esse entendimento tem como fundamento a premissa de que a integração energética tem capacidade de gerar efeitos de transbordamento para outros setores da integração energética, potencializando a integração sul-americana como um todo.

Verifica-se, ainda, uma alteração considerável no formato dos projetos de integração energética promovidos pelo Brasil. Nos períodos anteriores, o país dava preferência a empreendimentos binacionais de geração e de interconexão energética, como a Usina Binacional de Itaipu e o Gasbol, respectivamente. Já, durante o terceiro período de análise, o país priorizou a construção de projetos totalmente em território nacional ou exclusivamente em território vizinho, como os casos da Refinaria Abreu e Lima e das centrais hidrelétricas planejadas para construção no Peru, respectivamente. Como se pode inferir, esse fenômeno representa uma alteração de estratégia da política externa brasileira.

Além dos fatores dificultadores já citados, percebe-se que o período em questão é ainda recente. Muitos dos projetos idealizados não se concretizaram, estando ainda em fase de negociação. Deve-se lembrar que o período da década de 1990 e a promoção da integração com base no gás natural apenas surtiu efeitos significativos sobre a matriz energética brasileira a partir da virada do milênio, quando os montantes de gás importado alcançaram valores importantes. Talvez, esse seja o fenômeno que se observa no terceiro período de análise. Ou seja, os seus

benefícios serão percebidos somente nas próximas décadas, momento em que talvez os projetos esboçados venham a se concretizar.

## CONCLUSÕES

O exposto neste estudo demonstrou que a integração energética da América do Sul passou por grandes alterações durante o período analisado. No entanto, mesmo havendo organizações regionais que se proponham a criar verdadeiras políticas de integração regional, como o Mercosul e a Unasul, esse setor de integração continua tendo dificuldades de avançar de forma mais profunda. Observou-se que, nas décadas inicialmente analisadas, não havia a tentativa efetiva de promover uma integração do subcontinente como um todo, visto que prevaleceram as iniciativas bilaterais. Essa tendência começou a ser revertida a partir dos anos 2000.

Entre os entraves ao avançar da integração energética encontram-se: a diminuição das restrições nacionais às interconexões energéticas, que abarcam as tendências nacionalistas sobre recursos naturais; o receio dos países da região em criar organismos de integração aprofundados e a precariedade dos marcos regulatórios para a cooperação em energia. Entende-se que deve haver relação direta entre o arcabouço regulamentário da energia nacional com a política regional de integração energética. Tanto o Mercosul quanto a Unasul têm trabalhado para compatibilizar essas políticas. Isto é, ambas as organizações creem que muitas das dificuldades para fazer avançar a integração energética são fruto de entraves nacionais e incompatibilidades regulamentárias entre os Estados sul-americanos, o que dificulta as trocas energéticas intrarregionais.

Ademais, ficou evidente que as trocas energéticas regionais estão sustentadas por acordos que não geram segurança suficiente para o abastecimento energético. A insegurança jurídica nos contratos de trocas energéticas regionais (como se observou nos casos das crises entre Brasil vs Paraguai, sobre Itaipu e Brasil vs Bolívia, sobre a importação de gás natural) podem ser fatores que acabem por afastar os países sul-americanos da integração energética. Esse fenômeno foi observado, inclusive, na formulação da política energética brasileira, principalmente por meio do Plano Nacional de Energia 2030, que prevê, futuramente, a diminuição do papel da região sul-americana na matriz energética brasileira.

Por outro lado, existem fatores que apontam para a crescente importância do setor energético na integração regional. Esse dado pode ser observado, por exemplo, pela centralidade que o tema assumiu na Unasul. O Conselho Energético, que é parte integrante da Unasul, foi

um dos conselhos fundadores da organização. Além disso, pode ser mencionado o firme objetivo da Unasul em relacionar a integração energética à diminuição das assimetrias econômicas regionais, proporcionando um desenvolvimento mais igualitário, objetivo esse, também central à política externa brasileira na América do Sul. Não menos importante é o entendimento da Unasul de que a integração energética é capaz de gerar processos de transbordamentos para outros setores da integração regional. Ou seja, para a Unasul a integração energética é fundamental ao aprofundamento da integração regional como um todo.

Um dos pontos marcantes do processo de integração energética, que ficou bem caracterizado nos três períodos de análise desta dissertação, é que na América do Sul os acordos de cooperação energética normalmente ocorrem de forma bilateral. Esse fenômeno é evidente até mesmo nas propostas de integração das organizações regionais. Os acordos de geração e interconexão energética que foram assinados entre os membros do Mercosul, por exemplo, assumem esse formato. Essa opção por eleger negociações bilaterais e não acordos regionais como o formato por excelência de promoção da integração energética é uma qualidade que permeou toda a história da integração sul-americana. Isto tem dificultado a construção de infraestrutura eficiente e a interconexão dos mercados, impossibilitando a maximização do uso das complementariedades energéticas entre os países. Mesmo que acordos bilaterais, como a criação da Usina Binacional de Itaipu, sejam relevantes à região, ainda pouco se fez para de fato interligar a totalidade da região por meio da integração energética.

