

O papel do Brasil como indutor do processo de integração energética regional na América do Sul

*Ana Paula de Mattos Calich**
*Leonardo Albarello Weber***
*Marília Bernardes Closs****
*Willian Moraes Roberto*****

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar qual o papel do Brasil como indutor do processo de integração energética regional na América do Sul. Tem-se como hipótese que o Brasil exerce função de liderança na integração energética sul-americana. Destaca-se, para tal, o papel do Conselho Energético Sul-Americano (UNASUL), da Petrobrás e da integração via hidrelétricas no subcontinente sul-americano. Entretanto, ainda são identificadas diversas dificuldades e insuficiências, como a ausência de um marco regulatório, a falta de capacidade de financiamento e a falta de medidas tomadas no âmbito multilateral para a conquista de uma integração energética efetiva na América do Sul.

PALAVRAS-CHAVE: América do Sul. Energia. Brasil. Infraestrutura. Integração.

* Graduanda do oitavo semestre do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: anapcalich@hotmail.com

** Graduando do oitavo semestre do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: leonardoweber@gmail.com

*** Graduanda do oitavo semestre do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: mariliacloss@gmail.com

**** Graduando do oitavo semestre do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: willianmroberto@gmail.com

1 Introdução

O presente artigo baseia-se em dois pressupostos principais. O primeiro deles refere-se à importância da integração sul-americana, em seu sentido amplo, para o desenvolvimento socioeconômico e afirmação política soberana da região. Como afirma Guimarães (2012), a América do Sul permanece como principal desafio da Política Externa Brasileira, tanto pelo seu potencial, como pelos obstáculos existentes. Avaliando as dificuldades de inserção comercial brasileira em uma economia mundial significativamente oligopolizada, o autor considera a região sul-americana como a melhor alternativa de preservar e expandir a base industrial brasileira. Entretanto, tal projeto, materializado no MERCOSUL e na UNASUL, não deve servir apenas ao Brasil. São necessários marcos regulatórios que favoreçam o investimento produtivo em todos os países do bloco. Assim, as integrações comercial, infraestrutural ou energética não constituem um fim em si mesmas, elas servem a um objetivo maior: a transformação da América do Sul em um polo econômico e político, reforçando a tendência mundial à multipolarização nucleada regionalmente (GUIMARÃES, 2005).

O segundo pressuposto é de que, dentre todas as formas de integração, a integração físico-energética é a que cria vínculos mais duradouros entre os países e são mais difíceis de serem rompidos. Essa ideia é defendida por Couto (2013a) e Lima (2007, p. 24), que destacam as diferenças entre a integração comercial e a integração física. Enquanto a primeira demanda menor participação do Estado, a segunda depende de mais coordenação entre o setor público e privado, e do financiamento estatal. Além disso, dentro da argumentação de Couto, também se insere o conceito de “parceria estratégica”. O termo refere-se a relações bilaterais do Brasil que tenham a capacidade de amenizar o peso estadunidense na inserção internacional brasileira (COUTO, 2013b, p. 195). Entretanto, a região sul-americana, em conjunto, não se enquadra na classificação sugerida, essa parceria seria ainda uma tarefa inconclusa.

Esclarecidos os pressupostos do trabalho, o problema de pesquisa que direciona o artigo é referente a qual é o papel do Brasil como indutor da integração energética na América do Sul. Nossa hipótese é de que o Brasil tem procurado liderar o processo de integração regional, na qual se insere a esfera físico-energética. Um indicador importante dessa liderança é a institucionalização do processo através da UNASUL e de seus órgãos. A instrumentalização dessa liderança tem sido feita através do financiamento de projetos e via atuação de empresas estatais, como a Petrobras. Entretanto, como será detalhado, há significativas insuficiências na atuação brasileira, a qual poderia ser expandida e aprimorada.

2 Experiências bem-sucedidas de integração energética

Embora não se deseje explicar todo o histórico do processo de integração regional, cabe citar dois exemplos que servem como parâmetro para projetos futuros. São eles: a hidrelétrica binacional de Itaipu e o gasoduto Brasil-Bolívia.

A consolidação da segunda maior geradora de energia do mundo, a usina de Itaipu, foi precedida pela controvérsia acerca do uso das águas na Bacia Hidrográfica do Prata. O Tratado de Itaipu data de 1973, firmando entendimentos entre Brasil e Paraguai. Entretanto, foi apenas com o Tratado Tripartite de Itaipu-Corpus, de 1979, que se conciliaram os interesses argentinos, paraguaios e brasileiros (BARRETO, 2006, p. 352). Além de ter custeado a obra, o Brasil ainda compra 95% de toda a energia gerada. Recentemente, foi inaugurada uma linha de transmissão da usina até a região metropolitana de Assunção, parcialmente com recursos do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL, viabilizando o crescimento industrial paraguaio. O exemplo de Itaipu é importante para os projetos de integração atuais porque criou um vínculo econômico significativo entre os dois países e tem papel político relevante para a manutenção do Paraguai como membro do MERCOSUL e da institucionalidade democrática desse país, que tem apresentado crises de forma recorrente.

