

A integração energética sul-americana e o impasse político regional: entre a “segurança jurídica” e o “uso soberano dos recursos naturais”

Igor Fuser

1. Introdução

A integração energética é a utilização compartilhada de recursos energéticos por dois ou mais países, aproveitando complementaridades naturais e/ou econômicas, de modo a gerar benefícios para todas as partes. Envolve o fluxo de energia através das fronteiras, por meio de gasodutos, oleodutos e redes de transmissão elétrica, ou a instalação de empreendimentos em parceria para o aproveitamento dos rios que demarcam as fronteiras. Essas iniciativas reforçam a segurança energética¹ dos países compradores ou receptores, ao viabilizarem o aporte adicional de recursos estratégicos para as atividades econômicas e o bem-estar da sociedade. A integração reduz custos e torna mais diversificada a matriz energética, viabilizando a opção por fontes de energia com menor impacto ambiental. Ao mesmo tempo, favorece a arrecadação fiscal e o desenvolvimento econômico e social nos países exportadores.

Se existe uma ideia consensual entre os múltiplos atores envolvidos no tema da integração regional da América do Sul, é a avaliação de que todos os países da região teriam imensos benefícios com a integração energética. As fontes existentes no território sul-americano são mais do que suficientes para atender às necessidades da região, que é exportadora líquida de energia, isto é, exporta bens energéticos em valor maior do que os correspondentes às importações. Existem recursos hídricos em abundância, além de importantes reservas de petróleo, gás natural e carvão, e um imenso potencial para a geração de energia eólica, solar e geotérmica. O Brasil, além do crescente protagonismo no mercado dos hidrocarbonetos adquirido a partir da exploração das reservas petrolíferas do pré-sal, possui jazidas importantes de urânio e se destaca pela produção de biocombustíveis. A Venezuela tem a maior reserva petrolífera do mundo. A Argentina

¹ Segurança energética é a garantia do acesso, de forma permanente e a preços viáveis, aos recursos de energia necessários para as atividades econômicas, o bem-estar da população e a capacidade de defesa nacional de um país.

se destaca pelos empreendimentos de exploração de suas grandes reservas de *shale gas* e *tight oil*.

Em nossa região, as fontes de energia estão distribuídas geograficamente de tal forma que potencializam as sinergias e realçam a necessidade da integração energética. Peru, Bolívia e Paraguai possuem recursos potenciais de geração de hidroeletricidade muito superiores às suas necessidades de consumo, enquanto países como o Chile e o Uruguai enfrentam dificuldades crescentes para satisfazer suas respectivas demandas de abastecimento energético. As reservas de gás comprovadas na América do Sul permitiriam o consumo por mais de cem anos (considerando o consumo anual equivalente ao de 2009) e o potencial hidrelétrico é 2,7 maior que o total da potência elétrica instalada na região (CIER, 2011).

Um segundo consenso se refere à constatação da imensa distância que separa a expectativa dos possíveis ganhos e a integração energética regional realmente existente. Os avanços são lentos e as possibilidades em âmbito bilateral ou multilateral permanecem, muitas vezes, apenas no plano das idéias. “Observam-se vários acordos de cooperação, memorandos de intenções e/ou de entendimentos, assinados nos diversos encontros entre presidentes dos países da região, mas o processo, muitas vezes, não vai além do ato formal das assinaturas” (QUEIROZ, 2015). Por outro lado, verifica-se a existência de um conjunto importante de empreendimentos binacionais em plena operação, responsáveis por parcelas significativas do abastecimento energético dos dois países mais industrializados da América do Sul – Brasil e Argentina -, além da instalação, nos anos recentes, de novas interconexões bem-sucedidas, às quais se agregam vários projetos em andamento.

O presente trabalho se propõe a fazer um breve balanço dos desenvolvimentos voltados para a integração energética na América do Sul, apontando as realizações mais importantes² e também os fracassos e os obstáculos registrados nesse percurso. Ao final, discute alguns dos impasses atuais e segure caminhos para avançar na perspectiva da integração energética regional.

2 O estudo enfoca essencialmente os projetos em gás natural e hidroeletricidade por serem estes os setores efetivamente envolvidos na integração energética na América do Sul. O petróleo é objeto de projetos de cooperação, alguns deles mencionados no texto. Já as energias nuclear, eólica, solar biocombustíveis e outras fontes renováveis não apresentam realizações ou projetos relevantes para esta pesquisa.

2. A integração energética como projeto regional

A busca da complementaridade no campo da energia está presente desde as primeiras iniciativas voltadas para a integração regional. No início da década de 1960, a formação da Aliança Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), no âmbito intergovernamental, teve como contrapartida, no lado das empresas (públicas e privadas), o surgimento da Comissão de Integração Energética Regional (CIER), em 1964, e da Assistência Recíproca de Empresas de Petróleo e Gás Natural da América Latina (Arpel). Em 1973, o Tratado de Lima criou a Organização Latino-Americana de Energia (Olade), com a finalidade de realizar estudos e promover a cooperação energética. Na década de 1990, o tema da integração energética esteve presente na agenda do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e, mais tarde, no processo que levou à formação da União das Nações da América do Sul (Unasul).