O Brasil, por sua vez, sempre manteve histórico de buscar nacionalmente o seu suprimento energético, principalmente a partir da década de 1960 e do golpe militar de 1964. Contudo, segundo o exposto neste estudo, o país se envolveu em importantes processos de integração energética desde a década de 1960, sendo que, como restou demonstrado no decorrer desta dissertação, parcela considerável de sua atual oferta de energia interna é proveniente de reservas localizadas nos territórios de seus vizinhos sul-americanos.

Entretanto, apesar desse envolvimento, a região enfrenta grandes obstáculos à integração energética. A Unasul continua trabalhando no sentido de superar essas limitações à integração regional, porém, o progresso tem sido lento e trabalhoso. Talvez, em razão do próprio formato intergovernamental e pouco aprofundado da integração regional sul-americana, a promoção da integração energética se

apresenta ainda mais difícil. Afinal, a administração soberana sobre os recursos energéticos nacionais é objetivo político de todos os Estados sul-americanos, havendo relutâncias estratégicas de se criar dependências regionais sobre o suprimento energético nacional.

De qualquer forma, ainda que existam grandes entraves ao avançar desse processo renovado de integração, entende-se que ele representou amplas alterações qualitativas frente aos processos de integração anteriores. A partir dos anos 2000, percebe-se maior integração e concerto políticos das lideranças regionais, principalmente em torno do objetivo comum de diminuir as assimetrias regionais e proporcionar um desenvolvimento mais igualitário à região. A energia e a integração energética estão inseridas no centro desse objetivo, tendo demonstrado a sua relevância atual e aparentando ainda ter um grande papel a desempenhar no futuro.

Depreende-se, desta forma, que as hipóteses formuladas foram somente em parte observadas na prática. Por um lado, constata-se que, de fato, alguns importantes projetos de integração energética na América do Sul foram fundamentais para diversificar a matriz energética brasileira, sobretudo, após os choques do Petróleo da década de 1970, época em que o Brasil se viu compelido a diminuir a sua dependência energética extrarregional devido aos altos custos da importação de combustíveis fósseis. Esse fato corrobora a hipótese de que a integração energética na América do Sul foi fundamental para a diversificação da matriz energética brasileira observada durante o período estudado e para diminuir a dependência energética extrarregional do país.

Quanto à centralidade da integração energética na política externa brasileira de integração regional, entende-se que o objetivo de diversificar a sua matriz energética fez com que o Brasil buscasse parcerias regionais no setor antes mesmo de entender a integração regional como um tema central a sua política externa. Como se observou no decorrer deste estudo, o tema da integração regional apenas passa a assumir posição de destaque na política externa brasileira a partir do início da década de 1990 e, especialmente, a partir dos anos 2000. Todavia, a integração energética se destaca já a partir do final da década de 1960, com a assinatura de cooperação no Cone Sul para o aproveitamento dos recursos hídricos da região. Assim, verifica-se que tanto fatores internacionais (choques do petróleo) como fatores regionais (alta complementariedade energética) fizeram com que o Brasil procurasse a integração energética décadas antes de considerar a América do Sul como região estratégica em sua política externa.

Entende-se, entretanto, que o fato de a integração energética ser promovida pelo Brasil anteriormente a outros setores não é suficiente em atestar que o país buscou um processo mais denso e aprofundado de integração nesse setor. Ou seja, até o momento, a integração energética não representou um processo mais aprofundado de integração regional, contrariando uma das hipóteses desta dissertação. Mesmo que o tema assumia importância central em algumas organizações regionais, não ocorreu a realização de grandes projetos regionais de interconexão energética, como se pretendia. Da mesma forma, não foram criados organismos regionais capazes de propor políticas energéticas regionais adequadas em ampliar as trocas regionais e o robustecimento da infraestrutura de transporte de energia.

De qualquer forma, observa-se, ainda hoje, grande potencial de expansão para o setor, principalmente pelo alto grau de complementariedade energética entre os países da região. A América do Sul e o Brasil têm ainda grande potencial de exploração e de cooperação sobre os recursos existentes na região. Percebe-se, assim, que a predisposição geológica da região, representada pela alta complementariedade e grandes reservas, aponta para um futuro de integração energética e de aumento de trocas energéticas. No entanto, esse não é um futuro certo, e sim, um futuro possível, que depende de ações políticas dos Estados sul-americanos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEBRÓN, Rafael Martínez. **Impactos sócio-ambientais gerados pela construção de gasodutos de transporte em áreas tropicais sensíveis – propostas visando uma integração energética sul americana menos impactante**. Dissertação (Mestrado) – Programa Interunidades de Pós-graduação em Energia. Universidade de São Paulo. CCSA, Economia, 2011.

ALEXANDRE, Cristiana; PINHEIRO, Flávio Leão. Integração energética Sul-americana. In: **Jornal do Brasil**, 18.07.2015.

