



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Centro de Ciências Sociais  
Faculdade de Direito  
Programa de Pós Graduação em Direito  
Curso de Doutorado

AMALIA DEL CARMEN CASAS DE LAS PEÑAS DEL CORRAL

**A INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA NA AMÉRICA DO SUL:  
INSTRUMENTOS JURÍDICOS E INSTITUCIONAIS PARA PROJETOS GASÍFEROS REGIONAIS**

RIO DE JANEIRO  
Dezembro de 2009

AMALIA DEL CARMEN CASAS DE LAS PEÑAS DEL CORRAL

A INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA NA AMÉRICA DO SUL: INSTRUMENTOS JURÍDICOS E INSTITUCIONAIS  
PARA PROJETOS GASÍFEROS REGIONAIS

Tese apresentada com vistas à obtenção do grau de Doutor, no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, na área de concentração Direito Internacional e Integração Econômica, linha de pesquisa Transformação da Ordem Internacional

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marilda Rosado de Sá Ribeiro

Rio de Janeiro  
Dezembro de 2009

Este projeto de pesquisa contou com o apoio financeiro da **Agência Nacional do Petróleo – ANP** – e da **Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP** – por meio do Programa de Recursos Humanos da ANP para o Setor Petróleo e Gás – PRH-ANP/MCT.



CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

D352i Casas de las Peñas del Corral, Amalia del Carmen.  
A integração energética na América do Sul: instrumentos jurídicos e institucionais para projetos gasíferos regionais / Amalia del Carmen Casas de las Peñas del Corral. – 2009.  
357 f.

Orientador: Marilda Rosado de Sá Ribeiro.  
Dissertação (doutorado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Integração econômica internacional – América do Sul - Teses. 2. Relações econômicas internacionais - Teses. 3. Energia – Teses. 4. Gás natural – Teses. I. Ribeiro, Marilda Rosado de Sá, 1951- . II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 339.2(8)

..

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial dessa tese.

\_\_\_\_\_  
Assinatura

\_\_\_\_\_  
Data



Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
 Centro de Ciências Sociais  
 Faculdade de Direito  
 Coordenação de Pós-Graduação Stricto Sensu



Ata da Defesa de Tese de Doutorado de **AMALIA DEL CARMEN CASAS DE LAS PENAS DEL CÓRRAL**, Área de Concentração Direito Internacional e Integração Econômica, Ano de Ingresso 2008. Aos sete dias do mês de dezembro de 2009, às 14h00min, Salão Nobre, 7006 – Bloco F desta Faculdade de Direito da UERJ, iniciaram-se os trabalhos referentes à defesa de tese intitulada **“A integração energética na América do Sul: instrumentos jurídicos e Institucionais para projetos gasíferos sub-regionais”**, Orientada pela Professora Doutora . A Comissão Examinadora, constituída pelos Professores Doutores, **MARILDA ROSADO DE SÁ RIBEIRO** (Orientadora/UERJ), **ANTONIO CELSO ALVES PEREIRA** (UERJ), **JOÃO EDUARDO ALVES PEREIRA** (UERJ), **ADILSON DE OLIVEIRA** (UFRJ) e **PEDRO CLÁUDIO CUNCA BRANDO BOCAYUVA CUNHA** (PUC/RJ). Presidida pela professora Doutora **MARILDA ROSADO DE SÁ RIBEIRO** (Orientadora/UERJ) que deu a palavra à doutoranda para a exposição de sua tese, concedendo-lhe o tempo máximo regimental de trinta minutos. Após o sumário apresentado pela doutoranda, iniciou-se a arguição, no tempo regimental de trinta minutos, pelos professores convidados os Doutores **ANTONIO CELSO ALVES PEREIRA** (UERJ), **JOÃO EDUARDO ALVES PEREIRA** (UERJ) **ADILSON DE OLIVEIRA** (UFRJ) e **PEDRO CLÁUDIO CUNCA BRANDO BOCAYUVA CUNHA** (PUC/RJ) intercalando-se as respectivas defesas pela doutoranda. Encerradas as arguições e defesas, a Comissão Examinadora solicitou aos presentes que se retrassem para a deliberação, tendo chegado à seguinte conclusão, anunciada publicamente, após convocar os interessados: Grau *(alta) com distinção e louvor*. Assim foi encerrada a sessão e eu, **MARILDA ROSADO DE SÁ RIBEIRO** (Orientadora/UERJ), na qualidade de secretária, a lavrei a presente ata assinada pelos integrantes da Comissão Examinadora.