Os projetos de infraestrutura e de energia foram promovidos ao topo da agenda regional na reunião de todos os presidentes dos países da América do Sul realizada em 2000, em Brasília, quando se criou a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Pela sua importância, o assunto deu motivo à realização da I Cúpula Energética Sul-Americana, na ilha de Margarita (Venezuela), em 2007. Nesse encontro foi criado o Conselho Energético da América do Sul (CEAS), que reúne os ministros da Energia de todos os países com objetivo de elaborar uma proposta de Estratégia Energética Sul-Americana, um Plano de Ação e o Tratado Energético Sul-Americano (TES). Mais tarde, o CEAS, assim como a IIRSA, foram incorporados à estrutura da União das Nações Sul-Americanas (Unasul). A nova instituição estabeleceu entre suas prioridades a integração energética e absorveu a IIRSA em um novo organismo, o Conselho de Integração e Planejamento da Infraestrutura (Cosiplan). Para a Unasul, a estratégia energética da região deve estar focada na integração.

No âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a integração energética também ocupa lugar de destaque, registrando-se iniciativas em duas frentes. A primeira se concentra nas atividades do Sub-grupo de Trabalho em Energia (SGT nº 9), que produziu algumas diretrizes e resoluções, como o Memorando de Entendimento Relativo aos Intercâmbios Elétricos e Integração Elétrica no Mercosul e o Memorando de Entendimento Relativo aos Intercâmbios e Integração Gasífera entre os Estados

Partes do Mercosul. Esses memorandos estabelecem princípios destinados a assegurar condições competitivas no mercado de geração de eletricidade e de produção de gás natural, assegurar a transparência das operações e garantir o fornecimento de energia, entre outros (FIESP, 2014). A outra frente de atuação do Mercosul em relação ao arcabouço jurídico dos investimentos e do comércio em energia se expressa no Acordo-Quadro sobre Complementação Energética Regional, que tem por meta contribuir para o avanço da integração energética regional em matéria de sistemas de produção, transporte, distribuição e comercialização de produtos energéticos entre os Estados Partes.

3. A trajetória da integração energética regional

Historicamente, as iniciativas práticas de integração ou interconexão energética na América do Sul ocorrem em três fases claramente distintas. A primeira fase, nas décadas de 1970 e 1980, se caracteriza pela forte participação do Estado no setor energético. É o período dos grandes projetos binacionais, com destaque para as hidrelétricas de Itaipu (Brasil-Paraguai), Yaciretá (Argentina-Paraguai) e Salto Grande (Argentina-Uruguai). Essas três grandes obras estão relacionadas com a existência de rios caudalosos nas fronteiras entre os países, o que exige empreendimentos binacionais para o aproveitamento do seu potencial energético (OXILIA; FAGÁ; 2006).

A construção da usina de Itaipu foi uma iniciativa do governo brasileiro, interessado em aumentar a geração de eletricidade para atender às demandas do crescimento da produção industrial e, ao mesmo tempo, reduzir os gastos públicos com o crescente consumo de energia. Havia também o interesse geopolítico do Brasil em se aproximar politicamente do Paraguai, visando contrabalançar a influência da Argentina sobre esse país. O marco jurídico que sustenta esse empreendimento é o Tratado de Itaipu, firmado em 1973 pelos governos do Brasil e do Paraguai. Esse tratado divide a propriedade da usina entre os dois países, em partes iguais, por da criação de uma empresa, a Itaipu Binacional, na qual os sócios são a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás) e a Administración Nacional de Electricidad (ANDE), empresas de energia do Brasil e do Paraguai, respectivamente. Inaugurada em 1984, a usina de Itaipu atualmente fornece 17,3%% da energia elétrica consumida no Brasil e 72,5% da usada pelo Paraguai (ITAIPU, 2015). A usina de Yaciretá foi construída com base em um tratado similar ao

de Itaipu, assinado no mesmo ano de 1973, mas só começou a operar em 1994. Já a usina de Salto Grande, no trecho médio do Rio Uruguai, é o resultado de um convênio firmado pela Argentina e pelo Uruguai em 1946. As obras foram iniciadas em 1973 e, seis anos depois, a usina começou a gerar energia.

No mesmo período, foi construído também o primeiro gasoduto internacional na América do Sul, o Yacimientos Bolivian-Gulf (YABOG), entre a Bolívia e a Argentina, inaugurado em 1972, com financiamento do Banco Mundial. O empreendimento teve início em 1968, quando os dois países assinaram um contrato para o envio de gás boliviano durante vinte anos, em um volume máximo de 4,5 milhões de metros cúbicos diários. Para transportar o gás, decidiu-se construir um gasoduto ligando Rio Grande, na Bolívia, à rede argentina de gasodutos em Salta, num percurso de 441 quilômetros. No período de operação do YABOG, a importância da produção de gás na economia da Bolívia foi crescendo até superar a metade da receita total de exportações. Mas o mercado gasífero argentino evoluiu de um modo diverso do que previam ambos os governos na ocasião dos acordos para a construção do gasoduto. Novas reservas, descobertas na Argentina ao final da década de 1970, expandiram rapidamente a produção interna a preços mais baixos que o do gás boliviano, que deixou de ser competitivo. No novo contexto, os dois países renegociaram o preço do gás, que diminuiu 20%. Após o vencimento do contrato, em 1992, o fornecimento foi reduzido drasticamente, até que só restasse um fluxo residual. Em 2006, quando a Argentina se viu novamente na necessidade de importar gás boliviano, o YABOG voltou a ser utilizado em sua plena capacidade, por meio de um novo contrato, com duração de vinte anos, entre as estatais Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) e Energía Argentina Sociedad Anónima (Enarsa).