AMORIM, Celso. A Política Externa Brasileira no governo do Presidente Lula(2003-2010): uma visão geral. In: **Rev. Bras. Polít. Int.** **53 (special edition):** 214-240 [2010].

AMORIM, Celso. Uma visão Brasileira do panorama estratégico global –. In: **Contexto Internacional – vol. 33, n. 2, julho/dezembro 2011**.

ANDERSON, Perry. Euforia e Realidade: um pequeno balanço da “onda liberal”. In: **Balanço do Neoliberalismo**, São Paulo: Editora Paz e Terra, 1995. p. 9.

ANEEL. **Capacidade de geração do Brasil**. 2015. Disponível em: < <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/capacidadebrasil.cfm>>. Acessado em 23.06.2015.

ANGULO, Sebastián Leonardo Canales. **Complementarity and Integration of the Energy in South America. A Juridical Analysis Based on the Factors that Obstruct the Market Integration**, 2011. Germany.

ARAÚJO NETO, Laércio Tavares de. **A Ampliação da Matriz Energética Brasileira entre 1970 E 2009**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, Economia, 2011.

BAJAY, Sergio Valdir. Evolução do planejamento energético no Brasil na última década e desafios pendentes. In: **Revista Brasileira de Energia, Vol. 19, No. 1, 1o Sem. 2013**, pp. 255-266.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul)**. 3.ed., ver. E ampl. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil e a América do Sul. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. Volume 1, São Paulo: Saraiva, 2006.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. **A América do Sul em movimento**. Revista de Economia Política, vol. 28, nº 2 (110), pp. 226-238 abril-junho/2008.

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. In: **Rev. bras. polít. int. vol.45 no.1 Brasília Jan./Jun. 2002**. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292002000100002&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292002000100002&script=sci_arttext&tlng=es)>. Acessado em 22.12.2015.

BOTELHO, João Carlos Amoroso. A Institucionalização de Blocos de Integração: Uma Proposta de Critérios de Medição. In: **Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 36, no 1, janeiro/junho 2014, p. 229-259**.

BP, British Petroleum. **BP Statistical Review of World Energy 2014. 2014**. Disponível em: < <http://www.bp.com/en/global/corporate/about-bp/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>>. Acessado em 16.01.2015.

BP, British Petroleum. **BP Statistical Review of World Energy 2007. 2007**. Disponível em: <[http://large.stanford.edu/publications/coal/references/docs/statistical\\_review\\_of\\_world\\_energy\\_full\\_review\\_2008.pdf](http://large.stanford.edu/publications/coal/references/docs/statistical_review_of_world_energy_full_review_2008.pdf)>. Acessado em 05.01.2016.

BRASIL. Empresa de Pesquisa Energética. **Balço Energético Nacional 2014: Ano base 2013**. Rio de Janeiro : EPE, 2014.

BRASIL. Empresa de Pesquisa Energética. **Plano Nacional de Energia 2030**. Rio de Janeiro: EPE, 2007.

BUENO, Clodoaldo. RAMANZINI, Haroldo Júnior; VIGEVANI, Tullio. Uma Perspectiva de Longo Período sobre a Integração Latino-americana Vista pelo Brasil. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 36, no 2, julho/dezembro 2014, p. 549-583.

CANDEAS, Alessandro. **A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”**. Brasília: FUNAG, 2010.

CALLE Frank Rosillo; CORTEZ, Luis A. B. Towards proalcohol II - A review of the brazilian bioethanol programme. In: **Biomass and Bioenergy Vol. 14, No. 2**, pp. 115±124, 1998. Acessado em 22.03.2016.

CASAS, Taiane Las. A integração regional como mecanismo para provisão de bens públicos: uma análise comparativa da agenda de segurança pública no Mercosul e na Comunidade Andina de Nações. In: **Rev. Bras. Polít. Int.** 58 (1): 23-41 [2015].

CASTRO, Nivalde José de; ROSENAL Rubens; BRANDÃO Roberto; DANTAS, Guilherme de A.; LEITE André Luis da Silva. Importância e Dificuldades da Integração Elétrica na América Do Sul. IN: DESIDERÁ Walter Antonio Neto; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. **Perspectivas para a Integração da América Latina**. Brasília, 2014.

CASTRO, Nivalde José de; ROSENAL Rubens . Os desafios da integração do setor elétrico na América Latina. In: **Energia Elétrica**, 2012. Disponível em: <<https://infopetro.wordpress.com/2012/09/10/os-desafios-da-integracao-do-setor-eletrico-na-america-latina/>>. Acessado em 21.09.2015.

CAVALCANTI, Erivaldo. **Água e cidadania: a privatização dos recursos hídricos e os atores sociais**. s/d. Disponível em: <<https://www.emaze.com/@AQFLOCI/Palestra-sobre-%C3%A1guas---Slides---Curitiba-emaze.pptx>>. Acessado em 10.09.2015.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 4. Ed. Ver. Ampl. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. 2. Ed. rev. Ampl. – São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CERVO, Amado. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 2, 2003, p. 5-25.