*[Assinatura]*  
 CPF Nº. 001442406-10  
 João Eduardo de Moraes  
 CPF Nº. 956.937.937-53  
*[Assinatura]*  
 CPF Nº. 426.070.806-06  
*[Assinatura]*  
 CPF Nº. 392.913.707-72  
 Marilda Rosado de Sá Ribeiro  
 CPF Nº. 344.550.772 - 82

Lavr.

## AGRADECIMENTOS

Ao Alvaro, minha cara metade, prova das mil e uma formas que tem o amor para se expressar;

A minhas filhas Sofia e Luzia, companheiras compreensivas das minhas empreitadas acadêmicas;

À minha orientadora Professora Marilda Rosado de Sá Ribeiro, pelo exemplo, incentivo e pela confiança;

A ANP, pela bolsa de pesquisa concedida;

A todos os professores da UERJ, por sua competência e dedicação, em especial ao saudoso Prof. Celso Mello que me motivou a realizar o doutorado na UERJ e à Prof<sup>a</sup>. Ana Cristina Paulo Pereira pelo estímulo a estudar o tema da integração regional;

Aos professores membros da banca examinadora desta tese, pela atenta leitura do material e pelos valiosos comentários;

Aos amigos do Mestrado e Doutorado, em especial a Aletheia, Joyce, Clarissa e Letícia, às quais sou grata pela amizade, os ótimos momentos e o apoio incondicional;

À Petrobras, empresa exemplo e orgulho do Brasil, pelo amplo apoio na realização desta pesquisa, em especial aos amigos Afranio Acioli, Gilda Maria Rolim, Matheus Monteiro da Palma e Michelle Baldini que acompanharam meu trabalho e me auxiliaram neste estudo;

Aos especialistas em matéria de energia, que desde suas respectivas áreas -diplomacia, engenharia, administração, economia, jornalismo, história, sociologia, ciência política- não duvidaram em se mostrar solícitos dar valiosos aportes e contribuições apesar das carregadas agendas, em especial, Marco Antonio Tavares, George Landau, Paulo Roberto de Almeida, Denise Degregori, Adilson de Oliveira, Mauricio Medinaceli, Thomas O'Keefey, Ricardo Sennes, David Mares, Gaston Bilder e Cristiano Duarte;

Aos meus pais, Carlos e Lily e aos meus irmãos, Juan Carlos e Rafael, que apesar de todos eles estarem longe fisicamente, uns mais do que outros, encontram sempre formas de me demonstrar seu amor, apoio e confiança;

e,

A Deus, que se manifesta na minha vida, dia a dia, através de todos eles

O motor da integração da América do Sul é a energia

Embaixador Antônio José Ferreira Simões  
Chefe do Departamento de Energia do Itamaraty

## RESUMO

Por meio do estudo de distintas áreas do Direito, envolvidas no processo de integração regional - a saber, Direito Internacional Público, Direito Comunitário, Direito de Integração, Direito Internacional Econômico e Direito Cosmopolita -, a pesquisa analisa as inovações jurídicas exigidas pela implementação das políticas de Integração Regional. Entre essas inovações cabe destaque à revisão do conceito clássico de Estado e de soberania, bem como da relação entre o Direito da Integração frente ao direito interno. Merece atenção, também, a análise da possibilidade de criação de órgãos supranacionais em que ocorre a transferência do poder decisório tradicionalmente reservado ao Estado. Além disso, estudam-se os processos históricos da integração regional na América do Sul, uma vez que a análise das estratégias e experiências prévias pode auxiliar na identificação de potenciais acertos e os fracassos das iniciativas atuais. No caso específico da Integração Energética, analisam-se os Recursos, as Redes e as Regras que, segundo o teorema dos 3Rs, são necessários para permitir a evolução de mercados nacionais para um mercado de energia regional integrado sul-americano. Como resultado da análise, tem-se a comprovação de que gás natural possui as características essenciais para se constituir no elemento catalisador da integração energética além de se apresentar como um combustível-ponte em uma possível transição energética para os combustíveis renováveis. Por ser um combustível mais limpo que seus similares fósseis, mais barato e abundante, na região, o gás natural apresenta complementaridades que, como o estudo indica, não são aproveitadas pelos Estados sul americanos. A pesquisa, através da elaboração de uma matriz de Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (SWOT), analisa as principais características do mercado de gás natural na região e as potencialidades para que seja utilizado como motor de uma integração regional mais abrangente. O estudo exemplificativo da indústria de gás da Bolívia demonstra que não é suficiente contar com Recursos, Redes e Regras para construirmos uma integração energética sustentável. É preciso conceber projetos de integração regional que conduzam a um quarto R – de Redistribuição de riqueza – que faz referência a um dos principais problemas sul-americanos. A participação cidadã nos projetos, através de um diálogo participativo e democrático, é uma das garantias de legitimidade e de sustentabilidade dos projetos no longo prazo. A proposta da tese é oferecer instrumentos jurídicos e institucionais que poderão servir à construção de uma integração energética regional que utilize as oportunidades e as fortalezas da região como instrumento de geração de renda e de investimento, reorganizando o espaço sul-americano, e permitindo à população usufruir das conquistas econômicas e sociais de um desenvolvimento sustentável.