A segunda experiência de sucesso é o gasoduto Brasil-Bolívia. O projeto teve sua construção iniciada em 1997, e sua operação em 1999. Atualmente, além de 30% das exportações da Bolívia ser para o Brasil, o gás ocupa 95% desse valor (COUTO, 2013b, p. 200). A exportação de gás tem garantido superavit comercial da Bolívia com o Brasil, o que é bastante incomum, já que a maioria dos países vizinhos tem déficit com o Brasil. A nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos, através do Decreto Supremo pelo presidente Evo Morales, em 2006, inclusive com a ocupação de uma refinaria da Petrobras pelo exército boliviano, gerou estremecimento nas relações entre os países (SEBBEN, 2010). A reação do Brasil ao novo marco regulatório prescindiu do uso da força, mas também trouxe relativo questionamento acerca da “dependência” brasileira do gás boliviano, que fornece metade do produto consumido no país (OLIVEIRA, 2009, p. 30).

3 Integração energética no processo de integração regional da América do Sul: perspectivas da política externa brasileira (2002 à atualidade)

A política externa a partir do presidente Luiz Inácio Lula da Silva procurou autonomizar as relações exteriores por meio de processos de diversificação das parcerias internacionais, visando a instaurar um sistema mundial multipolar e que trouxesse benefícios para os países do Sul. Dentro desta estratégia, Lula colocou

como prioridade o processo de integração regional, algo que já estava presente na agenda do governo Fernando Henrique Cardoso, mas que, com o novo presidente, tomou corpo. A intenção brasileira, então, passa a ser “[...] conforme sua capacidade, ativismo e recursos, desenvolver relações cooperativas com todos os países da região” (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007), buscando aumentar seu poder de barganha no Sistema Internacional. Acentua-se que, ainda assim, o projeto brasileiro visa, também, ao desenvolvimento conjunto dos países vizinhos.

Como ressalta Marco Aurélio Garcia (2013), a região pode suprir a crescente demanda por alimentos, energia e matérias-primas, principalmente devido ao enorme potencial energético da América do Sul, notadamente as vastas reservas de petróleo e gás natural e o potencial hidroelétrico. Neste sentido, o objetivo da política externa brasileira centra-se na “[...] plena ocupação econômica da Bacia Amazônica, a integração da Bacia do Prata e a construção de um acesso múltiplo e contínuo à Bacia Econômica do Pacífico” (FIORI, 2013). Para que essas metas sejam possíveis, mostra-se essencial o robustecimento dos processos de integração regional e, principalmente, da integração energética, uma vez que esta garante uma relação de caráter mais duradouro, permitindo a consolidação a longo prazo de parcerias estratégicas (COUTO, 2013b).

Dentro da estratégia sul-americana, destacam-se duas iniciativas: o MERCOSUL e a UNASUL. O MERCOSUL, por ser uma estratégia subregional – não englobando, portanto, a totalidade de países da América do Sul – será tratado com menor ênfase neste trabalho. Ainda assim, vale destacar a importância do projeto para a internacionalização da economia brasileira e para a projeção internacional do país. Assinala-se, também, o papel do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL (FOCEM), cujo objetivo é “[...] financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração” (MERCOSUL, 2014).

Quanto à UNASUL, seu embrião data ainda do governo Cardoso, com a Cúpula de Brasília, em 2000, quando foi criada a Iniciativa para a Integração Infraestrutural Regional Sul-americana (IIRSA), que tinha como direcionamento o incentivo a investimentos privados na região (COUTO, 2013b). No entanto, foi já no governo Lula, em 2004, quando na Declaração de Cusco foi criada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), com o objetivo de aprofundar a convergência entre o MERCOSUL, a Comunidade Andina e o Chile e fomentar a integração física, energética e de comunicações na América do Sul (CASA, 2005).

Em 2008, visando a fornecer institucionalidade à CASA, criou-se a UNASUL. Segundo Cerro e Bueno (2012), podem-se dividir os objetivos da UNASUL específicos entre econômicos, geopolíticos e políticos. Os objetivos políticos seriam aumentar a independência dos países da região e reforçar o multilateralismo. Os geopolíticos

assentar-se-iam na criação de um polo regional de poder, cujos contenciosos seriam resolvidos por via diplomática. Os econômicos, sendo os mais importantes para a análise proposta por esse artigo, incluiriam a “[...] integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região” (UNASUL, 2008), além de integração produtiva e infraestrutural.

Dentro da UNASUL, destacam-se duas iniciativas para a discussão: o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e o Conselho Energético Sul-americano. O COSIPLAN é o órgão responsável pela promoção da infraestrutura para impulso e aprofundamento do processo de integração regional, englobando a IIRSA. Por este focar-se em interação infraestrutural física, não será foco de nossa análise, uma vez que, como mencionado, partilhamos da ideia de Couto (2013b) da importância do caráter da integração energética (UNASUL, 2008).

O Conselho Energético, por sua vez, foi resultado da I Cúpula Energética Sul-americana, ocorrida em 2007, e vai ao encontro das ideias de institucionalização da UNASUL previstas em seu Tratado Constitutivo. Em 2010, consolidaram-se as Diretrizes da Estratégia Energética Sul-Americana, as Diretrizes do Plano de Ação para a Integração Energética Regional e a Estrutura do Tratado Energético Sul-Americano, formuladas pelo Grupo de Especialistas em Energia e aprovadas pelo Conselho em 2008, tonificando a ideia de integração energética. Vale ressaltar que, ainda que seja institucionalizado, o órgão não apresenta um marco regulatório, ou seja, ainda não há aspectos normativos que regulem o funcionamento do setor ou fiscalização do cumprimento de normas (UNASUL-OLADE, 2012).