A segunda fase da integração energética, nas décadas de 1980 e 1990, se caracteriza pela centralidade dos investimentos privados, com a redução relativa do papel do Estado. A idéia da integração regional foi incorporada à agenda política da América do Sul dentro da perspectiva neoliberal de que os investimentos externos e os fluxos de comércio levariam ao desenvolvimento econômico (PADULA, 2011). Priorizou-se o objetivo de atrair capitais privados da América do Norte e da Europa para todos os tipos de projetos em energia – extração de recursos naturais, geração de eletricidade, transporte, distribuição, venda aos consumidores finais. Com efeito, a liberalização dos mercados trouxe consigo um aumento extraordinário dos investimentos diretos no setor

energético da América Latina. No entanto, esses projetos estiveram voltados, unilateralmente, para a maximização dos lucros das empresas, sem levar em conta as necessidades dos países envolvidos. Em certos casos, resultaram na exploração predatória de recursos naturais não-renováveis, provocando o desabastecimento. Em outros casos, o ingresso de empresas estrangeiras, no contexto da privatização das estatais sul-americanas, se deu em meio a fortes controvérsias entre os atores políticos internos. Esse ambiente de conflito deu margem ao questionamento de muitos dos contratos, apontados como injustos, ilegais ou lesivos aos interesses nacionais. Essa contestação mais tarde se traduziu na revisão compulsória dos acordos firmados, criando nas empresas privadas uma percepção de “insegurança jurídica” que veio a prejudicar o financiamento de projetos.

No período neoliberal, as represas hidrelétricas ficaram em segundo plano diante da prioridade às usinas termoelétricas, que propiciam lucros de curto prazo. A necessidade de abastecimento das termoelétricas colocou na ordem do dia a ampliação da oferta de gás natural e seu transporte através de grandes dutos. Em 1996 se iniciou a construção do Gasoduto Bolívia-Brasil (Gasbol), inaugurado três anos depois. O Gasbol é o maior gasoduto em operação na América do Sul, com a capacidade de transportar 32 milhões de metros cúbicos diários de gás natural. Suas tubulações se estendem por 3.150 km, desde Rio Grande, na Bolívia, até Paulínia, no Estado de São Paulo, e depois, por uma ramificação, até Porto Alegre. O lado brasileiro (2.593 km) pertence à Petrobras e o boliviano (557 km) à YPFB. Atualmente, o Gasbol fornece quase a metade do gás natural consumido no Brasil, país em que essa fonte de combustível representa 13% da matriz da energia primária. O contrato, com duração de vinte anos, vence em 2019, mas as duas partes já anunciaram a intenção de renová-lo.

No caso da Argentina, a privatização do setor energético foi acompanhada pela construção de uma rede de nove gasodutos, todos eles privados, para a exportação de gás argentino a países vizinhos – seis deles, para o Chile; dois, para o Uruguai; e um para o Brasil. Inaugurados em um período que vai de 1996 a 2002, os nove dutos para transporte de gás argentino a países vizinhos se situam no centro do episódio mais desastroso na história dos projetos de intercâmbio internacional de energia na América do Sul. Depois de alguns anos de operação, eles foram atingidos pela crise no abastecimento interno de gás natural na Argentina, o que levou o governo do presidente Néstor Kirchner a interromper ou a reduzir drasticamente, a partir de abril de 2004, as

exportações de gás previstas nos respectivos contratos. A medida, totalmente inesperada, provocou uma crise energética no Chile, que foi obrigado a reduzir o abastecimento e a importar gás natural liquefeito (GNL) de outros países, pelo dobro do preço (SOHR; 2012).

O novo milênio inaugurou uma terceira fase na integração energética regional, com o questionamento das políticas “pró-mercado”, a ascensão do nacionalismo de recursos e o início de um ciclo político marcado pela instalação de governos “progressistas” ou “pós-neoliberais”, que atribuem ao Estado a posição de ator econômico central. A integração regional passou a ser encarada por um ponto de vista que busca ultrapassar “uma visão meramente comercialista” (HOFFMANN; COUTINHO; KFOURI; 2008). Nas palavras de Raphael Padula, “os grandes projetos estruturantes para a integração da infraestrutura regional (energia, comunicações e transportes) não podem estar submetidos à contabilidade de custos, à capacidade de atrair investimentos ou ao interesse privado”, mas, ao contrário, devem priorizar o interesse estratégico e o socioeconômico (PADULA; 2012). Nesse novo cenário, empreendimentos dos períodos anteriores, como o intercâmbio de gás Bolívia-Brasil e o Tratado de Itaipu, passaram por um processo de revisão, com a adoção de novas regras consideradas mais justas do ponto de vista dos Estados fornecedores de recursos naturais.

Entre os novos atores que entraram em cena na década de 2000 se destaca a Petroleos de Venezuela S.A. (PDVSA), empresa estatal que demonstrou intenso ativismo no campo da integração energética. A principal iniciativa da PDVSA foi a criação da Petroamérica, uma articulação de governos e de empresas estatais de hidrocarbonetos implementada nos marcos da Aliança Bolivariana para as Américas (Alba). A Petroamérica foi projetada para se subdividir em três empresas regionais de energia -- a Petrocaribe, a Petroandina e a Petrosur. Dessas, apenas a Petrocaribe adquiriu existência real, como responsável pelo fornecimento de petróleo venezuelano, a preços subsidiados e condições de pagamento especialmente favoráveis, a 14 países do Caribe e da América Central. A iniciativa da Petrosur esbarrou na falta de interesse da Petrobras e desapareceu da agenda regional diante do arquivamento de seus dois principais projetos: o Grande Gasoduto do Sul, que levaria gás venezuelano até a Argentina, num trajeto de 8.000 km, e a refinaria binacional Abreu e Lima, em Pernambuco, um empreendimento da PDVSA em parceria com a Petrobras. Depois muitos conflitos entre as duas empresas, relacionados com questões financeiras, a Petrobras decidiu levar a refinaria

