

# **Impasses e perspectivas da integração energética da América do Sul e o protagonismo brasileiro.**

Verena Hitner y Barros Pedro Silva.

Cita:

Verena Hitner y Barros Pedro Silva (2010). *Impasses e perspectivas da integração energética da América do Sul e o protagonismo brasileiro*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/611>

## **Impasses e perspectivas da integração energética da América do Sul e o protagonismo brasileiro.**

Verena Hitner<sup>1</sup> e Pedro Silva Barros<sup>2</sup>

*“A integração energética da América do Sul é uma realidade que supera a própria retórica do processo integracionista na região” (Simões, 2007, p. 25).*

### **Introdução:**

O trabalho tem por objetivo discutir as possibilidades de integração sul-americana a partir da questão energética e o protagonismo brasileiro no processo. Esse é um tema central em qualquer discussão sobre integração regional, uma vez que os principais países da região, no que tange a aproximação econômica e estratégica, Brasil<sup>3</sup> e Argentina, importam energia de seus vizinhos em abundância.

Devido ao baixo investimento na década de 1990 nos dois países, no início da década de 2000 eles passaram por crise de fornecimento, tornando-se a integração energética um dos principais temas da agenda regional. No caso brasileiro, tratado no artigo com maior atenção, o cenário de baixo investimento que perdurou até o início dos anos 2000 mudou completamente no início do novo século, sobretudo depois da descoberta do petróleo na camada pré-sal. Atualmente, vislumbra-se que o Brasil estará, dentro de uma década, entre os principais exportadores líquidos de energia e isso terá importantes implicações para sua relação com mercado regional de energia. A descoberta do petróleo na camada do pré-sal marcará decisivamente o novo modelo de inserção internacional e regional do país, que terá maior autonomia em suas decisões em um tema estratégico para a segurança nacional.

---

<sup>1</sup> Mestranda PROLAM/USP- [verena@hitner.eng.br](mailto:verena@hitner.eng.br)

<sup>2</sup> Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Internacionais (Dicod) do IPEA, professor do depto de Economia PUCSP e doutorando PROLAM/USP - [psbarros@pucsp.br](mailto:psbarros@pucsp.br)

<sup>3</sup> Ainda que o Brasil tenda a se tornar, em breve, e exportador líquido de energia, seguirá sendo importador líquido dos países da América do Sul, particularmente Bolívia e Paraguai.

Nesse novo momento, em que outros países da região, como Venezuela, Bolívia, Paraguai<sup>4</sup> e a própria Argentina têm governos eleitos que defendem a integração regional como um dos principais pilares de sustentação do desenvolvimento da região, a integração energética ganha, além de seu sentido tradicional de garantir a segurança energética da região, um sentido político, de construção de meios para uma efetiva aproximação entre os países.

O Brasil e as políticas territoriais brasileiras para o subcontinente, por meio de estratégia adotada no início dos anos 1990 e que tem desdobramentos na sua política externa para a região, é hoje a força motriz do processo de integração em curso. Se internamente o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) se coloca como o grande projeto de desenvolvimento da infra-estrutura energética, regionalmente, a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e a política externa brasileira, de aproximação com todos os governos do subcontinente cumprem essa função.

### **Origens da política energética brasileira atual:**

As grandes decisões do setor energético no Brasil foram vinculadas ao projeto de desenvolvimento em curso. A prioridade do planejamento durante o período de grande crescimento da demanda de energia, entre 1930 e 1985, foi garantir a oferta de energia necessária à rápida urbanização e industrialização. A segurança energética era a busca pela auto-suficiência, o que significava, na prática, amenizar a dependência externa. Nesse período, a política exterior do Brasil esteve submetida a esse projeto de desenvolvimento, qual seja, garantir a proximidade com os potenciais investidores diretos ou financiadores

---

<sup>4</sup> Esses três países produzem energia, seja por meio hidroelétrico, seja pela produção de hidrocarbonetos, mais do que suficiente para suprir as necessidades internas de consumo, sendo grandes exportadores do produto. Na Venezuela, cerca de 30%<sup>4</sup> do PIB vem do petróleo e na Bolívia, 18%<sup>4</sup> do produto nacional é resultado de venda de gás para o Brasil. No Paraguai, a situação é ainda mais acentuada, pois, se pelo Tratado de Itaipu, cada país tem o direito de comprar 50% da energia produzida pela hidroelétrica, o Brasil consome hoje 95% da oferta total e o Paraguai, 5%, já que o país vizinho não possui demanda suficiente para absorver sua parcela na hidrelétrica.

durante todo o período, bem como a aproximação dos grandes exportadores de energia, especialmente em momentos como os dos choques do petróleo nos anos 1970.

O ano de 1973 é o grande momento de inflexão do mercado de energia. Subitamente, os preços internacionais do petróleo, principal matriz energética do mundo tanto em consumo como em comércio internacional, quadruplicaram devido à contundente resposta da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep)<sup>5</sup> ao apoio ocidental à Israel na Guerra do Yom Kippur. Em termos nominais, um barril passou de US\$ 2,93 pra US\$ 12,00 em poucas semanas. A partir de então, os principais países importadores de energia intensificaram seus programas de desenvolvimento de outras fontes alternativas ao petróleo e houve estímulo ao aumento da produção em países exportadores de petróleo que não faziam parte da Opep (Rússia, México, Noruega).

O Brasil executou um dos programas mais exitosos para diminuir a dependência das importações de petróleo. A diminuição da participação relativa do petróleo como fonte de energia acompanhou o movimento global, mas a relação produção/consumo passou de 0,2 em meados dos anos 1970 para 0,85 em 2006, com a possibilidade de se tornar maior que 1,0 em menos de uma década.