Verifica-se, outrossim, o vínculo da integração energética com os outros objetivos da UNASUL, como se denota na busca por uma maior complementariedade no setor para a diminuição de assimetrias regionais. No Plano de Ação, encontram-se alvos mais específicos do Conselho, a exemplo do desenvolvimento da infraestrutura de gás regional, do fortalecimento da industrialização do petróleo e do desenvolvimento da transmissão, distribuição e intercâmbio de energia elétrica na região.

Desta forma, nota-se a agenda positiva de integração impulsionada pelo Brasil, que visa ao desenvolvimento conjunto, ainda que promovendo seus próprios interesses estratégicos na região. O desafio posto para que tal meta possa ser atingida em sua plenitude é o alcance de níveis crescentes de coordenação de políticas, em especial no setor energético. Tendo isso em vista, os processos de integração com esse fim ganharam fôlego na última década, em especial após a criação da UNASUL. A organização fornece um marco institucional indispensável para a discussão do tema, principalmente via o Conselho Energético, apesar de suas realizações ainda serem escassas, em grade medida devido à carência de um marco regulatório que possa reger tais interações (UNASUL, 2008). Ainda assim, as perspectivas para o futuro são promissoras, dado o potencial energético da região e o aprofundamento do processo de integração, embora dependam de vontade política e econômica dos países-membros, com destaque ao Brasil, que assume posição de liderança no processo.

4 Ações e problemas brasileiros na indução do processo de integração energética

Levando-se em conta a importância da integração regional para o Brasil e a ideia de que a integração física e energética é fundamental para que os laços entre os países sul-americanos se consolidem, avalia-se qual tem sido o papel brasileiro neste processo. Devido ao seu tamanho continental, seu peso econômico e suas capacidades em termos de recursos naturais e energéticos, é natural que o Brasil tenha uma grande predisposição a tomar a dianteira da integração.

Primeiramente, deve-se analisar o processo de modificação pelo qual passou a estratégia de segurança energética do Brasil, visto que tal mudança está ligada à política externa brasileira para a América do Sul. De acordo com Oliveira (2012), o Brasil, quando começou a se industrializar, traçou uma estratégia energética de busca pela autossuficiência nacional, aprofundada nos anos 1970 após o choque do petróleo. A partir daí, a Petrobras – empresa estatal petrolífera brasileira – passa a explorar petróleo em águas ultraprofundas no litoral do país, constroem-se hidrelétricas de grande porte, além de criar-se o programa do Pró-Álcool e aprofundar-se o programa nuclear brasileiro.

Mais recentemente, a estratégia energética brasileira alterou-se. Depois de ter passado por uma crise de abastecimento e racionamento em 2001, fruto da falta de planejamento nos anos 1990, o Brasil retomou programas energéticos governamentais (OLIVEIRA, 2012). Não apenas há construções de grandes usinas hidrelétricas, mas também se passa a debater a integração das redes de geração e distribuição de eletricidade na América do Sul. Desta forma, percebe-se que a estratégia de aprofundamento da integração energética substitui, hoje, a histórica busca pela autossuficiência energética nacional (OLIVEIRA, 2012), pois agora o país passa a levar em conta a América do Sul e seu potencial energético como um todo.

Com o abastecimento energético brasileiro passando a ser percebido como originário do subcontinente, não há dúvidas de que o Brasil deveria ter papel proeminente para impulsionar a integração energética regional. Dentre os diversos setores onde há possibilidades de ampliação da integração energética, destacam-se os de petróleo, gás natural e hidrelétricas.

O principal vetor de integração no setor de petróleo e gás natural por parte do Brasil é a Petrobras. A estatal brasileira já opera internacionalmente desde os anos 1960, tendo aprofundado suas ações em territórios estrangeiros nos anos 1970. Em âmbito nacional, a empresa optou por concentrar esforços na expansão do parque petroquímico de refino (PINTO, 2011). Os anos 1990 alteraram, entretanto, tal estrutura. Em 1995, o governo de FHC consegue aprovar uma emenda constitucional, estabelecendo que a União poderia passar a contratar empresas privadas para a exploração, produção, refino, importação, exportação e transporte de petróleo.

Posteriormente, aprovou-se a Lei n.º 9.478, de 1997, a “Lei do Petróleo”, cabendo à Agência Nacional de Petróleo (ANP) organizar as licitações para as empresas interessadas concorrerem pelas reservas¹. Iniciava-se, assim, o processo de abertura do setor petrolífero brasileiro. A indústria petroquímica também foi afetada devido às privatizações, segmentando o setor e impedindo seu planejamento conjunto – o que leva o país até hoje a depender da importação de gasolina, por exemplo.

Em paralelo a isso, no final dos anos 1990, em um contexto de liberalização de mercados, a Petrobras passa a atuar no exterior de forma mais contundente, principalmente no âmbito sul-americano, aprofundando o nível de sua internacionalização. Em 1999, é elaborado o Plano Estratégico 2000-2010 da empresa, o qual visa não só a intensificar a exploração e produção de petróleo no exterior, como busca também o ingresso da Petrobras nas atividades de refino e distribuição em outros países (PINTO, 2011).