adiante por conta própria, rompendo a sociedade com a PDVSA. O gasoduto se inviabilizou devido aos custos extravagantes e também pelo crescente desinteresse da Petrobras, na medida em que se dava conta da imensidão das reservas de petróleo e gás natural na camada do pré-sal no litoral brasileiro. Apesar desses fracassos, a Petroamérica criou, por meio da Petrosur, um ambiente favorável a uma intensa cooperação energética entre a PDVSA e empresas estatais de hidrocarbonetos do Cone Sul, em especial a Enarsa (da Argentina), a ANCAP³ (do Uruguai) e a Petropar (do Paraguai). Essas empresas importam petróleo venezuelano com vantagens semelhantes às vigentes na Petrocaribe. A PDVSA também mantém, por meio da Petroandina, importantes acordos de cooperação técnica com a YPFB, na Bolívia, e teve um papel decisivo na construção da Refinaria do Pacífico, no Equador, em um projeto de US\$ 13 bilhões atualmente compartilhado com a estatal PetroEcuador e a Chinese National Petroleum Company (CNPC).

Outra iniciativa importante é o Gasoduto Internacional Juana Azurduy, inaugurado em 2011, com capacidade para transportar 11 milhões de metros cúbicos diários de gás natural boliviano para a Argentina, onde se liga ao Grande Gasoduto do Nordeste. Em 2012, a Bolívia exportou uma média diária de 31,5 milhões de metros cúbicos de gás para o Brasil e 16,1 milhões de metros cúbicos para a Argentina.

No norte da região, o empreendimento mais importante é o gasoduto que liga o município de Ballenas na parte colombiana da Península de Guajira, a Maracaibo, na Venezuela, onde abastece duas termelétricas e uma indústria petroquímica. O gás colombiano é extraído pela empresa estadunidense Chevron. O duto foi idealizado para abastecer o oeste da Venezuela, onde não existe produção de gás, até que estejam operacionais os projetos de produção gasífera no leste do país. Aí, a previsão é o fluxo venha a se inverter, com o fornecimento de gás venezuelano da PDVSA para o mercado da Colômbia. Entre o Brasil e a Venezuela, existe, desde 2001, uma interconexão de 676 km para levar a eletricidade da usina hidrelétrica de Guri – a terceira maior do mundo, instalada no Rio Caroní – para o estado de Roraima. A lógica dessa integração é redução dos gastos com combustíveis fósseis, uma vez que Roraima não está integrado ao sistema elétrico brasileiro. Antes de receber a energia venezuelana, o abastecimento

3 Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland.

daquele estado amazônico se dava por geradores que utilizavam óleo combustível e dependiam de uma complexa logística para chegar até a cidade de Boa Vista, a capital.

4. Novos projetos

O intercâmbio de eletricidade é o foco da maioria dos novos projetos de integração energética. As interconexões elétricas na região ocorrem em duas zonas separadas: a) a região do Cone Sul, abrangendo Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em um ambiente de cooperação no âmbito do Mercosul; b) a região andina, ou seja, Colômbia, Venezuela, Equador, Peru e Bolívia. O Chile, por motivos geográficos e também políticos (relacionados com as seqüelas da Guerra do Pacífico, no século XIX), está excluído dos fluxos de energia elétrica que envolvem a Bolívia e o Peru.

A Argentina é o país sul-americano que possui maior número de interconexões elétricas com seus vizinhos. A ligação com o Brasil se dá em dois pontos. O empreendimento mais importante se articula ao redor de duas estações conversoras, pertencentes à empresa espanhola Endesa, localizadas em Garabi (RS), próximo à fronteira. Esse sistema, em operação comercial desde 2000, foi planejado para transmitir energia nos dois sentidos, de acordo com as necessidades de cada uma das partes. O Brasil envia eletricidade no inverno (época de carência de energia no mercado argentino, devido ao aumento do consumo) e recebe volumes equivalentes no verão, quando o sistema argentino tem excedentes de gás natural para geração elétrica. Essa mesma linha de transmissão permite a venda de eletricidade brasileira ao Uruguai, passando por território argentino. A interligação entre o Brasil e o Uruguai envolve um volume mais baixo de energia, em comparação com os enlaces existentes com a Argentina. Realiza-se através de uma estação de conversão, com potência de 70MW, localizada em Rivera, no Uruguai, e de uma linha de transmissão até Santana do Livramento, no Brasil, através da qual se realiza a exportação de energia hidrelétrica brasileira para o país vizinho. Um estudo desenvolvido pelos dois países, finalizado em 2007, indicou um novo ponto de interligação entre o Brasil e o Uruguai, por meio de uma linha de conexão entre o município uruguaio de San Carlos e o brasileiro de Candiota. O contrato de construção foi assinado em março de 2010. Na região andina, a Colômbia tem tirado proveito de seu alto potencial hidrelétrico para estabelecer contratos de venda de eletricidade para o Equador, a Venezuela e o Panamá.

Entre os projetos regionais que ainda não entraram em execução, destaca-se o Complexo Hidrelétrico Garabi-Panambi, que prevê a construção de duas represas com capacidade total de 2.200 MW no mesmo trecho do Rio Uruguai onde já ocorre, atualmente, a interconexão elétrica Argentina-Brasil.. O projeto das obras das represas binacionais de Garabi e Panambi, entre o Rio Grande do Sul e as províncias argentinas de Misiones e Corrientes, é o resultado de uma parceria entre a Eletrobrás e a empresa argentina Empreendimientos Energéticos Binacionales S.A. (EBISA). O projeto se encontra em fase de licitação internacional para a contratação dos estudos e dos projetos de engenharia e socioambientais. A obra, que segundo o projeto original deveria começar a gerar energia em 2016, encontra-se atrasada devido à resistência de comunidades ribeirinhas nos dois lados da fronteira.