Com os preços internacionais cada vez mais imprevisíveis e com crescentes dificuldades em seu balanço de pagamentos, o governo brasileiro atacou o problema por várias frentes a partir de 1974. O país vivia sob um regime militar que, em grande medida, legitimava-se pelas altas taxas de crescimento econômico. Entre 1968 e 1973, o país cresceu em média a 11% a.a., enquanto o PIB industrial (intensivo em energia) crescia a 14% a.a., em média. O grande entrave do setor externo era energético: 25% das importações eram de petróleo e seus derivados. Como o preço desse bem quadruplicou, a manutenção da mesma quantidade de importações do produto comprometeria as divisas correspondentes a 100% das exportações.

---

<sup>5</sup> A Opep vinha ganhando em organização e confiança recíproca entre os países -membros. Possivelmente, a restrição da oferta viria de qualquer jeito e os fatos políticos de 1973 apenas aceleraram e concentraram a ação do cartel.

Não restou alternativa ao presidente eleito<sup>6</sup> em 1974, Ernesto Geisel, senão a de aprofundar os investimentos, particularmente na busca por segurança energética. O pacote para o setor energético<sup>7</sup> era o início do maior programa de energia alternativa do mundo, e incluía a construção da então maior hidroelétrica do planeta, a criação de uma empresa para ampliar o programa nuclear brasileiro, o considerável aumento dos investimentos da Petrobras em direção à prospecção marítima e, ainda, a intensificação da busca por carvão mineral no sul do país ilustram a magnitude da ação estatal. As políticas públicas ali iniciadas começaram a render frutos em poucos anos. No início dos anos 1980, o Brasil produzia mais automóveis a álcool que os movidos a gasolina, a despeito da Petrobras passar a extrair petróleo em águas profundas. Ao mesmo tempo, houve abundância de energia hidroelétrica na região mais populosa do país e o Brasil passou a dominar a tecnologia para a produção de energia nuclear.

Uma década depois, porém, acompanhando um amplo processo de reforma do Estado, o planejamento estatal e os investimentos em energia minguaram. As políticas públicas, a partir da crise da dívida do início dos anos 1980, privilegiaram medidas de curto prazo e, pouco tempo depois, tiveram início as políticas de abertura, as privatizações e a desregulamentação do setor. O Proálcool<sup>8</sup> foi abandonado, e, com ele, a demanda por veículos movidos a álcool hidratado. A Petrobras deixou de ter o monopólio da extração e produção e o governo abriu mão da maior parte de suas ações. Não foram feitos os investimentos adequados em energia hidroelétrica durante os governos que organizaram e concretizaram a privatização do setor elétrico. Os projetos de expansão da produção de energia nuclear foram abandonados. A eminente crise no setor energético brasileiro, que não ocorrera na década de 1990 devido às baixas taxas de crescimento econômico, ocorreu no final do governo Fernando Henrique Cardoso, quando do apagão de 2001 e do *tarifaço* iniciado em seguida.

---

<sup>6</sup> Ernesto Geisel foi eleito indiretamente. Antes de ser escolhido candidato era presidente da Petrobras e, provavelmente, o mais apto entre os generais para enfrentar o desafio energético.

<sup>7</sup> O II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) surgiu, entre outras razões, como uma tentativa de por fim aos estrangulamentos ao crescimento nacional e equacionar o problema da dependência da externa em suas várias formas, dentre as quais era primordialmente considerada a questão energética.

<sup>8</sup> O Proálcool, Programa Nacional do Álcool, foi uma estratégia governamental de substituição em larga escala dos derivados de petróleo elaborada para evitar o aumento da dependência energética externa.

## **Política de Integração Energética da década de 1990:**

A política de integração energética brasileira dos anos 1990 está ligada ao modelo liberal de inserção internacional proposto em vários países da América Latina nesse período devido à crise evidente do modelo anterior. Trata-se de um modelo de política externa baseado na “autonomia pela participação” que visa à aceitação dos regimes internacionais com o objetivo de influenciar na formulação dos princípios e regras do sistema internacional (Vigevani & Cepaluni, 2007, p. 283). Essa política ganhou destaque nos anos 1990 por causa da ênfase atribuída aos processos de integração regional, à abertura comercial e às negociações multilaterais (Vigevani & Mariano, 2004, p. 14). No Brasil, prevalecia a idéia de que o país obteria mais benefícios em um sistema internacional no qual prevalecesse o princípio do livre comércio, o que aumentaria a capacidade competitiva do país e melhoraria sua inserção internacional. No plano interno, diversas medidas condizentes com essa estratégia de inserção internacional foram tomadas: liberalização cambial, diminuição do subsídio à indústria, maior liberalização dos investimentos e privatização de empresas estatais.

Em relação à política energética, essas medidas levaram o Brasil, no ano de 2001, à pior crise de sua história. Em um primeiro momento o governo Cardoso atribuiu a queda da produção de energia a causas naturais; porém, alguns meses depois, reconheceu que o “apagão” foi causado pelo baixo investimento no setor elétrico durante a década anterior, período de reestruturação pró-mercado.

Em sua tese de doutoramento, José Paulo Vieira, afirma que a reestruturação do setor elétrico durante os anos noventa além de aumentar o preço da tarifa, desmontou o planejamento e ampliou os riscos da produção de energia elétrica. O autor afirma que

*“as reformas dos anos 1990 não resolveram os problemas diagnosticados e acrescentaram outros. A pouca importância conferida ao planejamento energético nacional pode ser constatada pela falta de interesse de se implantar efetivamente o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), criado em 1998, que não realizou nenhuma reunião no período de mais de dois anos depois de sua constituição.” (Vieira, 2007, p. 166).*

E ainda lembra que o periódico Folha de São Paulo defendeu em editorial de 27 de maio de 2001 que “o Brasil precisa de planejamento a fim de garantir força para crescer. Planejamento que o mercado, mal ou bem regulado, não é capaz de prover (...) Resta ainda a insistência obtusa do governo em negar que o estado exerça papel central no planejamento estratégico, e não apenas indicativo, da oferta e da distribuição de eletricidade, negativa que conduziu o país ao desastre atual”(Folha de São Paulo apud Vieira, 2007, p. 169).