A escolha da América do Sul como área preferencial de internacionalização da Petrobras não se dá somente pela proximidade geográfica, mas também por motivos políticos. Como Dalla Vecchia (2012) aponta, a Petrobras é uma empresa estatal, o que significa que há interesses de Estado por trás de suas decisões. A empresa é um instrumento da política externa brasileira para a integração energética na América do Sul (DALLA VECCHIA, 2012).

Sendo uma empresa estatal, ela não se move, predominantemente, pelo critério da busca de lucros, mas, sim, por decisão de seu acionista majoritário, o Estado brasileiro. Verificamos que a América do Sul é o ambiente prioritário da atuação da política energética brasileira, e esse fator é determinante na estratégia de internacionalização da Petrobras, a qual implementa essa política governamental (DALLA VECCHIA, 2012, p. 57).

A Figura 1 demonstra os efeitos desta internacionalização voltada para a América do Sul durante os anos 2000. Como se pode perceber, a Argentina foi um dos focos prioritários para a empresa nesse período, justamente um dos principais parceiros estratégicos do Brasil. A estatal brasileira ingressou no mercado argentino em 2002, em meio à crise econômica deste país, aproveitando o impacto da desvalorização do peso. Sua ação de maior vulto foi a compra da empresa da gigante energética Pérez Compac (Pecom)². Foi a compra da Pecom que consagrou dois grandes objetivos do Plano Estratégico 2000-2010 da estatal: tornar-se uma empresa integrada de energia, não apenas de petróleo, e ser a líder no setor na América Latina.

¹ Cabe ressaltar, porém, que a empresa que mais se destacou dentro das licitações foi a própria Petrobras, “[...] na medida em que há uma preferência por parte das empresas em se unir à estatal brasileira por meio de consórcios, compartilhando o risco e aproveitando sua experiência na exploração e produção offshore” (PINTO, 2011, p. 292). Em 2007, a Petrobras continuava controlando 90% das reservas descobertas no Brasil (DALLA VECCHIA, 2012).

² Além disso, criou-se, a partir da Pecom, a Pesa (Petrobrás Energía Sociedad Anónima), que se tornou a segunda maior empresa petrolífera da Argentina, bem como na base de atividades internacionais da Petrobras na América do Sul (PINTO, 2011).

Tabela – Presença da Petrobras na América do Sul

Petróleo	Petróleo							Gás Natural				
	Exploração	Produção	Refino Processamento	Transporte	Comercial	Distribuição	Exploração Produção	Refino Processamento	Transporte	Comercial	Distribuição	
Argentina	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Bolívia			X	X	X	X	X	X	X			
Brasil	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X
Chile					X	X						
Colômbia	X	X										
Equador	X	X		X								
Paraguai									X			
Peru	X	X						X	X			
Uruguai				X	X							X
Venezuela	X	X										

Fonte: Pinto (2011, p. 30)

Como se percebe, é inquestionável a presença da Petrobras no mercado sul-americano, sendo a estatal brasileira um dos exemplos mais bem-sucedidos de entrada em mercados de países sul-americanos³, com potencial de ajudar na integração de cadeias de produção e refino de energia. Isso se tornou ainda mais plausível após a descoberta das reservas de petróleo na camada do Pré-Sal, em 2007, no litoral brasileiro. São cerca de 70 a 100 bilhões de barris de petróleo e gás *offshore* que dariam ao país a posição de 15.^a maior reserva mundial (EIA, 2012), com a Petrobras, em janeiro de 2013, anunciando a produção de 300 mil barris de petróleo por dia, o que colocaria o Brasil como 8.^o maior produtor de petróleo do mundo.

Devido a tal descoberta, a Petrobras modificou sua estratégia (Plano de Negócios 2010-2014), visando a aumentar a produção dos campos já existentes – como o Pré-Sal. Os próprios investimentos internacionais passaram a focar-se em petróleo *offshore*: dos R\$ 4,771 bilhões investidos pela Petrobras no exterior em 2010, a prioridade foi o Golfo do México, a Nigéria e Angola (PINTO, 2011). Entretanto, o Pré-Sal não deve ser entendido como um afastamento da América do Sul, mas sim como a chance de realizar uma integração energética mais profunda através de um planejamento estratégico do uso de tais recursos. Tal estratégia é explicada por Oliveira (2012, p. 344), que argumenta que o Pré-Sal pode impulsionar o desenvolvimento de tecnologias nacionais ou sul-americanas para atividades de extração, transporte e refino deste petróleo, impulsionando através de sua demanda a produção de bens de alto valor agregado e tecnológico em toda a região sul-americana:

Seria muito interessante a adoção de uma política em que os países do Mercosul se comprometessem a exigir que pelo menos 20% ou 30% dos produtos adquiridos pelas suas respectivas indústrias petrolíferas fossem fabricados em outros países do bloco. Isso pode favorecer a integração de cadeias produtivas de indústrias fundamentais para o desenvolvimento e a geração de emprego na região [...]. O compartilhamento deste modelo de desenvolvimento com os países sul-americanos seria vital para a criação de um mercado regional, que possa consumir essa nova gama de produtos e bens de capital de alta tecnologia⁴.

³ De acordo com Dalla Vecchia (2012), em 2007, das reservas internacionais pertencentes à Petrobras, 75% se encontravam na Bolívia, Argentina, Peru, Venezuela, Equador e Colômbia. Com relação a sua produção no exterior, 96% dos 243 mil barris de petróleo produzidos por dia se concentravam na Argentina, Bolívia, Venezuela, Equador, Colômbia e Peru.