O megaprojeto que tem suscitado maior polêmica envolve a construção de seis usinas hidrelétricas no Peru, a serem geridas pela Eletrobrás, e que, juntas, totalizariam 7 GW de capacidade instalada, conforme um acordo bilateral entre os governos brasileiro e peruano. Uma parte dessa energia se destinaria a abastecer as indústrias de mineração instaladas no sudeste do Equador e a outra parte seria exportada para o Brasil, somando-se à eletricidade gerada nas usinas de Jirau e de Santo Antonio, no Rio Madeira. Desses projetos, todos eles paralisados devido à ação de opositores movidos por razões socioambientais, o que se encontrava em estágio mais avançado era o da represa de Inambari, de 2 GW, no rio de mesmo nome, uma obra de US\$ 5 bilhões que seria executada numa localidade amazônica próxima à fronteira brasileira. Em junho de 2011, poucos dias antes do encerramento do seu mandato, o presidente peruano Alán García cancelou a licença provisório do consórcio brasileiro Egasur (formado pela empreiteira OAS e pela Eletrobrás), atendendo às demandas de moradores da região e de organizações indígenas e ambientalistas.

Com o projeto de Inambari bloqueado por prazo indefinido, as expectativas dos planejadores do sistema elétrico em Brasília se voltam para a Bolívia, onde estão avançadas as negociações para a construção da usina de Cachuela Esperanza, de 800 MW. Em 2011, o empreendimento foi autorizado pelo governo boliviano. Para a transmissão da eletricidade, planeja-se construir uma linha de 2.850 km de extensão, com investimentos de US\$ 792 milhões. Além do acesso à energia abundante e barata, o Brasil também seria beneficiado pelo fato de que a represa de Cachuela Esperanza funcionaria como uma peneira, retendo troncos, galhos e todo o tipo de sedimento do

Rio Beni – afluente do Madeira –, o que aumentaria a vida útil e a produção de eletricidade das usinas brasileiras, situadas abaixo no curso das águas. Outro projeto boliviano na bacia hídrica do Rio Madeira é a construção da usina de Jaramirim, com capacidade prevista para 900 MW. A meta dos responsáveis pelo setor elétrico da Bolívia é a de duplicar a capacidade instalada no país com as obras voltadas para a venda de energia ao Brasil, maximizando as vantagens de uma bacia fluvial em que 94% das águas convergem para o Madeira.

5. Atores em conflito, visões divergentes sobre a integração

Os conflitos e impasses ocorridos em vários projetos de interconexão energética evidenciam a necessidade de um conjunto coerente de normas, leis e regulamentos comuns, de modo a garantir a segurança jurídica dos Estados e empresas. O problema causa impactos particularmente negativos nos setores de gás natural e de energia elétrica, uma vez que ambos demandam obras de infraestrutura que, além de serem intensivas em capital, exigem planejamento e garantias de longo prazo. Em estudo recente sobre o tema, a Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp) afirma que “a promoção da integração energética é prejudicada pela ausência de um quadro regulatório abrangente que promova a transparência e previsibilidade das regras e se evite, assim, que eventuais conflitos resultem em limitações ou interrupções do fornecimento ou transporte de energia, além de sérias questões diplomáticas. (FIESP, 2014). As propostas formuladas com base no princípio da segurança jurídica dos investidores convergem para a defesa da liberalização do setor de energia e para a adoção de um conjunto abrangente de medidas legais para proteger as empresas transnacionais contra qualquer medida dos governos sul-americanos que possam limitar seu controle sobre os empreendimentos e suas expectativas de apropriação da renda gerada pela exploração dos recursos energéticos.

Em oposição ao modelo liberal, articulam-se as políticas que enfatizam o conceito da soberania permanente sobre os recursos naturais, entendida como o pleno uso dos bens energéticos pelas sociedades onde eles se situam, com vistas a atingir objetivos de desenvolvimento econômico e social, definidos a partir do Estado. Segundo o pesquisador argentino Gustavo Lahoud, soberania energética é “a capacidade de uma comunidade política para exercer o controle e a autoridade e para regular de maneira

racional e sustentável a exploração dos recursos energéticos, conservando uma margem de manobra e uma liberdade de ação que lhe permita minimizar os custos associados às pressões externos dos atores estratégicos que rivalizam pela obtenção desses recursos” (LAHOUD, 2006).

Conforme explica o jurista Gilberto Bercovici, a idéia da soberania permanente sobre os recursos naturais vem sendo utilizada na arena internacional desde a década de 1950, especialmente pelos países subdesenvolvidos, como uma garantia legal para evitar a violação da sua soberania econômica em virtude de direitos contratuais ou do direito de propriedade reclamado por outros Estados ou por companhias estrangeiras. A vinculação do tema às questões controversas de expropriação de propriedade estrangeira e eventual compensação e do tratamento do investimento estrangeiro fizeram com que o debate estivesse no centro das disputas entre países centrais e países periféricos, além de ser um instrumento utilizado em várias crises internacionais, desde a pioneira nacionalização das empresas petrolíferas no México, em 1938, passando pela nacionalização do petróleo no Irã (1951-1953), do Canal de Suez, pelo Egito (1956), da indústria do cobre no Chile (1972), entre inúmeras outras (BERCOVICI; 2011; p.43).