Pode-se afirmar que o apagão de 2001 no Brasil foi causado pela somatória de três fatores: ausência de planejamento, falta de investimentos e privatização do setor. Esse processo comprometeu o fornecimento de eletricidade e aumentou a dependência em relação à recém-fornecedora Bolívia<sup>9</sup>.

A partir da década de 1980, a Bolívia passou a viver um período de mudanças estruturais na sua economia, quando o governo de Paz Estenssoro adotou um conjunto de reformas denominadas Nova Política Econômica que, apesar de não ter avançado na privatização de setores estratégicos como o de combustíveis, desmantelou o maior símbolo do estadismo boliviano: a empresa mineradora Comibol. Até então, a Bolívia vivia de uma economia rural, basicamente sustentada apenas pela coca e pelo estanho, que representavam 80% das exportações do país. Com as reformas, entretanto, esses produtos foram, aos poucos, perdendo espaço na economia do país e abriram caminho para os que hoje são os principais produtos da Bolívia: gás natural e petróleo.

As reformas bolivianas dos anos 1990 seguiram um modelo de privatização das empresas estatais, denominado “capitalização”, que consistia na valorização do patrimônio das empresas estatais pela associação com corporações estrangeiras que deveriam investir no setor nos próximos anos. Na prática, as empresas foram entregues a capitais externos sem uma efetiva fiscalização do Estado (Villa & Urquidi, 2006, 76). Liberalização comercial e financeira, privatizações e desregulamentação foram os instrumentos utilizados na constituição do novo modelo econômico de crescimento. O *boom* do setor de petróleo e

---

<sup>9</sup> O interesse brasileiro pelo gás da Bolívia é antigo, sendo que os primeiros acordos datam do final do ano 1930, mas apenas na década de 1990 houve grande estímulo interno, motivado, sobretudo, pela Petrobras, para a criação de um mercado para o gás boliviano (Simões, 2007, p. 28).

gás, a modernização de segmentos do setor de infraestrutura física e de serviços e a manutenção da estabilidade macroeconômica viabilizaram a criação de um ambiente atraente aos investimentos estrangeiros (Cunha, 2004, p. 472).

Estenssoro foi sucedido por Paz Zamora, mas o processo de privatizações se completaria apenas no governo de Sánchez de Lozada. Privatizou-se entre outras, as empresas dos setores de transporte ferroviário (Enfe), telecomunicações (Entel), energia elétrica (Ende), petróleo e gás (YPFB) e transporte aéreo (LAB). Em especial a YPFB foi distribuída entre muitos consórcios tais como Enron-Shell, BP-Amoco e Repsol-YPF, com a modificação das leis de hidrocarbonetos, segundo a qual os impostos sobre os recursos seriam diminuídos de 50% para 18% e os *royalties* passariam a ser pagos como base em uma Declaração Jurada pelas próprias companhias, o que facilitava o contrabando do produto. Além disso, as empresas petroleiras ganharam o direito de propriedade dos recursos em boca de poço, do refino e da distribuição do produto.

Dessa forma, após grandes investimentos estrangeiros no setor de petróleo e gás, esse passou a ser o principal produto boliviano de modo que, desde 2001, a Bolívia responde por cerca de 1% das reservas internacionais conhecidas de gás natural ou 13% do total da América Latina (Cunha, 2004, p. 484) e passou a ser o principal fornecedor de gás para o Brasil, que nesse momento, vivenciava uma crise energética profunda.

O caso argentino foi ainda mais grave e radical. A privatização do setor foi muito mais acentuada, incluindo também a estatal de petróleo e gás, e foi agravada pelo fato do país ter optado, décadas antes, por um modelo que prioriza o gás em detrimento da hidroeletricidade. A queda na produção argentina de gás só não causou efeitos devastadores nos três primeiros anos do século XXI porque com a crise econômica vivida pelo país no período, a produção industrial despencou. Quando a economia foi reativada no governo Néstor Kirchner, a crise energética tornou-se inevitável. Na Argentina, como no Brasil, a iniciativa privada não investiu o programado na época das privatizações. Tanto em um país como no outro, as empresas privatizadas se valeram das fragilidades de controles para faturar mais (no Brasil as empresas que continuaram estatais foram proibidas pela área econômica do governo de aumentarem as tarifas). Ambos os países aumentaram sua dependência em relação às importações de gás natural boliviano. Em 2005, quando o

Movimiento al Socialismo ajudou a derrubar o presidente Carlos Mesa e, em dezembro elegeu Evo Morales presidente do país tendo como principal pauta a reestatização da produção de hidrocarbonetos, esses foram os países que mais sofreram. Argumenta Sébille-Lopez:

*“Para a Argentina e o Brasil, importadores de gás da Bolívia, a crise de 2005 ameaçava os seus aprovisionamentos energéticos. O Brasil, ainda que globalmente pouco dependente do gás, não dispõe, contudo de mais do que duas semanas de reservas de gás e importa 60% do seu consumo da Bolívia, através de um gasoduto de 2600 km, ligando as jazidas bolivianas à grande região industrial do sudeste brasileiro. Além disso, 600000 veículos brasileiros circulam a GPL e a companhia petrolífera nacional brasileira Petrobras é o primeiro investidor no sector de hidrocarbonetos da Bolívia. Com o gás boliviano estamos realmente perante uma trama geopolítica, primeiro local, depois nacional, depois regional, mesmo continental, se considerarmos que os Estados Unidos, na sua posição de maior consumidor mundial de gás, venham a estar interessado” (SÉBILLE-LOPEZ, 2006, p. 19).*

Com a maior dependência dos dois maiores consumidores de energia do subcontinente, os quatro exportadores líquidos de energia, Venezuela, Bolívia, Paraguai e Equador, passaram a poder negociar as ações de integração a partir de um ponto muito mais favorável. Isso porque, para além das razões econômicas, a integração regional justifica-se por razões políticas e estratégicas. A partir dos anos 1990, podem ser observados dois projetos integracionistas que são motivados por razões distintas na região. Se de um lado está o projeto brasileiro, baseado na economia e no comércio diversificado, que objetiva sua melhor inserção internacional, de outro lado está o projeto venezuelano que objetiva a integração energética, como forma de diminuir a dependência em relação ao mercado norte-americano para suas exportações e, ao mesmo tempo, legitimar-se politicamente na região. Os projetos, apesar de não serem excludentes, têm velocidades distintas, uma vez que o projeto venezuelano se constrói em cima de complementaridades e necessidades mais imediatas, o que faz com que seja mais rápido do que o primeiro (Carneiro, 2008, p. 2).