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. In: **Rev. Bras. Polít. Int.** 45 (1): 5-35 [2002]. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a01v45n1.pdf>>. Acessado em 17.08.2015.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014) -. In: **Rev. Bras. Polít. Int.** 57 (2): 133-151 [2014]

COMBA, Andrea. Da ALALC à ALADI. In: **R. Int. legisl. Brasília a. 21 n.º.81 jan./mar. 1984** – SUPLEMENTO. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/185420/000406285.pdf?sequence=1>>. Acessado em 02.06.2015.

COUTO, Leandro Freitas. O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul. In: **Rev. Bras. Polít. Int.** 50 (1): 159-176 [2007].

DA SILVA, Francisco Carlos Teixeira. In: **História Geral do Brasil – Maria Yedda Linhares (organizadora)**. – 9 ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

DA SILVA, Adriana Maria; DA SILVA, Lêda Cristina; DA SILVA, Luciana Maria. Um Estudo dos Impactos ambientais pela Implantação de Refinaria de Petróleo. In: **COBRAC 2012 · Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário** · UFSC Florianópolis · 7 à 11 de Outubro 2012. Disponível em: < <http://cobrac.ufsc.br/files/2013/05/0025.pdf>>. Acessado em 20.09.2015.

DANTAS, San Tiago. **Política externa independente**. Brasília, 2011. Fundação Alexandre de Gusmão.

DÁVALOS, Victorio Enrique Oxilia. **Raízes Socioeconômicas da Integração Energética na América do Sul: análise dos projetos Itaipu Binacional, Gasbol e Gasandes**. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Energia – EP / FEA / IEE / IF da Universidade de São Paulo, 2009.

DE AGUIAR, Giane Maria Porto. **Integração regional pela via energética: o estudo de caso da interligação elétrica Venezuela-Brasil**. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2011.

DE PAULA, Orlando Fernandes. Itaipu: disputas no Cone Sul nas décadas de 1960 e 1970. In: **Cadernos de História, Belo Horizonte**, v. 15, n. 23, 2º sem. 2014. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/cadernoshistoria/article/viewFile/6027/7218>>. Acessado em 22.03.2016.

DE LOMBAERDE, Philippe; SÖDERBAUM, Fredrik; VAN LANGENHOVE, Luk & BAERT, Francis. The problem of comparison in comparative regionalism. In: **Review of international studies**, (2010) vol 36, no. 3, pp. 731-753.

DEL CORRAL, Amalia del Carmen Casas de las Peñas. **A integração energética na América do Sul: instrumentos jurídicos e institucionais para projetos gasíferos regionais**. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2009.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio; MARIANO, Marcelo Passini; PADULA, Raphael; HALLACK, Michelle Carvalho Metanias; BARROS, Pedro Silva. Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: política externa, integração, segurança e energia. In: **O Brasil e novas dimensões da integração regional**, 2014. Org. Walter Antonio Desiderá Neto.

FAJARDO, José Marcos Castellani. **Acordo Tripartite Itaipu – Corpus: ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14. Ed. Atual. e ampl. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de, PARADIS, Clarisse Goulart. Humanism and Solidarity in Brazilian Foreign Policy Under Lula (2003-2010): Theory and Practice. In: **Revista Brazilian Political Science review** (2013) 7 (2).

FERNANDES, Larissa. **Usina termelétrica de Cuiabá**, s/d. Disponível em: <<http://www.diariodecuiaba.com.br/arquivo/231198/economia2.htm>>. Acessado em 16.08.2015.

FONSECA, Maria Mendes; DUTRA, Luís Eduardo Duque. **Energy Integration in South America: Driving Force for Regional Integration Process?**, 2007. Disponível em: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/11120a14.pdf>>. Acessado em 18.09.2015.

FRAGA, Raiza Gomes. **Integração Energética na América do Sul e o desafio da promoção do Desenvolvimento Sustentável: uma análise crítica do discurso**. Dissertação (Mestrado) - Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, 2014.

FUSER, Igor. O caminho pedregoso da integração energética. In: **Carta Capital**, 03/02/2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/o-caminho-pedregoso-da-integracao-energetica-4485.html>>. Acessado em 05.10.2015.

GALVÃO, Thiago Gehrre. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). In: **Rev. Bras. Polít. Int.** 52 (2): 63-80 [2009].

GOLDEMBERG, José; MOREIRA, José Roberto. Política energética no Brasil. In: **Estudos Avançados** 19 (55), 2005.

GARATÉ, Pablo Cisneros. **La Integración Energética de Latinoamérica**. 2008. Disponível em: <<http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/10087.IntegracionEnergetica.pdf>>. Acessado em 16.01.2015.

GARDINI, Gian Luca. Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. In: **Rev. Bras. Polít. Int.** 58 (1): 210-229 [2015].

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana. In: **Temas & Matizes - nº 14 – segundo semestre de 2008**. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/temasmatizes/article/view/2484>>. Acessado em 26.02.2015.