A pressão dos países periféricos, apoiados nesse tema pelo chamado bloco socialista, levou à aprovação da Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas nº 1803 (XVII), de 14 de dezembro de 1962, a Resolução sobre a Soberania Permanente dos Estados sobre os Recursos Naturais, aprovada por 87 votos contra 2 (da França e da África do Sul) e 12 abstenções. Conforme explica Bercovici,

“A soberania permanente sobre os recursos naturais é parte essencial da independência econômica dos Estados, da sua soberania econômica. (...) Os Estados têm o direito de regular, da forma que entenderem melhor, sobre o tratamento ao capital e aos investimentos estrangeiros, bem como, se necessário, expropriá-los ou nacionalizá-los, de acordo com as normas vigentes. Mas a principal determinação da soberania permanente sobre os recursos naturais é o reconhecimento de que os Estados têm o direito de dispor livremente de seus recursos naturais e riquezas, mas para utilizá-los em seu processo de desenvolvimento nacional e para o bem-estar de seu povo” (BERCOVICI; 2011; p.44).

Os conceitos de soberania energética e de segurança jurídica não são contraditórios, e é inegável a necessidade de algum nível de harmonização dos marcos jurídicos que afetam a integração energética. Na prática, porém, persiste na região um choque de interesses que se articulam ao redor dessas duas concepções. A rejeição ao Centro Internacional de Arbitragem de Diferenças sobre Investimentos (Ciadi, um organismo do Banco Mundial) como instância de resolução de conflitos é um ponto comum nas políticas estatais que enfatizam a soberania. Em momentos diferentes, a Venezuela, a Bolívia e o Equador se retiraram desse organismo ao longo da década de 2000. A criação de um novo mecanismo para a defesa conjunta dos interesses dos países da América Latina nos processos de arbitragem internacional foi a principal decisão da 1ª Conferência Ministerial dos Países Latino-americanos Afetados por Interesses das Transnacionais, ocorrida em Guayaquil, no Equador, em abril de 2013, com a presença de representantes de 14 governos da região. A América Latina é a região do mundo com maior número de contenciosos jurídicos internacionais envolvendo, de um lado, empresas transnacionais, e, do outro, governos.

Um dos mecanismos em debate, no âmbito da Unasul, é o Tratado Energético Sul-Americano (TES). A estrutura sugerida para o TES busca cumprir com o intuito da Unasul de promover a integração energética para “o aproveitamento integral, sustentável e solidário” dos recursos da região (Fiesp, 2014). Também na Olade se encontra em debate a proposta de uma Carta Energética Latino-Americana e do Caribe, apresentada na 37ª Reunião de Ministros (de Energia), no México, em 2006. Tal como na iniciativa da Unasul, trata-se de estabelecer uma instituição latino-americana encarregada de acordos e resoluções de caráter energético com a finalidade de promover a criação de um centro de conciliação e arbitragem em energia (HALLACK, 2014).

6. Conclusões

A integração energética pode ser definida de duas maneiras: como simples transferência de recursos de um país para outro ou como a adoção de políticas de energia coordenadas em escala internacional, a partir de um planejamento conjunto que leve em conta as capacidades e as necessidades de cada um dos atores envolvidos. Na

América do Sul, a interpretação vigente corresponde à primeira dessas duas ideias. Como assinala Geraldo Honty (2006), “a integração a que nós temos assistido é, essencialmente, uma interconexão física para transportar eletricidade e gás natural, sem nenhum compromisso político e sem aspirações de projetar um desenvolvimento regional sustentável”. Essa ideia é congruente com a avaliação de um grupo de pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), segundo os quais

“nas últimas décadas, os investimentos realizados na América do Sul, no setor de energia, além de limitados, em geral consideraram somente as necessidades nacionais. Nesse contexto, os projetos de infraestrutura, interconectando tais países ou integrando produtivamente suas indústrias energéticas, são baseados em acordos binacionais, não existindo nenhum plano de integração regional. Observa-se uma série de projetos isolados, que se concentram em dois eixos separados, um ao norte e o outro ao sul da região”(DESIDERÁ NETO et al, 2014, P.73).

É indispensável discernir, no debate sobre a dimensão jurídica dos projetos de integração regional, a cautela do setor privado em se proteger contra a incerteza associada aos investimentos em países estrangeiros da utilização do discurso da “segurança jurídica” como um meio de deslegitimar a ação estatal com base no princípio da “soberania permanente sobre os recursos naturais”. O que a experiência tem demonstrado, nos anos recentes, é que existe fundamento real na crítica exposta pelo ex-chanceler venezuelano Elías Jaua, segundo o qual os termos em que se propõem os acordos de investimentos apresentados aos governos latino-americanos “não servem para atrair investimento estrangeiro, mas para submeter nações soberanas” (SEVERO; 2011).

Nas projeções para o futuro da integração energética, deve-se destacar o Brasil como um único, entre os países sul-americanos, que pode exercer o papel de “agente catalisador” desse processo (CASTRO; ROSENTAL, KLAGSBRUNN, 2014). Pelas suas dimensões geográficas, econômicas, demográficas e até mesmo pela pujança do seu setor elétrico, o Brasil se situa numa posição singular no cenário regional. Conforme

assinala um estudo do Grupo de Estudos do Setor Elétrico da Universidade Federal do Rio de Janeiro, “a diferença é de tal magnitude que o mercado (*brasileiro*) pode contratar volumes de energia elétrica marginais para o Brasil, mas em quantidades substanciais para os outros países, tornando possível assim a construção de centrais hidrelétricas que não teriam viabilidade econômica para serem construídas”.