## **A IIRSA e a política externa brasileira:**

Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) foi concebida nos anos 1990, em um contexto de valorização do conceito de América do Sul no lugar do conceito de América Latina. Vislumbrava-se um projeto de integração das infraestruturas como motor de um projeto integracionista de maiores ambições. A proposta de integração da infraestrutura nasce vinculada à proposta da ALCA e a de um projeto integracionista que tinha como principal objetivo estruturar a região para uma presumida integração com o norte desenvolvido. Tratava-se de um projeto que ia ao encontro das políticas liberalizantes adotadas em toda a região.

Na década de 1990, o diagnóstico da região era o da inevitabilidade da integração econômica com os Estados Unidos. Começaram, então, a surgir propostas que visavam “melhorar” a integração. Ou seja, se a aproximação com os EUA era inevitável, seria necessário que os países da região tivessem melhores condições para disputar com os produtos norte-americanos. Em 1991, aconteceu a Iniciativa para as Américas, que agendou para 1994 o início das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Em contraposição a essa proposta, em 1992, na VI Cúpula do Grupo do Rio (em Buenos Aires), Itamar Franco havia proposto a Iniciativa Amazônica, que tinha como objetivo criar uma aproximação entre Pacto Andino e Mercosul (que ainda não tinha personalidade jurídica, o que só aconteceria em Ouro Preto, no final do mesmo ano). Em 1993 na VII Cúpula do Grupo do Rio (em Santiago) Itamar Franco ampliou sua proposta e lançou a Área de Livre-Comércio Sul-Americana (ALCSA), numa corrida para antecipar-se a ALCA.

*“No contexto proporcionado pela aceleração do processo integracionista em nossa arte do mundo, abrem-se, ademais, oportunidades de associação plurilateral que não podemos deixar de aproveitar, convictos como estamos de que os ideais do Libertador Simón Bolívar permanecem mais atuais do que nunca. A proposta de criação de ma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), que apresentei pela primeira vez na VII Cúpula do Grupo do Rio, se inspira nesses ideais. Estou certo de que a convergência dos esforços sub-regionais de integração do Mercosul, com a participação do Chile, traduzirá em crescente bem-estar e*

*progreso nossa vocação regional para o entendimento e a convivência em harmonia.*”<sup>10</sup> (Franco, 2008, p. 57)

A proposta brasileira tinha claro objetivo de deixar o México de fora, uma vez que este estava às vésperas de ingressar no NAFTA. Na ocasião os países do Mercosul declaram que *“os Ministros do Exterior e das Finanças do Mercosul confirmaram o seu apoio completo à liberalização comercial entre todos os países da América do Sul, como um fim em si mesmo, para facilitar a entrada da região na economia do Hemisfério e do mundo”* (Comunicado Conjunto dos quatro Governos, 1994), como prova do sentimento de inevitabilidade da integração com o norte vivido naquele momento. Nessa maior aproximação com a região, a diplomacia brasileira substituiu em seus discursos o conceito de América Latina pelo de América do Sul.

O conceito de América do Sul sempre pautou, objetivamente, a política exterior do Brasil desde o século XIX (Muniz Bandeira, 2009, p. 11), mas desde a metade do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, ele ganha um novo significado político ao servir para diferenciar a sub-região não mais dos Estados Unidos, mas sim do México, que se aproximava cada vez mais dos Estados do norte, adotando políticas de livre-comércio com os seus vizinhos desenvolvidos, que os países do sul procuravam evitar. Nesse sentido, afirmou FHC no lançamento da IIRSA na Cúpula de Brasília (2000) que aquele era *“o momento de reafirmação da identidade própria da América do Sul como região onde a democracia e a paz abrem a perspectiva de uma integração cada vez mais intensa entre os países que convivem em um mesmo espaço de vizinhança”* (Cardoso, 2000, “O Brasil e uma nova América do Sul”).

É importante considerar a política externa norte-americana, que nesse momento gozava de uma imensa força e credibilidade pela retomada de sua economia. Sobre a exuberância política norte-americana argumenta o embaixador Paulo Nogueira Batista que

*“cria-se um clima de tal conformismo que um intelectual do porte de Vargas Llosa, com pretensões de governar o seu país, ousaria tomar, sem pejo e até com entusiasmo, a imensa liberdade de sugerir, em artigo*

---

<sup>10</sup> XIX Discurso do Senhor Presidente da República, Itamar Franco, por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República da Venezuela, Dr. Rafael Caldera. La Guaira, Venezuela, 4 de março de 1994.

*assinado, que Porto Rico, como Estado associado dos Estados Unidos, passasse a constituir o modelo, por excelência, para a América Latina. Proposta esdrúxula e vexaminosa, que passou indene, sem comentários, de forma que indica o grau de anestesiamento da consciência nacional na região” (Batista, 1994, p. 7).*

A proposta de IIRSA veio nesse contexto, em uma tentativa de fortalecimento da América do Sul para entrar no jogo do livre-comércio. A IIRSA, como o projeto da ALCSA, foi liderada pelo Brasil. Isso porque a concretização da ALCA constituiria uma séria ameaça às exportações brasileiras de manufaturas para a América do Sul. O principal mercado de produtos industriais do Brasil seria potencialmente reduzido face à concorrência estadunidense, que passaria a enfrentar, nas mesmas condições de competição, os produtos brasileiros. Dessa forma, a integração da infraestrutura era fundamental para uma maior integração econômica da região.