HALLACK, Michelle Carvalho Metanias. A integração da indústria de gás natural na América do Sul: desafios institucionais no desenvolvimento de infraestruturas de interconexão. In: **O Brasil e novas dimensões da integração regional, 2014**. Org. Walter Antonio Desiderá Neto.

HIRST, Mônica. Os cinco “AS” das relações Brasil-Estados Unidos. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. Volume 1**, São Paulo: Saraiva, 2006.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. In: **Rev. Bras. Polít. Int. 51 (2): 98-116 [2008]**

IIRSA. **Agenda de projetos prioritários de integração**. 2011. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/api\\_agenda\\_de\\_projetos\\_port.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf)>. Acessado em 20.09.2015.

ISBELL, Paul. El gas: una cuestión conflictiva en América Latina. In: **Cuadernos de Energía, N° 12, Marzo 2006**. Disponível em: <<http://biblioteca.ribei.org/1006/1/ARI-48-2006-E.pdf>>. Acessado em 21.09.2015.

ITAIPU BINACIONAL, **Nossa História**, s/d. Disponível em: <<https://www.itaipu.gov.br/nossa-historia>>. Acessado em 04.11.2015.

LIMA, Maria Regina. Ejes analíticos y conflictos de paradigmas en la política exterior brasileña. In: **América Latina/Internacional, v. 1, n. 2, 1994, p. 27-46**.

LIMA, Maria Regina Soares de. Avanços, impasses e desafios da integração. In: MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano; BERRON, Gonzalo. In: **Uma Nova Política Externa. Tubarão – SC, 2014. P. 81-120**.

LIMA, Paulo César Ribeiro. **Os Desafios, os impactos e a gestão da exploração do Pré-sal**, 2008. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Disponível em:

<[http://large.stanford.edu/courses/2011/ph240/waisberg1/docs/desafios\\_presal\\_lima.pdf](http://large.stanford.edu/courses/2011/ph240/waisberg1/docs/desafios_presal_lima.pdf)>. Acessado em 14.09.2015.

MAIOR, LUIZ A. P. SOUTO. O Brasil e o regionalismo continental frente a uma ordem mundial em transição. In: **Rev. Bras. Polít. Int.** **49** (2): 42-59 [2006].

MALAMUD, Andrés. **Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional**. Paper apresentado no V congresso latinoamericano de ciencia política (alacip), buenos aires, 28 al 30 de julio de 2010.

MALAMUD, Andrés. La política externa de Dilma Rousseff: menos de lo mismo? In: **Ibero Americana. América Latina – España – Portugal. Ano XI (2011), n° 41.**

MARCOVITCH, Jacques. Integração energética na América Latina. In: **Revista Brasileira de Energia, Vol. 1 | No 3, 1990.**

MARTINS, José Renato Vieira. MERCOSUL: A dimensão social e participativa da integração regional. In: **O Brasil e novas dimensões da integração regional**, 2014. Org. Walter Antonio Desiderá Neto.

MELO, Luciano Morais. **Itaipu: conflito e cooperação na Bacia do Prata** (1966-1979). s/d Disponível em: <<http://www3.fsa.br/proppex/recrie/numero1/recrietexto32009.pdf>>. Acessado em 11.11.2015.

MELLO E SILVA, Alexandra. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. In: **Estudos Históricos, v. 8, n. 15, 1995, p. 95-118.**

MONTEIRO, Antonio Luiz Ribeiro. Breves reflexões sobre os aspectos metodológicos de trabalho a ser desenvolvido com foco na refinaria abreu e lima. In: **Revista de Geografia. Recife: UFPE – DCG/NAPA, v. 24, no 3, set/dez. 2007.** Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/revistageografia/index.php/revista/article/viewFile/159/93>>. Acessado em 20.09.2015.

NAVAJAS, Fernando H. Infrastructure Integration and Incomplete Contracts: Natural Gas in the Southern Cone. In: **Integration & Trade, N° 28 – January-June, 2008.** Disponível em: <

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3339/Integration%20%26%20Trade%20Journal%20N%C2%B02028.pdf?sequence=1>>. Acessado em 22.09.2015.

NOGUEIRA, Danielle. **Diplomacia do gás: A Petrobras na política externa de Cardoso para a integração energética com a Bolívia (1995-2002)**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – PUC-Rio, 2007.

NOTIMÉRICA. **Oito projetos recomendáveis de interconexão elétrica na América Latina**, 2014. Disponível em: <<http://www.notimerica.com.br/economia/noticia-oito-projetos-recomendaveis-interconexo-eletrica-na-america-latina-20140711163717.html>>. Acessado em 21.09.2015.

OLIVEIRA, Lucas Kerr. Bolívia comemora gás argentino e descarta crise no abastecimento para o país. In: **Geopolítica do Petróleo, 2010**. Disponível em: <<https://geopoliticadopetroleo.wordpress.com/2010/11/23/bolivia-comemora-descoberta-de-gas-na-argentina-e-descarta-reducao-das-exportacoes-para-o-pais/>>. Acessado em 19.01.2016.