A conduta do Brasil pode fazer toda a diferença, por exemplo, para desatar o nó jurídico que impede o pleno uso da energia de Itaipu. Como explica Gustavo Codas, ex-presidente da binacional pelo lado paraguaio, a usina conta com uma capacidade de aumento da sua capacidade geração que poderia ser utilizada no contexto da integração regional. “Itaipu hoje tem 20 turbinas, mas usa só 18. Existe a possibilidade, sem prejuízo, de remanejar o cronograma de manutenção das turbinas, podendo produzir mais energia operando com o total. Evidentemente, esse excedente de energia pode, inclusive, ser destinado, através do sistema elétrico paraguaio ou brasileiro, para Argentina ou Uruguai (CODAS,2013). O Paraguai será o único país sul-americano que, daqui a 20 ou 25 anos, ainda disporá de um excedente hidrelétrico capaz de ser exportado em âmbito regional. Mas, para isso, será necessário eliminar ou flexibilizar a cláusula do Tratado de Itaipu que obriga o Paraguai a vender para o Brasil a totalidade do excedente de sua parte da energia gerada na usina.

A busca da segurança – tanto para os investidores privados quanto para os Estados nacionais – é um tema espinhoso, que envolve interesses legítimos e preocupações relevantes de ambas as partes. A integração energética, como pondera a pesquisadora Michelle Hallack, não envolve apenas o desenvolvimento e o uso de infraestruturas como os gasodutos, mas também demanda o estabelecimento de mecanismos efetivos de resolução de conflitos (HALLACK; 2014; p.406).

A harmonização das regras, na visão de Isaac A. Castillo, autor de importante estudo sobre integração elétrica publicado pela Olade, “deve ser gradual e flexível, para acomodar os distintos esquemas nacionais de regulamentação, porém progressiva, com cronogramas de execução definidos que os países se comprometem a cumprir” ((CASTILLO; 2013; p.97). Porém, se existe um consenso quanto à necessidade de normas jurídicas claras e da instalação de fóruns de resolução de controvérsias capazes de dirigir os eventuais conflitos, não se verifica o mesmo grau de acordo no tocante aos

princípios, valores e objetivos que devem orientar o estabelecimento dessas regras e instituições. É importante lembrar, nesse sentido, que

“uma instituição que seja capaz de garantir os acordos e os contratos tem de ser capaz também de resolver os conflitos de interesses, visto que estes são intrínsecos à dinâmica de longo prazo deste tipo de indústria. Uma instituição, para ser legítima na América do Sul, deve preocupar-se em estabelecer parâmetros que garantam uma **distribuição equitativa dos benefícios**⁴, mantenham os incentivos de todas as partes envolvidas e evitem lacunas e vazios legais” (HALLACK; p.406; 2014).

Essas condições, evidentemente, não podem ser atendidas por tribunais internacionais de arbitragem do tipo Ciadi, ou seja, sediados nos países centrais do sistema internacional⁵. Citando Mortimore (2009), Hallack aponta, entre as críticas feitas aos tribunais de arbitragem existentes o conflito de interesses decorrente do fato de que eles se localizam em países que são investidores líquidos em mercados situados em outros países, o que pode colocar em dúvida sua imparcialidade; o fato de que são tribunais privados, cujas regras muitas vezes permitem ampla interpretação; e, por fim, o tratamento dado aos Estados receptores de investimentos, reduzidos ao mesmo status de uma entidade comercial. Ainda assim, o uso de tribunais de arbitragem internacional é uma das condições definidas em acordos bilaterais de investimentos realizados entre os Estados, sob os quais os contratos são assinados. “Na América do Sul, excluindo-se o Brasil, esta é uma prática habitual que trouxe diversos conflitos e custos para os países da região” (HALLACK; 2014; p.394).

O debate sobre a dimensão jurídica da integração energética não pode obscurecer a necessidade de se encontrar, ao mesmo tempo, mecanismos justos e eficientes para dirimir os conflitos socioambientais e as divergências sobre políticas de desenvolvimento que, com frequência crescente, interpõem-se entre os projetos de obras de infraestrutura energética e a sua efetiva realização – como se viu, por exemplo, no impasse em torno das usinas hidrelétricas na Amazônia peruana (Inambari e outras).

4 Destaques feitos pelo autor deste relatório.

5 Os fóruns mais comuns de arbitragem internacional, além do Ciadi, são a Corte Internacional de Arbitragem (CCI), na França; o Instituto de Arbitragem da Câmara de Comércio de Estocolmo, na Suécia; e a Corte Internacional de Arbitragem de Londres, na Inglaterra.

Esse é o sentido de questionamentos como os dos pesquisadores Carlos Vainer e Mirian Nuti, que acusam as políticas e práticas vigentes (no Brasil e na América Latina como um todo) de serem “muito pobres na implementação de políticas voltadas para a economia e conservação de energia”. O que deve-se inserir no debate público, a partir das perguntas que se seguem, é o próprio modelo de desenvolvimento em que se enquadram os atuais projetos de integração regional:

“Em que medida pretende-se reproduzir, em escala continental, os padrões de concentração econômica hoje vigentes em escala nacional, reiterando, e mesmo aprofundando, as desigualdades regionais? Até que ponto pretende-se aprofundar um modelo de integração continental na economia mundial que transformaria nossos países, de maneira definitiva, em exportadores de energia e produtos eletro-intensivos, às custas da degradação de nossos rios e da exaustão de nossos recursos naturais, da fragilização e mesmo destruição de muitas de nossas comunidades tradicionais?” (VAINER; NUTI; 2008; p.32).