⁴ Oliveira (2012, p. 334) cita como exemplo bem-sucedido de tal tipo de planejamento a relação entre a Petrobras e a indústria naval brasileira. Segundo ele, “[...] a partir de 2003-2004, a Petrobras [...] passou a exigir inicialmente 40% e posteriormente até 65% de produção nacional nos equipamentos, navios e plataformas petrolíferas adquiridos. Essa nova política de compras da Petrobras reativou a indústria naval brasileira que [...] se tornou novamente competitiva e está entre as cinco maiores do mundo em encomendas de navios, alavancada pelas encomendas da Petrobras”.

A despeito de a Petrobras ter grande potencial no setor de petróleo, percebe-se, porém, que o Brasil vem traçando sua estratégia de forma mais bilateral e não multi lateral – deixando de perseguir objetivos como os apontados por Oliveira acima. Também não vem procurando desenvolver projetos de grande porte ligados às grandes reservas de gás natural na América do Sul, como as da Venezuela e da Argentina⁵.

Mesmo com grandes reservas de gás natural ao redor do Brasil, o Estado brasileiro não apresenta propostas criativas de integração física a nível regional. Os projetos de maior porte já apresentados foram da parte da Venezuela – o Gasoduto do Sul, que ligaria Venezuela, Brasil e Argentina – e do Chile – o Anel Energético, que seria uma rede de gasodutos e oleodutos vindos da Bolívia, Argentina e Peru em direção ao Chile e Brasil. Em nenhum deles o Brasil demonstrou interesse, e sua não participação com recursos acabou levando ao engavetamento de ambos os projetos. Na questão da exploração das novas reservas argentinas de *Vacua Muerta*, também é a Venezuela que tem ganhado destaque, com convênios entre as estatais venezuelana PDVSA e argentina YPF (LEÃES; MATTOS, 2012).

Percebe-se que há um grande potencial por parte da Petrobras e do Estado brasileiro para a construção de cadeias de extração e refino de hidrocarbonetos a nível regional, bem como para o desenvolvimento de um mercado de bens de alto valor agregado para suprir as demandas de petrolíferas nacionais, como às criadas com o Pré-Sal. Entretanto, como foi visto, o Brasil vem procurando realizar tais objetivos de forma bilateral, de país por país, em vez de procurar o âmbito multi-lateral da região.

A energia elétrica, por sua vez, advém de diversas fontes, dentre as quais estão fontes hidrelétricas, fontes eólicas, eletricidade advinda de termelétricas e energia solar. A América do Sul tem um grande potencial para a integração elétrica, pois possui uma grande complementaridade em seus recursos. Afinal, há no subcontinente uma má distribuição – tanto em termos de demanda por energia quanto em termos de recursos energéticos: há um alto potencial para as trocas internas ao subcontinente. Excetuados os processos já descritos acima, a integração sul-americana de energia elétrica se dá majoritariamente em duas medidas: com a construção, de maneira bilateral, de hidrelétricas e barragens e com venda e troca bilateral de energia.

A geração de energia hidrelétrica se dá com a queda da água ou de represa-mento desta, quando ocorre o acionamento das turbinas. Portanto, para a geração de energia hidrelétrica, é necessário que se construam canais e represas. A América

⁵ A Venezuela hoje possui mais de 5,5 trilhões de metros cúbicos de gás em reservas comprovadas, o que equivale à sétima maior reserva do mundo. A Argentina, por sua vez, descobriu o campo de gás de Vaca Muerta em 2011, na província de Neuquén – com tais descobertas, a Argentina comporta mais de 400 bilhões de m³ e pode dobrar sua produção de petróleo e gás nos próximos dez. Acredita-se que seja necessário um aporte de cerca de 25 bilhões de dólares anuais para concretizar o projeto de exploração energética no país (LEÃES; MATTOS, 2012).

do Sul tem o maior potencial global em termos de hidroeletricidade: cerca de 590 GW³, dos quais o Brasil responde por 45% (SANTOS, 2013).

A energia hidráulica é uma fonte renovável e de barata produção: quando gerada a partir de hidrelétricas de grandes reservatórios, custa um terço da produção elétrica a partir de gás e carvão, um quarto da produção a partir de energia eólica e trinta vezes menos que a energia solar, além de ter menor custo de instalação que diversos outros tipos de fontes energéticas (OLIVEIRA; ZUCATTO; JOHNSON, 2012). Além disso, hidrelétricas de grande reservatório permitem a construção de hidrovias⁶ nas regiões fluviais onde estão instaladas (JESUS; JACOMO, 2009).

Contemporaneamente, o Brasil tem participado de importantes construções no sentido da integração hidrelétrica. Alguns exemplos disso são a construção da hidrelétrica de Gabari, na fronteira e em conjunto com a Argentina e de 5 hidrelétricas em conjunto com o Peru. Os mais relevantes projetos de integração energética via hidrelétricas são as hidrelétricas que estão sendo construídas na região amazônica, como Belo Monte (Rio Xingu), as hidrelétricas Santo Antônio e Jirau (rio Madeira), a hidrelétrica Guajará-Mirim (binacional, em parceria com a Bolívia) e a hidrelétrica Cachoeira Esperança. Por serem hidrelétricas de grande reservatório, estas não apenas poderão gerar energia renovável a baixo custo em uma região que sofre com escassez desta⁷, mas também permitir a construção de hidrovias na região.