A partir desse momento, passaram a ser duas as prioridades da política externa brasileira na região: fortalecer as bases do Mercosul (ou ainda tentar uma maior integração da região sul-americana) e avançar na integração física do subcontinente. Havia a percepção de que esses eram os dois pilares que faltavam para que o processo de integração regional se fortalecesse, em detrimento do vizinho do norte.

Em relação ao fortalecimento das bases do Mercosul, em 1996, Chile e Bolívia tornam-se membros associados do bloco, o que significava, entre outras coisas, a ampliação dos países com preferências tarifárias que se relacionariam com os países membros. Dois anos depois, aconteceu o Acordo-Quadro com a CAN, dando início ao que viria a ser a Comunidade Sul-Americana de Nações, atualmente UNASUL.

No que diz respeito à integração física continente, o projeto mais bem acabado foi a IIRSA, em 2000. Ela foi, em um primeiro momento, implantada por meio de seu Plano de Ação acordado na Reunião Ministerial de Montevideu, em dezembro de 2000, que identificava 12 eixos de integração e desenvolvimento, complementados com a estimulação de processos setoriais, necessários para melhorar a competitividade e o processo logístico geral. Ela acontece no âmbito da integração física da região. Suas áreas de atuação são basicamente: transportes, energia, comunicação e infraestrutura. Esse conceito de Eixos de

Integração, desenvolvido a partir das idéias de Eliezer Batista<sup>11</sup>, descritas no livro *Infraestrutura para o Desenvolvimento Social e Integração na América do Sul*, já tinha sido usado como subsídio para a elaboração do Plano Plurianual do Governo Federal brasileiro para os períodos 1996-1999 (Brasil em Ação) e 2000-2003 (Avança Brasil), de modo que a IIRSA aparece como uma tentativa brasileira de expandir essa metodologia de planejamento territorial para toda a região (Couto, 2006, p. 63).

No caso da energia, a complementaridade das matrizes energéticas e de consumo, as escalas de investimento e o compartilhamento de fontes de energia favoreceram os projetos comuns. Entretanto, na região, a distribuição de oferta energética é bastante desigual. Os países andinos, em particular Venezuela e Bolívia, são os que têm a maior produção de gás natural e petróleo<sup>12</sup> e que contam com um substantivo excedente energético, que se contrapõe ao déficit do Cone Sul, à exceção de Paraguai e Brasil<sup>13</sup> (Carneiro, 2008, p. 4).

Se na etapa fundacional foi identificado um total de 293 estudos e projetos de investimento propostos pelos governos, dos quais um primeiro grupo de 162 foi sugerido como uma *primeira geração de projetos*, em 2004, durante a Terceira Reunião dos Presidentes da América do Sul, o portfólio de projetos caiu para 31, sendo que a área energética contaria com apenas um: o gasoduto do Noroeste Argentino, que, se havia sido pensado como um gasoduto que ligaria Argentina e Brasil, tornou-se um projeto nacional argentino que conta com recursos exclusivamente argentinos.

A breve conclusão a que se chega sobre a IIRSA é que as limitações de seus projetos decorrem, sobretudo, do perfil de investimento a ser realizado. As prioridades dizem respeito a investimentos de maior densidade econômica e de retorno rápido e elevado. Os investimentos de menor rentabilidade ou de retorno a longo prazo, que poderia acelerar a integração, ficam de fora e só poderiam ser realizados com substantivos aportes de recursos fiscais. Além disso, a forma de financiamento, que privilegiava a iniciativa

---

<sup>11</sup> Ex-presidente da Cia. Vale do Rio Doce e ex-ministro de Minas e Energia do Governo João Goulart

<sup>12</sup> Há que se dizer que, desconsiderando do computo total das reservas as novas descobertas do pré-sal, cuja magnitude ainda não se conhece por definitivo, na Venezuela está concentrado 70% do total de reservas de petróleo da região.

<sup>13</sup> O Brasil conta com uma quase auto-suficiência na produção de petróleo, que se combina com um peso importante de fontes alternativas de energia como os biocombustíveis.

privada e parcerias público-privado (com o uso dos instrumentos do BID, Fonplata e CAF) se mostrou ineficiente vis-à-vis o modelo de financiamento via BDNES adotado a partir da gestão Carlos Lessa-Darc Costa (2003-2004) e mantida pelas gestões Guido Mantega, Fiocca e Luciano Coutinho, que será discutido adiante.

### **A integração energética na atual conjuntura Sul-Americana:**

O contexto político sul-americano, desde a década de 1990 até os dias atuais, viveu processo intenso de transformação e é marcado pela progressiva instalação de governos auto-proclamados de mudança em vários países. As eleições de Hugo Chávez (Venezuela), Néstor Kirchner (Argentina), Lula da Silva (Brasil), Tabaré Vázquez (Uruguai) e Evo Morales (Bolívia) aparecem, em maior ou menor grau, como resposta à instabilidade política da região.

Essa guinada política no subcontinente teve reflexos importantes para o processo de integração energética, sobretudo devido à eleição de grupos nacionalistas nos países detentores dos recursos energéticos. O nacionalismo fez que os maiores países da região, sobretudo o Brasil, repensassem o relacionamento com os vizinhos. Se no governo Cardoso a integração física com a região admitia um papel reduzido aos Estados, delegando às agências regionais de desenvolvimento e à iniciativa privada o papel de incentivadores e executores do processo (Couto, 2006, p. 68), no governo Lula, ela ganha uma nova dimensão. A América do Sul é reafirmada como prioridade, ganhando, inclusive, dentro do Itamaraty, uma subsecretaria específica, vinculada diretamente à Secretaria-Geral.

Na reunião, realizada em dezembro de 2004 na cidade de Cuzco (Peru), o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, no seu primeiro mandato, deu continuidade ao projeto de integração física e energética ao estabelecer como prioridade o aprofundamento da convergência entre o Mercosul, a Comunidade Andina (CAN) e o Chile, visando à construção de uma “zona de livre-comércio” regional mais ampla. A IIRSA foi confirmada como componente importante da estratégia de integração política e econômica regional, sendo aprovada pelos doze presidentes uma carteira de investimento formada por 31

*projetos de grande escala* — conhecidos, desde então, como *projetos-âncora*. Considerados estratégicos para o período 2006-2010, esses projetos foram na ocasião orçados em 6,4 bilhões de dólares americanos.