Normas socioambientais relativas à consulta prévia às população atingidas (em especial, as comunidades indígenas), ao pleno conhecimento dos impactos das obras como barragens, ao direitos dos moradores dessas áreas a serem indenizados de forma justa em caso de deslocamentos, entre outras, devem ser aplicadas com o máximo rigor, sob pena de risco de bloqueio desses empreendimentos diante de pressões locais, nacionais e internacionais.

De nenhum modo se pode invocar o princípio da segurança jurídica para desqualificar a busca de correção de injustiças cometidas no período neoliberal, ou mesmo antes, como se verificou no contexto da iniciativa, da parte do governo paraguaio, de tentar uma revisão dos termos desiguais dos tratado de Itaipu e Yaciretá (CANESE; 2008; p.23-142). Igualmente a busca, pelas autoridades da Bolívia, de uma solução diplomática para o tema da “saída para o Pacífico”, por meio de negociações com o Chile que envolvem concessões territoriais, deve ser entendida como condição indispensável para qualquer projeto multilateral capaz de aproveitar as reservas bolivianas de gás natural em uma estratégia comum de otimização dos recursos de energia em favor do desenvolvimento regional do Cone Sul.

A integração energética, para ser bem-sucedida, deve se estabelecer com base em contratos que tenham como alicerce a soberania, a sustentabilidade socioambiental, a segurança energética e a garantia dos pressupostos para o desenvolvimento econômico e social dos países receptores de investimentos externos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERGOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

CANESE, Ricardo. **A recuperação da soberania hidrelétrica do Paraguai**. In: CODAS, G., *O direito do Paraguai à soberania* (org.), p. 23-142. Tradução: Ana Amorim e Juan Díaz Bordenave. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

CASTILLO, Isaac A. **Apuntes sobre la Integración Eléctrica Regional y Propuestas para Avanzar**. Olade: Quito, 2013. Disponível na internet em:

CASTRO, Nivalde José de; ROSENTAL, Rubens; KLAGSBRUNN, Victor Hugo. **Perspectivas e Desafios Econômicos e Políticos da Integração Energética na América do Sul e o Papel das Empresas Estatais**. Gesel – Grupo de Estudos do Setor Elétrico, UFRJ, 2014.

CIER (Comissão de Integração Energética Regional). **Síntese Informativa Energética de los Países de la CIER 2007**. Montevideo: CIER, 2007.

CODAS, Gustavo. **Mercosul e integração energética**. Entrevista a Murilo Machado e Daniella Cambaúva, no portal *Opera Mundi*, 2 de junho de 2013, São Paulo.

CAF (Corporación Andina de Fomento). **Energía: Una visión sobre los retos y oportunidades em América Latina y el Caribe**. Lima, 2013.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio; MARINO, 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: DESIDERÁ NETO, W.A. (org.), *O Brasil e as novas dimensões da integração regional*, p. 19-100. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2014.

FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo). **A Regulação do Comércio Internacional de Energia – Combustíveis e Energia Elétrica**. São Paulo: Fiesp, 2014.

HALLACK, Michelle Carvalho Metanias. **A integração da indústria de gás natural na América do Sul: desafios institucionais no desenvolvimento de infraestruturas de interconexão**. In: DESIDERÁ NETO, W.A. (org.), *O Brasil e as novas dimensões da integração regional*, p. 353-414. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2014.

HOFFMANN, Andrea R.; COUTINHO, Marcelo; KFOURI, R. **Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 51, nº 2, 2008, Brasília.

ITAIPU – USINA HIDRELÉTRICA DE ITAIPU. **Perguntas frequentes**. Disponível em: Acesso em 15 jun.2015

LAHOUD, Gustavo. **Una Aproximación Teórica a la Soberanía Energética e Integración Regional Sudamericana**. Buenos Aires: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Universidad del Salvador, 2008.

OLADE (Organização Latinoamericana de Energia). **Informe de Estadísticas Energéticas 2009, Año Base 2008**. Quito: Olade, 2009.

OXILIA, Victorio; FAGÁ, Murilo Werneck. **As motivações para a integração energética na América do Sul com base no gás natural**. *Petro & Química*, nº 289, 2006, São Paulo, p. 70-74.

PADULA, Raphael. Las perspectivas dominantes sobre la integración regional. In: COSTA, D. (org.), *América del Sur – Integración e Infraestructura*, p. 140-206. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2012.

_____. Da IIRSA ao Cosiplan da Unasul: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: In: DESIDERÁ NETO, W.A. (org.), *O Brasil e as novas dimensões da integração regional*, p. 291-352. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2014.

QUEIROZ, Renato. **Integração energética na América do Sul: motivações, percalços e realizações**. *Infopetro*, 24/5/2010. Disponível na internet em:

SALOMÃO, Luiz Alfredo; SILVA, José Malhães da. **A Integração Energética do Subcontinente: Novas Oportunidades e Desafios**. Artigo apresentado em seminário sobre integração regional promovido pelo Ministério das Relações Exteriores, em Brasília, em 12/03/2008. Disponível na internet em: <http://www.eppgg.com.br/2013/02/integracao-energetica-do-subcontinente-novas-oportunidades-e-desafios/>

SEVERO, Leonardo Wexell. Países latino-americanos criam mecanismo de defesa contra atropelos das multinacionais à soberania. **Carta Maior, São Paulo, 25 de abril de 2013.** Disponível na internet em <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Paises-latino-americanos-criam-mecanismo-de-defesa-contra-multinacionais/7/27863>

SOHR, Raúl. **Chile a Ciegas – La triste realidad de nuestro modelo energético**. Santiago de Chile: Debate, 2012.

VAINER, Carlos; NUTI, Mirian. **A Integração Energética Sul-Americana – Subsídios para a agenda socioambiental**. Brasília: Inesc, 2008.