Com a construção das hidrelétricas, poder-se-á utilizar o grande potencial hidrelétrico da região – afinal, lá está o maior potencial brasileiro⁸, ainda subutilizado: 43%, dos quais apenas 9% são aproveitados. Além de sanar grande parte da escassez de energia com geração de baixo custo, as hidrovias, a partir da geração de infraestrutura de transporte, permitem a criação de uma dinâmica comercial mais consistente na região. Ademais, geram energia necessária para o desenvolvimento e a industrialização de uma porção do Estado brasileiro que ainda se mantém relativamente atrasado. Trata-se, portanto, de uma questão de inclusão social e desenvolvimento socioeconômico.

Ao mesmo tempo, a construção das hidrelétricas possibilita a integração via hidrovias com demais países da região. Um exemplo disso é a conexão da calha norte do rio Amazonas, como o rio Negro com o Rio Orinoco, um dos mais importantes da Venezuela, bem como a hidrovia que ligará Brasil, Peru e Bolívia (JESUS; JACOMO, 2009). Assim, percebe-se que estas medidas em termos de infraestrutura energética são capazes de integrar a maior bacia do globo – a bacia Amazônica. Daí a importância da construção de barragens e eclusas na América

⁶ Modal de transporte que faz o escoamento de produtos mais barato e de maneira menos poluente.

⁷ A falta de energia se dá de forma mais crítica nas regiões Norte, com médias chegando a 1300 kWh per capita – nível de consumo energético semelhante ao da Botsuana.

⁸ O Brasil é o país com o maior potencial de geração de energia hidrelétrica do mundo.

do Sul: há o potencial de estas serem a espinha dorsal da integração física e energética, a partir da integração da bacia Platina com a bacia Amazônica. O Brasil tem um enorme potencial para promover tal integração, pois comporta no próprio território o potencial hidrelétrico e a extensão dimensional necessária ao projeto e é o único ator sul-americano com tais capacidades (FRANCIOSI, 2004).

Dito isto, cabe agora uma breve análise no andamento da integração elétrica regional. Ainda hoje, a integração energética sul-americana esbarra em uma série de problemas. Primeiramente, a já mencionada falta de um marco regulatório legal tem dificultado a coordenação e trazido grande insegurança para investimentos (SALOMÃO; MAGALHÃES, 2007; NEVES, 2007). Outra dificuldade bastante crítica encontrada hoje para a construção de uma malha elétrica comum são as diferentes frequências elétricas no subcontinente (entre 50 e 60 Hz), o que exige investimentos em conversores e afins.

Ademais, a imensa maioria das ações no sentido da integração energética se deu no âmbito bilateral, sem uma coordenação multilateral. Segundo Franciosi (2004), as conexões energéticas sempre foram específicas, focadas para necessidades mais imediatas, baseadas em estratégias pontuais e individuais, sem planejamento macro-estratégico. Hoje falta na América Latina um planejamento coordenado concomitantemente por todos os atores do subcontinente. Cabe ao Brasil, enquanto liderança da integração sul-americana, buscar promover a integração energética de maneira multilateral. Neste sentido, o Conselho Energético Sul-Americano é um passo inicial.

Finalmente, a integração energética hoje enfrenta também o problema das barreiras de crédito (SALOMÃO; MAGALHÃES, 2007). Diversas instituições financeiras atualmente têm como política a promoção da integração infraestrutural e energética na América do Sul, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Confederação Andina de Fomento, o MERCOSUL e o BNDES. Este último, especialmente, tem se destacado desde 2003 como um grande investidor na área: a partir da data, os investimentos do Banco em infraestrutura mais que dobraram, alcançando valores como 25 bilhões de reais (COUTO, 2013a). Por outro lado, o financiamento do BNDES também esbarra em uma série de dificuldades. Primeiramente, por direcionar seu crédito a empresas, os investimentos e financiamentos do Banco vão, em grande medida, para áreas onde a lucratividade é maior e a taxa de risco, menor. As consequências disso são que 50% da carteira de investimentos em infraestrutura na América Latina do BNDES vão pra Argentina e 20%, pra Venezuela. Assim, os investimentos em países mais pobres e, conseqüentemente, mais necessitados, são pequenos. Ainda, destaca-se o fato de que 100% das empresas beneficiárias do Banco são brasileiras em função de o BNDES ser um banco nacional. Sendo o BNDES um dos principais atores de financiamento de infraestrutura física e energética na América do Sul, grande

parte dessas obras é feita por grandes empresas brasileiras – fato que, novamente, não ajuda a reduzir as assimetrias regionais.