OLIVEIRA, Lucas Kerr; CEPIK, Marco; BRITES, Pedro Vinicius P. O pré-sal e a segurança do Atlântico Sul: a defesa em camadas e o papel da integração sul-americana. In: **R. Esc Guerra Naval, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 139 – 164, jan./jun. 2014**.

OLIVEIRA, Maria Odete de. A integração bilateral Brasil- Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. In: **Rev. Bras. Polít. Int. 41 (1): 5-23 [1998]**.

OLIVEIRA, Maria Odete de. **Integração Nuclear Brasil-Argentina: Uma estratégia compartilhada**, 1996. Florianópolis: Ed. Da UFSC, 1996.

ONUKEI, Janina. O Brasil e a construção do Mercosul. In: **ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. Volume 1**, São Paulo: Saraiva, 2006.

OXILIA, Victorio; FAGÁ, Murilo Werneck. **As motivações para a integração energética (com ênfase no gás natural) na América do**

**Sul: a abordagem dos ganhos tradicionais e não-tradicionais.** Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás - IBP, São Paulo, 2004.

PEREIRA, Poliana de Carvalho. **Acordos regionais de comércio: uma análise dos ganhos não-tradicionais.** Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo. USP, Economia, 2008.

PETROBRAS. **Evolução da geração elétrica de todas as nossas termelétricas,** s/d. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/termeletricas/cuiaba.htm>>. Acessado em 16.08.2015.

PIMENTEL, Fernando. **O Fim da Era do Petróleo e a Mudança do Paradigma Energético Mundial: Perspectivas e Desafios para a Atuação Diplomática Brasileira.** Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. In: **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, 2000, p. 305-335.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo 2010 “Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul. Uma análise considerando a posição do Brasil”. In: **OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, N° 27, abril.**

RODRIGUES. Larissa Araujo. **Análise institucional e regulatória da integração de energia elétrica entre o Brasil e os demais membros do Mercosul.** Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Energia – EP / FEA / IEE / IF da Universidade de São Paulo, 2012.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. Percepções argentinas sobre o Brasil: ambivalências e expectativas In: **Política Externa**, Vol. 20, nº 2, 2011.

SALOMÃO, Luiz Alfredo; DA SILVA, José Magalhães. **Integração Energética do Subcontinente: Novas Oportunidades e Desafios.** Artigo apresentado em Seminário sobre Integração promovido pelo MRE, em 12/03/2008. Disponível em: < <http://www.eppg.com.br/wp-content/uploads/2013/02/Integra%C3%A7%C3%A3o->

Energ%C3%A9tica-do-Subcontinente-vers%C3%A3o-final-revisada-1-1.pdf> Acessado em 16.07.2015.

SANTOS, Guilherme Fabrício Batista dos; SOUZA, Robson Costa de; SANTOS, Vanessa Cristina Lopes. **Solução para a transmissão de energia elétrica em longas distâncias, utilizando linhas de transmissão em cc**, s/d. Disponível em: <[http://semanaacademica.com.br/system/files/artigos/solucao\\_para\\_a\\_transmissao\\_de\\_energia\\_eletrica\\_em\\_longas\\_distancias\\_utilizando\\_linhas\\_de\\_transmissao\\_em\\_cc.pdf](http://semanaacademica.com.br/system/files/artigos/solucao_para_a_transmissao_de_energia_eletrica_em_longas_distancias_utilizando_linhas_de_transmissao_em_cc.pdf)>. Acessado em 21.09.2015.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. In: **Rev. Bras. Polít. Int.** **48 (2): 185-204 [2005]**.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Autonomia na Inserção Internacional do Brasil: Um Caminho Histórico Próprio. In: **Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 36, no 1, janeiro/junho 2014, p. 9-41.**

SARAIVA, Miriam Gomes. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. In: **3º Encontro Nacional ABRI 2011**. Disponível em:<[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300028&script=sci\\_arttext&tlng=pt#nt4](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300028&script=sci_arttext&tlng=pt#nt4)>. Acessado em 18.01.2016.

SARAIVA, Miriam Gomes; RUIZ, José Briceño. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. In: **Rev. Bras. Polít. Int.** **52 (1): 149-166 [2009]**.

SARAIVA, Miriam Gomes; ALMEIDA, Fernando Roberto de Freitas. A integração Brasil-Argentina no final dos anos 90. In: **Rev. Bras. Polít. Int.** **42 (2): 18-39 [1999]**.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Integração: sonho e realidade na América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2011.

SÖDERBAUM, Fredrik. **What's wrong with regional integration? The problem of eurocentrism**. Eui working paper rscas 2013/64, 2013, p. 1-11.

SOLA, Fernanda. **Direito Internacional Ambiental da Bacia do Prata**. Curitiba: GEDAI/UFPR, 2015. Disponível em:

<[http://www.gedai.com.br/sites/default/files/publicacoes/direito\\_internacional\\_ambienta\\_prata.compressed.pdf](http://www.gedai.com.br/sites/default/files/publicacoes/direito_internacional_ambienta_prata.compressed.pdf)>. Acessado em 02.10.2015.

SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas. In: **Política Externa, Vol. 20, nº 2, 2011.**

SOUZA, Nilson Araujo. América Latina: as ondas da integração. In: **Oikos: Rio de Janeiro, Volume 11, n. 1 • 2012.**

SPEKTOR, Matias. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979). In: **Rev. Bras. Polít. Int. 45 (1): 117-145 [2002].**

SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. In: **Rev. Bras. Polít. Int. 53 (1): 25-44, 2010.**

TERESA, Irapy. Gasoduto do Cone Sul, uma obra de R\$ 50 bi e muita polêmica. In: **Gasnet. 2006.** Disponível em: <<http://www.gasnet.com.br/conteudo/3685>>. Acessado em 19.01.2016.

VAINER, Carlos. NUTI Miriam. **A integração energética sul-americana: subsídios para uma agenda socioambiental.** Brasília - INESC. 2008.

VARGAS, Everton Vieira. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do MERCOSUL. In: **Rev. Bras. Polít. Int. 40 (1): 41-74 [1997].**

VIGEVANI, Tullo; FAVARON, Gustavo de Mauro; RAMANZINI, Haroldo Júnior; CORREIA, Rodrigo Alves. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. In: **Rev. Bras. Polít. Int. 51 (1): 5-27 [2008].**

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. In: **Revista Tempo Social São Paulo:, Volume 15, n. 2, novembro 2003 (2004), pp. 31-61.**

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI, Haroldo Júnior. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. In: **Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014, pp. 517 a 552.**

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI, Haroldo Júnior. The Grounding of Regional Integration for Brazil: Universalism, Sovereignty and Elite Perception. In: **Global Society, Vol. 25, No. 4, October, 2011.**

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI, Haroldo Júnior. Pensamento Brasileiro e Integração Regional. In: **Contexto Internacional – vol. 32, n. 2, julho/dezembro 2010.**

VILELA, Elaine; NEIVA, Pedro. Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes. In: **Rev. Bras. Polít. Int. 54 (2): 70-96 [2011].**

VILLELA, Anna Marla. O Tratado da Bacia do Prata. In: **R. Inf. legisl. Brasília a. 21 n. 81 jan./mar. 1984.** Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/186298/000406291.pdf?sequence=5>>. Acessado em 06.11.2015.

VIZENTINI, Paulo. O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases. In: **Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 134-154, 1999.**

VOIGT, Marcio Roberto. **O Impacto dos Choques Petrolíferos na Diplomacia brasileira (1969-1985).** 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política). UFRGS. Porto Alegre.

WAGNER, Birgitt. 1951: **Criada a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.** In: DW, Made for Minds. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt/1951-criada-a-comunidade-europeia-do-carv%C3%A3o-e-do-a%C3%A7o/a-500071-1>>. Acessado em 12.06.2015.

WHALLEY, John. Why Do Countries Seek Regional Trade Agreements? In: **National Bureau of Economic Research.** 1998. Disponível em: <<http://www.nber.org/chapters/c7820.pdf>>. Acessado em 20.12.2015.

ZANELLA, Cristiane Koehler. **A esperança energética na caixa de Pandora: oportunidade e potencialidades da integração gasífera na América do Sul**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Maria. UFSM, Integração Latino-Americana, 2007.

#### Documentos

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Assuntos Jurídicos. **Tratado da Bacia do Prata, 1970**. Disponível em: <[https://www.dpc.mar.mil.br/sites/default/files/ssta/legislacao/hidrovia/rat\\_bcprata.pdf](https://www.dpc.mar.mil.br/sites/default/files/ssta/legislacao/hidrovia/rat_bcprata.pdf)>. Acessado em 09.11.2015.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, **Países e entes com os quais o Brasil mantém relações diplomáticas**. República do Paraguai, s/d. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5635:republica-do-paraguai&catid=155&lang=pt-BR&Itemid=478](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5635:republica-do-paraguai&catid=155&lang=pt-BR&Itemid=478)>. Acessado em 23.12.2015.

MERCOSUL. **Plano de ação do MERCOSUL para a cooperação em matéria de biocombustíveis**. 2007. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/634/1/secretaria/decisiones\\_2007](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/634/1/secretaria/decisiones_2007)>. Acessado em 22.07.2015.

MERCOSUL. **Divisão do subgrupo nº 9 “Energia e Mineração”, 2005**. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas\\_web/Decisiones/PT/CMC\\_2005-06-19\\_NOR-DEC\\_07\\_PT\\_Divis%C3%A3o%20SGT%20N%C2%BA%209.PDF](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/CMC_2005-06-19_NOR-DEC_07_PT_Divis%C3%A3o%20SGT%20N%C2%BA%209.PDF)>. Acessado em 22.07.2015.

MERCOSUL. **Memorando de entendimento relativo aos intercâmbios elétricos e integração elétrica no Mercosul**, 1998. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas\\_web/Decisiones/PT/Dec\\_010\\_098\\_Memorando%20Entend%20Interc%C3%A2mbio%20Integ%20EI%C3%A9trica%20MCS\\_At%201\\_98.PDF](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/Dec_010_098_Memorando%20Entend%20Interc%C3%A2mbio%20Integ%20EI%C3%A9trica%20MCS_At%201_98.PDF)>. Acessado em 14.07.2015.