A intenção de incorporar a IIRSA como parte da estratégia de construção de um *espaço sul-americano integrado* ficou mais evidente em 30 de setembro de 2005, na I Reunião de Chefes de Estado da *Comunidade Sul- Americana de Nações* (CSN/CASA), quando mais uma vez reafirmaram a importância da integração energética da América do Sul e ratificaram os resultados da *I Reunião de Ministros de Energia da Comunidade Sul-americana de Nações*, realizada em Caracas, em 26 de setembro de 2005, que decidiu dar prosseguimento à *Iniciativa Petroamérica* (Verdum, 2007, p.19).

A CASA, depois denominada UNASUL, nasceu com o objetivo de ser um organismo amplo capaz de promover a integração não apenas comercial, mas também de infraestrutura, comunicação, transporte, energética, educacional, científica e tecnológica. A UNASUL, além de sua base política, tem um lastro econômico fundamental para o bom funcionamento da instituição e para o aprofundamento brasileiro de suas relações com seu principal sócio, a Argentina, e com seu parceiro estratégico, a Venezuela. O lastro econômico é dado pela nova possibilidade de o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) financiar projetos em outros Estados que não o brasileiro e pela criação do Banco do Sul.

O processo de negociação do Banco do Sul somente entrou na agenda diplomática brasileira dois anos após o lançamento da proposta pelo presidente Hugo Chávez em 2005 e rapidamente encampada por Néstor Kirchner no ano seguinte e ampliada por Rafael Correa em 2007. Naquele momento, acentuava-se a necessidade de construir uma integração financeira sul-americana (tal como prevê o artigo 3º do tratado constitutivo da União das Nações Sul-americanas - UNASUL) autônoma em relação aos fluxos financeiros internacionais e que servisse de instrumento regulador das economias domésticas, particularmente do investimento.

Apenas em 2007, o Brasil, cujo banco de desenvolvimento, o BNDES, detém a maior carteira de investimentos na região, aceitou negociar o tratado constitutivo. A condição estabelecida pelo Brasil para dar continuidade às negociações foi que o Banco do

Sul financiase a IIRSA, já com aportes principais do BNDES e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Apesar de esta vinculação ter ficado de fora, critérios de rentabilidade, de definição da atividade do banco como fomento ao desenvolvimento e de restrição à sua abrangência apenas aos países sul-americanos foram incorporados ao tratado constitutivo, assinado em Buenos Aires (dezembro de 2007) por ocasião da posse de Cristina Kirchner. O Banco do Sul, embora ainda não tenha iniciado suas operações, tem como membros Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Venezuela e Uruguai.

No caso do BNDES, além de passar a atuar em outros países da região com as mesmas funções que lhe são atribuídas no Brasil, passou a dar tratamento semelhante ao concedido a produtos nacionais nos financiamentos da Finame a bens de capital fabricados na Argentina, Uruguai e Paraguai. O BNDES aprovou, por exemplo, crédito de US\$ 200 milhões para ampliação de um gasoduto na Argentina, expandindo a capacidade de transporte de gás natural da Companhia de Investimentos de Energia (CEISA), ligada à Petrobras, e ampliando a oferta de gás natural e eletricidade na grande Buenos Aires (Muniz Bandeira, 2009, p. 25).

Além disso, no âmbito da IIRSA, a integração energética ganhou relevância, sobretudo em função da mudança brasileira de seu modelo regulatório. O antigo Grupo Técnico e Executivo (GTE) do Processo Setorial de Integração do Setor Energético, considerado “privatista” pelo novo governo, foi substituído, já em 2004, na VI Reunião do Comitê de Direção Executiva, pelo novo GTE, denominado Integração Energética.

*“A mudança no nome reflete uma alteração na lógica com a qual o tema seria tratado, não mais pela ótica do Mercado, mas pela ótica do aproveitamento das fontes energéticas dispostas nos países que pudessem favorecer a integração” (Couto, 2006, p. 71).*

Evidenciando, portanto, a nova conjuntura política da região, que se coloca contrária ao modelo anterior.

## **O Programa de Aceleração do Crescimento e os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento:**

Em estudo realizado pela IIRSA para elaboração dos projetos inter-regionais, a Amazônia é cruzada por vários eixos, seja na direção leste-oeste, seja de norte a sul. A Amazônia torna-se, portanto, o centro do continente, em vez de ser a periferia dos países que a compõem.

No que diz respeito ao projeto brasileiro, a IIRSA faz parte de uma estratégia de integração da Amazônia ao espaço produtivo brasileiro, bem como de integração do Brasil com seus vizinhos do norte do subcontinente. Durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, os principais projetos para a região previam investimentos em corredores multimodais de transporte. O governo brasileiro, com o programa Avança Brasil, concentrava seus investimentos para a Amazônia legal em quatro corredores multimodais de transportes, totalizando 3,5 bilhões de dólares. Mais de 50% eram destinados ao corredor Araguaia-Tocantins, cerca de 30% para o corredor Sudoeste, 15% para o corredor Oeste-Norte e 5% para o corredor Arco Norte. A estratégia territorial global para a implantação destas ações visava à incorporação efetiva da parte mais ocidental da Amazônia ao Sul-Sudeste do país, tomando como eixos principais as hidrovias e duas rodovias norte-sul, Cuiabá-Santarém e Porto Velho–Manaus–Boa Vista–Venezuela (Thery, 2005, p.42). Vale dizer que a reação popular a esses projetos foi forte, uma vez que tais eixos atingiriam regiões intactas até então, causando impactos ambientais em quase 187.500 km<sup>2</sup>. Em relação à integração de infraestrutura com os países vizinhos, apesar das péssimas condições das estradas de ligação do continente, de todos os vizinhos amazônicos do Brasil, apenas a Colômbia não é hoje acessível por um eixo rodoviário.