Apresentado este quadro, é válido mencionar a proposição de Couto (2013a) sobre o assunto. Segundo o autor, o BNDES deve e vai continuar sendo um dos principais atores de financiamento da infraestrutura física e energética. Entretanto, por se tratar de um banco nacional, é requerido que novos atores se envolvam no processo. Destaca-se, portanto, a importância do Banco do Sul. O Banco, idealizado pela Venezuela, foi criado em 2007, com a assinatura da ata de fundação por Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela, mas passa a existir somente em 2011, com a aprovação dos Congressos da maioria dos países. Para Couto (2013a), as principais vantagens de um banco regional como o Banco do Sul são 1) garantir o financiamento de longo prazo em regiões que, frequentemente, têm acesso limitado ao mercado de crédito; 2) geração de um maior sentimento de pertencimento por parte dos Estados membros – fato que dá mais poder à instituição e que faz com que essa possa ser vista como credor privilegiado; 3) desenvolvimento de processo decisório supranacional – desconcentrando o poder de decisão de somente um país (no caso, o Brasil). Cabe ainda destacar que o estatuto do Banco do Sul estabelece que cada Estado tem o poder de um voto, sem assimetrias de poder na instituição. Ainda, o estatuto do Banco prevê um capital subscrito de até 10 bilhões de dólares, com contribuições dos Estados membros proporcionais aos respectivos PIBs.

Entretanto, a aprovação do Banco do Sul por parte do Brasil ainda não foi plena. De início, a iniciativa foi vista com receios por parte do Estado brasileiro. Hoje em dia, o Banco do Sul já foi aprovado por parte significativa dos operadores da política externa brasileira. Falta, todavia, que a iniciativa seja ratificada pelo Congresso brasileiro. A presença efetiva do Estado brasileiro é essencial para a consolidação do Banco do Sul como instituição financeira capaz de financiar a integração física e energética sul-americana.

5 Considerações finais

Como pode ser visto através dos dados levantados, o Brasil tem buscado de fato conduzir sua política externa para a América do Sul em direção a um processo integracionista regional efetivo, o qual em grande parte pode ser realizado via construção de integração física e energética. Ainda assim, percebe-se uma falta de iniciativas mais concretas por parte do Brasil, em comparação ao seu potencial, dados seus recursos e seu projeto de liderança política na integração regional.

Primeiramente, isso se verifica pelo fato de o Brasil ter logrado, nos últimos anos, institucionalizar o processo de integração regional na América do Sul, através

da criação da UNASUL em 2008, juntamente do Conselho Energético Sul-Americano. No entanto, essas iniciativas multilaterais encontram-se relativamente esvaziadas pela falta de vontade econômica dos Estados membros, o que resulta na carência, por exemplo, de um marco regulatório a nível sul-americano nos setores.

Além disso, a própria estratégia de segurança energética brasileira alterou-se nos últimos anos, encontrando-se atualmente vinculado aos objetivos da política externa do país. O Brasil agora vem buscando adquirir os recursos a ele necessários via integração energética com recursos existentes na América do Sul.

Diante do que foi posto, nota-se de fato grande interesse brasileiro em efetivar a integração energética na região. Por isso, seria natural que o país exercesse uma liderança no sentido de fomentar e induzir investimentos e planejamentos nesse sentido, os quais deveriam englobar o maior número possível de Estados. Entretanto, é perceptível que o Brasil opta por parcerias bilaterais ao invés de multilaterais na maior parte das vezes, o que acaba deixando um vácuo de liderança.

Caso houvesse maior aproveitamento do grande potencial brasileiro, seria possível haver um impulso à conexão regional, já que o país possui importantes vetores para a integração energética, tais como a Petrobras, as hidrelétricas e os recursos financeiros. A Petrobras poderia efetivar um encadeamento do processo de produção e refino de hidrocarbonetos a nível regional, bem como desenvolver tecnologias nacionais ou sul-americanas de alto valor agregado que servissem a suas demandas. Já no que tange ao potencial hidrelétrico, o Brasil tem capacidade de consolidar a espinha dorsal da integração sul-americana com base em hidrelétricas-hidroviárias que cruzem o subcontinente, gerando energia renovável de baixo custo, e através do modal de transporte mais barato e limpo. Por fim, quanto à capacidade de financiamento brasileira, a concretização do Banco do Sul poderia significar o planejamento multilateral do financiamento baseado em uma estratégia consensual e, conseqüentemente, podendo reduzir assimetrias regionais.

Brazil's role as an inducer of the regional energetic integration process in South America

ABSTRACT: This paper aims to analyze which is Brazil's role as an inducer of the regional energetic integration process in South America. As our hypothesis, Brazil plays a leadership role in the South American energy integration. It is highlighted for that the role of the South American Energy Council (UNASUR), Petrobrás and the integration via hydroelectric plants in the South American subcontinent. However, it is still identifiable the presence of many difficulties and insufficiencies, such as the lack of a regulatory framework, the lack of financing capacity and also of actions taken in the multilateral level in order to achieve an effective energetic integration in South America.

KEYWORDS: South America. Energy. Brazil. Infrastructure. Integration.

Referências

BARRETO, Fernando. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil*. v. 2. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 347-395.

CANTANHÊDE, Eliane; SILVEIRA, Wilson. "Golpe tiraria o Paraguai do Mercosul", afirma FHC. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 maio 2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2005200006.htm>>. Acesso em: 4 jun. 2014.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília, DF: EdUnB, 2012.

CERVO, Amado Luiz. Brazil in South America: three conflicting ideas. *The Brazilian Economy*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 8, p. 27, set. 2009.

_____. Integração da América do Sul depende do Brasil. *Boletim Meridiano 47*, Brasília, DF, v. 9, n. 96, p. 3-4, jun. 2008. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/1230/887>>. Acesso em: 3 jun. 2014.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES (CASA). *Documentos*. Brasília, DF: FUNAG, 2005. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf>. Acesso em: 18 maio 2014.