Palavras Chave: Integração Regional. Energia. Gás Natural. América do Sul.

## ABSTRACT

Through the study of the areas of law, involved in the regional integration process, namely, Public International Law, Community Law, Integration Law, International Economic Law and Cosmopolitan Law, the thesis analyzes legal innovations required by the implementation of Regional integration policies. Amongst these innovations fit the review of the classic concept of State and sovereignty, as well as the relationship between Integration Law and internal law. Deserves attention also to examine the possibility of the creation of supranational bodies in which occurs the transfer of decision-making power traditionally reserved to the State. In addition, the thesis analyzes the historical processes of regional integration in South America, since the examination of prior experiences and strategies can help in identifying potential hits and the failures of the current initiatives. In the specific case of energy integration, examines the Resources, Networks, (Redes in Portuguese) and Rules which, according to the 3Rs' theorem, are required to allow the evolution of national markets to an integrated regional energy market in South American. As the outcome of the analysis the study gathered evidences that natural gas has the essential characteristics to be the catalytic element of the energy integration and as well as to be used as a fuel-bridge in a possible energy transition to renewable fuels. Natural gas is cleaner than their similar fossil fuel, cheaper and abundant in the region, the natural gas complementarities, as the study indicates, are not exploited by South American countries. The study of the Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats Matrix (SWOT), examines the main characteristics of the natural gas market in the region and the potentialities to be used as a mean of a more comprehensive regional integration. The study of the Bolivian gas industry case shows that it is not enough to have the resources, the networks, and rules to build sustainable energy integration. It is necessary to conceive regional integration projects that lead to a fourth R –Redistribution of the wealth– which relates to one of the major problems in South America. Citizen participation in projects, through a participatory and democratic dialogue is a way to assure legitimacy and sustainability of long-term projects. The thesis proposal is to provide legal and institutional instruments that can serve as a regional energy integration using the opportunities and the strengths of the region as a means of generating income and investment, rearranging South American space and allowing the population to enjoy the social and economic achievements of sustainable development.

Keywords: Regional Integration. Energy. Natural Gas. South America.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>AIE</b>	Agência Internacional de Energia
<b>ALADI</b>	Associação Latino-Americana de Integração
<b>ALALC</b>	Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
<b>ALBA-TCP</b>	Aliança Bolivariana para as Américas - Tratado de Comércio dos Povos
<b>ALCA</b>	Área de Livre Comércio das Américas
<b>ANP</b>	Agencia Nacional do Petróleo
<b>ARPEL</b>	Associação Regional de Empresas de Petróleo e Gás Natural Latino-americanas e do Caribe
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BIRD</b>	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
<b>BIT</b>	Bilateral Investment Treaty
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>CAN</b>	Comunidade Andina de Nações
<b>CAF</b>	Corporação Andina de Fomento
<b>CEAS</b>	Conselho Energético da América do Sul
<b>CECA</b>	Comunidade Européia do Carvão e do Aço
<b>CEE</b>	Comunidade Econômica Européia
<b>CEER</b>	Conselho de Reguladores Europeus da Energia
<b>CEI</b>	Comunidade dos Estados Independentes
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
<b>CIDH</b>	Corte Interamericana de Direitos Humanos
<b>CIER</b>	Comissão de Integração Energética Regional
<b>CIRDI</b>	Centro Internacional para a Resolução de Diferendos Relativos a Investimentos
<b>CMC</b>	Conselho Mercado Comum (MERCOSUL)
<b>ECT</b>	Energy Charter Treaty
<b>ERGEG</b>	Grupo Europeu de Reguladores de Eletricidade e Gás
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FOCEM</b>	Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL
<b>GASBOL</b>	Gasoduto Brasil – Bolívia
<b>GASIN</b>	Gasoduto de Integração Bolívia-Argentina-Paraguai-Brasil