Com a ascensão de Lula à presidência, um novo projeto de integração com o subcontinente é inaugurado. O Programa de Aceleração do Crescimento foi criado em 2006, no final do primeiro mandato, com o objetivo formal de “*estimular a eficiência produtiva dos principais setores da economia, impulsionar a modernização tecnológica, acelerar áreas em expansão e ativar áreas deprimidas, aumentar a competitividade e integrar o Brasil com o Brasil, com seus vizinhos e com o mundo*”

([http://www.brasil.gov.br/pac/.arquivos/8balanco\\_3Benergetica12112009.pdf](http://www.brasil.gov.br/pac/.arquivos/8balanco_3Benergetica12112009.pdf)). Apesar de ser um projeto nacional, há prioridade de investimento no norte do país. No planejamento trienal do PAC para o período 2007 – 2010 observa-se que os estados da Região Sudeste irão concentrar a maior parcela dos investimentos, da ordem de R\$ 243,6 bilhões, ou seja, 48,34% dos recursos. O Nordeste com R\$ 115,6 bilhões (22,94%) ficou com a segunda dotação. Os estados do Norte totalizam recursos de R\$ 62,9 bilhões, ou 12,48% do valor a ser investido. As regiões Sul e Centro-Oeste receberam juntas 16,24% dos recursos. Se considerarmos a relação investimento população, percebe-se que, de fato, a distribuição dos recursos segue a distribuição populacional, mas com pequeno incremento para a região norte.

A análise do PAC como um todo mostra que os principais investimentos concentram-se área de infraestrutura energética, com orçamento de R\$ 274,8 bilhões, que equivale a 54,5% do total. Em números de projetos, equivale a 689 projetos compostos por programas de transmissão e produção energética. Dentro do programa energético, a maior ênfase é dada aos setores de petróleo, gás e energia elétrica.

Essa mudança de ênfase dos transportes para a energia é, em grande parte, devida à crise energética vivida pelo país em 2001 causada pela falta de investimento no setor nos anos que a antecederam. Percebe-se que a estratégia principal do PAC para a Amazônia diz respeito às obras de infraestrutura energética que devem receber 58,66% dos recursos projetados. As áreas de logística e infraestrutura social e urbana, outras importantes vertentes do projeto, vão ficar, respectivamente, com 25,93% e 15,41%<sup>14</sup> dos recursos. Os recursos para o setor de energia visam garantir a segurança energética e a redução das tarifas para a Região Norte. Além disso, busca ampliar a malha de gasodutos, garantindo o suprimento de gás natural; desenvolver e ampliar a produção de petróleo no estado; e, expandir e modernizar o parque de refino amazonense, garantindo insumo básico para as empresas que desejarem se instalar no estado.

Há uma clara percepção por parte do Estado brasileiro da necessidade de uma integração com os vizinhos amazônicos, importantes produtores de energia da região, a fim

---

<sup>14</sup> Todos esse dados encontram-se disponíveis no site [http://www.brasil.gov.br/pac/.arquivos/8balanco\\_3Benergetica12112009.pdf](http://www.brasil.gov.br/pac/.arquivos/8balanco_3Benergetica12112009.pdf)

de garantir a segurança energética não só do Brasil, mas de toda a região. A América do Sul concentra 8,6% das reservas mundiais comprovadas de petróleo, sendo que 70% desse total está na Venezuela. Com o gás natural acontece fenômeno semelhante. A Venezuela possui 66% das reservas latino-americanas de gás e a Bolívia 13% e em ambos os países o consumo é reduzido. Portanto, apesar de auto-suficiência energética da região, há uma grande assimetria entre os países seja em relação ao consumo, seja em relação à produção.

O PAC, diferente dos planos plurianuais, tem claro objetivo de integrar o país com os vizinhos amazônicos via energia. Todos os Planos Plurianuais (PPA) (de 1996-1999 (*Brasil em Ação*); de 2000-2003(*Avança Brasil*); e de 2004/2007 (*País de Todos*)) incluíram na sua estratégia a integração da Amazônia ao espaço produtivo brasileiro e a consolidação da política de integração regional da América do Sul, tendo por base a idéia dos *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*. A diferença do PAC está nos instrumentos da integração, que deixam de ser as vias de transporte, e passam a ser o meio energético. Se a interação via infraestrutura de transporte coloca o Brasil como o principal responsável pela integração física, uma vez que é ele o grande interessado no acesso ao outro lado do continente (ou seja, ao Oceano Pacífico), cabendo a ele a manutenção das estradas, por meio da integração energética, novas funções são atribuídas aos vizinhos, que ganham novo protagonismo. Essa mudança contribui para uma redefinição da geopolítica da região. Nessa nova arquitetura, os *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* cumprem objetivos estratégicos de integração brasileira, seja ela interna ou externa (já que todos os eixos possuem uma ou mais extensões internacionais). É nesse sentido que se pode dizer que os Eixos e a IIRSA são iniciativas que se completam e se retroalimentam, já que ambas compartilham de pressupostos e diretrizes semelhantes relativas à integração.

Outra diferença do PAC em relação aos PPAs é sua estrutura administrativa. Trata-se de uma estrutura supraministerial, gerida Pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), composto pelos Ministros da Casa Civil, Fazenda e Planejamento, o que diminui a segmentação do planejamento dos projetos e aumenta a eficiência na implantação dos projetos.

## **Conclusão:**

A integração da América do Sul nos anos 1990 foi fortemente influenciada pelas diretrizes do Consenso de Washington, limitou-se ao comércio e fraquejou nos momentos de instabilidade da economia mundial. A abertura dos anos 1990 se deu em um contexto de reestruturação da indústria do petróleo na América do Sul. Privatizações e abertura do setor na Bolívia, Peru, Equador, Argentina, Venezuela e Brasil marcaram a década. A falta de investimento brasileiro no setor energético ao longo da década aumentou a dependência em relação aos vizinhos, sobretudo Bolívia e Paraguai.