COUTO, Leandro Freitas. *Desenvolvimento, integração e assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul*. Brasília, DF: Fundação João Mangabeira, 2013a. 252 p.

COUTO, Leandro Freitas. Relações Brasil-América do Sul: a construção inacabada de parceria com o entorno estratégico. In: LESSA; ALTEMANI. *Parcerias estratégicas do Brasil*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013b.

DALLA VECCHIA, Aline C. *O Papel da Petrobras no Processo de Integração Energética na América do Sul*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais)–Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/71675/000879111.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 3 jun. 2014.

FIORI, José Luís. O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir. *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 31-51.

FRANCIOSI, Marcelo Remião. Interesse Nacional e Integração Energética: A Política Externa do Brasil para a América do Sul. 2004. 132 f. Dissertação (Mestrado)–Curso de Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

GARCIA, Marco Aurélio. Dez anos de política externa. In: SADER, Emir. *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 53-67.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. 455 p.

_____. O Desafio Sul-Americano. *Carta Maior*, 30 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Samuel-Pinheiro-Guimaraes-O-desafio-sul-americano/6/25617>>. Acesso em: 3 jun. 2014.

JESUS, Diego Santos Vieira de; JACOMO, Julio César Pinguelli. O Complexo Hidrelétrico do Madeira e o “grande projeto amazônico”: A liderança brasileira e a integração da infraestrutura regional sul-americana. *Comunicação e Política*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 109-129, 2009.

LEÃES, Ricardo Fagundes; MATTOS, Fernando Preusser de. A Argentina e a crise do kirchnerismo: riscos e possibilidades para o processo de integração regional. In: ENCONTRO ESTUDANTIL REGIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2012, Santana do Livramento. *Anais...* Santana do Livramento: UNIPAMPA, 2012.

LIMA, Maria Regina Soares de. O lugar da América do Sul na política externa Brasileira. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). *Obras de integração física na América do Sul*. Brasília, DF: MRE, 2007. p. 9-31.

MERCOSUL. Decisão CMC nº 18/05. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/822/1/focem_final_pt_-_31-07-09.pdf>. Acesso em: 27 maio 2014.

_____. Decisão CMC nº 24/05. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/822/1/focem_final_pt_-_31-07-09.pdf>. Acesso em: 25 maio 2014.

NEVES, José Antônio de Moreira das. *O Setor Elétrico na Integração da América do Sul: o Desafio da Autonomia Energética*. 2007. 92 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)—Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

OLIVEIRA, Lucas Kerr de. *Energia como recurso de poder na Política Internacional: os desafios da Geopolítica do Petróleo e o papel do Centro de Decisão Energética*. Tese (Doutorado em Ciência Política)—Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/76222?locale=pt_BR>. Acesso em: 3 jun. 2014.

_____. Segurança Energética no Atlântico Sul: Análise Comparada dos Conflitos e Disputas em Zonas Petrolíferas na América do Sul e África. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 26-30 out. 2009, Caxambu, MG. *Anais Eletrônicos...* Caxambu, MG: ANPOCS, 2009. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1785&Itemid=229>. Acesso em: 4 jun. 2014.

OLIVEIRA, Lucas Kerr de; ZUCATTO, Giovana Esther; SOARES, Bruno Johnson. Hidrelétricas e Hidrovias na Amazônia e as Perspectivas para a Integração Sul-Americana: Considerações Analíticas e Proposições Iniciais. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS, 20-22 jun. 2012, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: UFRGS, 2012. p. 329-363.

PINTO, Luiz Fernando S. A Petrobras na América do Sul. In: VIANA, André Rego; BARROS, Pedro Silva; CALIXTRE, André Bojikian (Org.). Governança e Integração na América do Sul. Brasília, DF: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3004/1/Livro_Governan%C3%A7a%20global%20e%20integra%C3%A7%C3%A3o%20da%20Am%C3%A9rica%20do%20Sul.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2014.

SALOMÃO, Luiz; MAGALHÃES, José. Processo de integração energética: rumos e percalços. *Observatório Político Sul-americano (OPSA)*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 1-30, jul. 2007.

SANTOS, Romário de Jesus. Fontes Energéticas no Âmbito da América do Sul: análise do potencial regional e sua capacidade de integração. *Revista Cadernos de Aula do Lea*, Ilhéus, v. 2, p. 32-45, nov. 2013.

SEBBEN, Fernando Dall'Onder. *Bolívia: Logística Nacional e Construção do Estado*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)–Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/25487/000749341.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 4 jun. 2014.

SIMON, Roberto. “Itaipu não pode parar por problema político”, diz novo diretor paraguaio, *Estadão*, Assunção, 25 jun. 2012. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,itaipu-nao-pode-parar-por-problema-politico-diz-novo-diretor-paraguaio,891486>>. Acesso em: 4 jun. 2014.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL). Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. 23 maio 2008. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/uploads/cb/f2/cbf2f9520ad902831b19a51f5b886959/Tratado-Constitutivo-version-portugues.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2014.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR); ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA DE ENERGÍA (OLADE). *Unasur: Un Espacio Que Consolida La Integración Energética*. Quito: UNASUR/OLADE, 2012. Disponível em: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10228.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2014.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). U.S. Energy Information Administration. *Brazil: international energy data and analysis - overview*. 2012. Disponível em: <<https://www.eia.gov/beta/international/country.cfm?iso=BRA>>. Acesso em: 3 jun. 2014.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.