MERCOSUL. **Memorando de entendimento relativo aos intercâmbios gasíferos e integração gasífera entre os Estados partes**

**do Mercosul**, 1999. Disponível em: <  
[http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas\\_web/Decisiones/PT/Dec\\_010\\_099\\_Memo%20Interc%20Gas%C3%ADferos%20Integ%20Gas%C3%ADfera\\_At%20\\_99.PDF](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/Dec_010_099_Memo%20Interc%20Gas%C3%ADferos%20Integ%20Gas%C3%ADfera_At%20_99.PDF)>. Acessado em 17.07.2015

**MERCOSUL. Acordo-Quadro sobre Complementação Energética Regional entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados.** 2005. Disponível em: <  
<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-quadro-sobre-complementacao-energetica-regional-entre-os-estados-partes-do-mercosul-e-estados-associados-1/>>. Acessado em 14.07.2015.

**UNASUL. Anteproyecto de lineamientos para la estrategia energética suramericana.** Caracas, 2008.

**UNASUR. Cartera de Proyectos, 2014.** Foro Técnico IIRSA Comité de Coordinación Técnica. Disponível em: <  
[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cn25\\_montevideo14\\_Cartera\\_COSIPLAN\\_2014.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn25_montevideo14_Cartera_COSIPLAN_2014.pdf)>. Acessado em 23.09.2015.

**UNASUR. Cosiplan. V Reunión Ordinaria del Cosiplan.** Montevideo, Uruguay, 2014. Disponível em:  
 <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cn25\\_montevideo14\\_Cartera\\_COSIPLAN\\_2014.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn25_montevideo14_Cartera_COSIPLAN_2014.pdf)>. Acessado em 31.03.2015.

**UNASUR. União das Nações Sul-Americanas. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.** Quito, 2011. Disponível em:  
 <<http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>>. Acessado em 06.01.2015.

**UNASUR, Agenda de projetos prioritários de integração.** 2011. Disponível em:  
 <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/api\\_agenda\\_de\\_projetos\\_port.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf)>. Acessado em 20.09.2015.

**UNASUL. Declaración Del I Consejo Energético de Suramérica.** Caracas, 2008. Disponível em:  
 <<http://www.ehu.es/ceinik/tratados/15TRATADOSSOBREENERGIA/TE1522ESP.pd>>. Acessado em 05-09-2014.

UNASUL. **Anteproyecto de lineamientos para la estratégia energética suramericana.** Caracas, 2008.

UNASUL. **Declaração de Margarita,** 2007. Disponível em: <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/declaracion\\_margarita.pdf](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_margarita.pdf)>. Acessado em 28.07.2014.

UNASUL. **Declaração de Cochabamba,** 2006. Disponível em: <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/declaracion\\_cochabamba.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm)>. Acessado em 28.07.2014.

## Notícias

CARTA CAPITAL. **Bolivianos rejeitam hidrelétrica que sirva ao crescimento do Brasil.** 2011. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/internacional/bolivianos-rejeitam-hidreletrica-que-sirva-ao-crescimento-do-brasil>>. Acessado em 21.09.2015.

G1. **Usina de Uruguaiana deve retomar operação a partir desta quarta-feira.** 2015.

Usina termelétrica do município deverá funcionar por 60 dias. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/02/usina-de-uruguaiana-deve-retomar-operacao-partir-desta-quarta-feira.html>>. Acessado em 18.09.2015.

GAZETA MERCANTIL. **Gasim custa US\$ 5 bi e Petrobras só terá participação de 20%,** 2001. Disponível em:

<<http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/57428.htm>>.

Acessado em 22.09.2015.

LESSA, Vivian. **Termelétrica de Cuiabá volta a funcionar após 4 anos sem atividade.** In: G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2011/09/termelétrica-de-cuiaba-volta-funcionar-apos-4-anos-sem-atividade.html>>.

Acessado em 22.03.2016.

RANGEL, Juliana. **ANP atesta que Brasil atingiu auto-suficiência em petróleo já em 2006.** 2007. Disponível em:

<<http://oglobo.globo.com/economia/anp-atesta-que-brasil-atingiu-auto>

suficiencia-em-petroleo-ja-em-20064216023#ixzz3Sr3GQQtC>. Acessado em 26.02.2015.

RBS Notícias. **Autoridades de Uruguaiiana buscam apoio para evitar transferência de usina termelétrica.** 2015. Disponível em: <<http://globo.com/rbs-rs/rbs-noticias/v/autoridades-de-uruguaiiana-buscam-apoio-para-evitar-transferencia-de-usina-termelétrica/4303973/>>. Acessado em 18.09.2015.

VALOR ECONÔMICO. **1ª Usina a Gás,** 2001. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/1000010672/1-usina-a-gas>>. Acessado em 18.09.2015.