Esse cenário de baixo investimento começou a mudar com a crise energética vivida pelo país em 2001 e, a partir de então, a questão energética passou a ser central para o Estado brasileiro, tendo desdobramentos importantes na relação do Brasil com os vizinhos. A política integracionista brasileira passou a ter a perspectiva de que uma inserção internacional soberana passa, necessariamente, por uma maior e mais ampla integração sul-americana, contribuindo para uma reestruturação da hierarquia internacional. Tal perspectiva vai ao encontro dos anseios de outros importantes países da região, que vivem contexto político semelhante ao brasileiro, com governos auto-proclamados de mudança.

A consolidação de uma integração energética, que garanta maior segurança para a região, passa a ser objetivo comum aos países da região. A dependência de vários países da região em relação ao gás e ao petróleo dos demais exige um esforço integracionista por parte dos diferentes estados da região sul americana. Devido às assimetrias dos países em relação à produção e consumo e à conseqüente complementaridade entre eles, a questão energética assume papel estratégico para a integração regional e motiva os estados a se aproximarem: uns para vender energia e outros para comprá-la.

No caso brasileiro, no decorrer década de 2000, a produção de energia aumentou ano a ano e as perspectivas são as de que, no médio prazo, o país se encontre entre os principais exportadores líquidos. Há uma conjunção de fatores que explicam essa mudança e o principal deles é o êxito das políticas públicas iniciadas nos anos 1970 e a ascensão de um novo paradigma de Estado, particularmente no tratamento da questão energética e da

política externa, que tem superado a ineficiência do modelo dos anos 1990 e seu esforço de enterrar as políticas desenvolvimentistas.

As políticas territoriais brasileiras para o subcontinente, por meio de estratégia adotada no início dos anos 1990 e que tem desdobramentos na sua política externa para a região, é hoje um dos principais articuladores do processo integracionista. Se internamente os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, se colocam como o principal alicerce sobre o qual se sustenta o projeto de desenvolvimento da infraestrutura energética, regionalmente, a IIRSA cumpre essa função. A mudança na conjuntura política da região dá novas tonalidades à questão uma vez que há tendência, sobretudo nos países detentores da matéria-prima, de nacionalização de seus parques produtores e de uso político do insumo.

### **Bibliografia:**

- BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington, a Visão Neoliberal dos Problemas Latino-Americanos**. São Paulo: Pedex (Programa da Dívida Externa), caderno 6, 1994
- CARDOSO, 2000. “O Brasil e uma nova América do Sul”, *In: Valor Econômico*, 30 de Agosto de 2000.
- CARNEIRO, Ricardo. Globalização e Integração Regional. Caderonos do Desenvolvimento nº 5 ano 3 n. 5. Rio de Janeiro, dezembro de 2008. Disponível em <http://www.centrocelsofurtado.org.br/periodicos/Cadernos5texto.pdf>. Capturado em 03/10/2009.
- COUTO, Leandro F. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul. **Oikos** v.5 Edición Temática América Latina, pp. 60 – 76, 2006.
- CUNHA, André. Economia Boliviana: estrutura interna e inserção internacional *In: ARAUJO, Heloisa (Org.) Os Países da Comunidade Andina*, vol. 1, Brasília: FUNAG e IPRI, 2004.
- FRANCO, Itamar. XIX Discurso do Senhor Presidente da República, Itamar Franco, por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República da Venezuela, Dr. Rafael Caldera. La Guaira, Venezuela, 4 de março de 1994. *In: Discursos Seleccionados do Presidente Itamar Franco*, FUNAG, Brasília, 2008.
- MUNIZ BANDEIRA, Luiz A. A integração da América do Sul como espaço geopolítico. Texto apresentado no Seminário sobre Integração da América do Sul, promovido pela FUNAG – IPRI, 23 de julho de 20 09.

- SIMÕES, Antonio José F. Petróleo, gás natural e biocombustíveis: desafio estratégico no mundo e no Brasil. **Política Externa**, v.15 n. 3. São Paulo, 2007, pp 21-33.
- SÉBILLE-LOPEZ, Philippe. Geopolíticas do Petróleo, Instituto Piaget, Lisboa, 2006.
- THÉRY, Hervé, Situações da Amazônia no Brasil e no continente. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, 2005, pp 38-49
- VERDUM, Ricardo. Infraestrutura e políticas territoriais do Brasil no contexto da integração sul-americana. **Programa de las Américas Relatório Especial**. 16 de novembro de 2007. Disponível em <http://americas.irc-online.org/pdf/reports/0711brazil-port.pdf>. Capturado em 20/11/2009.
- VIEIRA, José Paulo. **Antivalor: um estudo da energia elétrica: construída como antimercadoria e reformada pelo mercado nos anos 1990**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- VIGEVANI, T. e CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: a Estratégia da Autonomia pela Diversificação, **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2007, vol. 29, n. 2
- VIGEVANI, Tullo e MARIANO, Marcelo P. Alca light. **Política Externa**, v. 13, n. 2, pp 45-52, 2004.
- VILLA, Rafael D. e URQUIDI, Vivian D. Venezuela e Bolívia: legitimidade, petróleo e neopopulismo *In: Política Externa*, vol. 14, nº 4, São Paulo: Paz e Terra, USP e IEEL, março, abril, maio, 2006, pp 63 - 78.

#### Sítios da internet

Programa de Aceleração do Crescimento – PAC:

[http://www.brasil.gov.br/pac/.arquivos/8balanco\\_3Benergetica12112009.pdf](http://www.brasil.gov.br/pac/.arquivos/8balanco_3Benergetica12112009.pdf)).

Banco Central da Venezuela:

<http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp>)

Notícias UOL:

<http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/2006/05/12/ult82u5892.jhtm>

Reportagem Revista Carta Capital:

<http://cms.cartacapital.com.br/carta/edicoes/2006/06/398/4837/>