<b>GATT</b>	General Agreement on Tariffs and Trade
<b>Gboe</b>	Equivalente a bilhões de barris de petróleo
<b>GMC</b>	Grupo Mercado Comum (MERCOSUL)
<b>GNEA</b>	Gasoduto do Nordeste argentino
<b>GNL</b>	Gás Natural Liquefeito
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>IEA</b>	International Energy Agency
<b>IIRSA</b>	Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana
<b>MERCOSUL</b>	Mercado Comum do Sul
<b>MAI</b>	Multilateral Agreement on Investment
<b>MAS</b>	Movimiento al Socialismo (Bolívia)
<b>MIGA</b>	Multilateral Investment Guarantee Agency
<b>NAFTA .</b>	Tratado de livre Comércio da América do Norte
<b>NOC</b>	National Oil Company
<b>OEA</b>	Organização dos Estados Americanos
<b>OECD</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>OLADE</b>	Organização Latino-Americana de Energia
<b>OMC</b>	Organização Mundial do Comércio
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>OPEP</b>	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PDVSA</b>	Petróleos de Venezuela S.A.
<b>Petrobras</b>	Petróleo Brasileiro S.A
<b>PNUD</b>	Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
<b>SGT N9</b>	Sub-grupo de Trabalho N.9 (MERCOSUL)
<b>TCE</b>	Tratado da Carta Energética
<b>UNASUL</b>	União de Nações Sul-Americanas
<b>UNCITRAD</b>	Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional
<b>UNCTAD</b>	United Nations Conference on Trade and Development
<b>UNDP</b>	Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
<b>URSS</b>	União de Repúblicas Socialistas Soviéticas
<b>YPFB</b>	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

## SUMÁRIO

Índice de Tabelas	xiv
Índice de Figuras	xv
INTRODUÇÃO	16
Capítulo 1	24
INTEGRAÇÃO REGIONAL: DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO AO DIREITO COSMOPOLITA ECONÔMICO.	24
1.1 – Introdução	24
1.2 – Integração Regional	27
1.3 – Teorias da Integração Regional	32
1.4 – Aspectos Jurídicos da Integração: Do Direito Internacional Público ao Direito Cosmopolita Econômico.	39
1.4.1 – Direito Internacional Público	40
1.4.1.1 – Evolução do conceito de soberania	42
1.4.1.2 – Intergovernamentalidade	53
1.5 – Direito Comunitário	58
1.5.1 – Supranacionalidade	70
1.6 – Direito da Integração.	72
1.7 – Direito Internacional Econômico ou Direito Cosmopolita Econômico	76
Capítulo 2	80
A INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: DA INTEGRAÇÃO COMERCIAL A PROPOSTA DA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA	80
2.1 – Introdução	80
2.2 – O Regionalismo no Contexto Mundial	80
2.3 – Integração na América Latina – Primeira onda	83
2.3.1 – Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)	85
2.3.2 – Pacto Andino (primeira fase do Acordo de Cartagena)	88
2.3.3 – Associação Latino-Americana de Integração - ALADI	92
2.4 – Integração na América Latina – Segunda onda	93
2.4.1 – Mercado Comum do Sul – MERCOSUL	94
2.4.1.1 – MERCOSUL e o tema da Energia	106
2.4.2 – Comunidade Andina de Nações – CAN (segunda fase do Acordo de Cartagena)	109
2.4.2.1 – Comunidade Andina e o tema da Energia	114
2.4.3 – Área de Livre Comércio das Américas - ALCA	115
2.5 – Integração na América Latina – Terceira onda	117
2.5.1 – Aliança Bolivariana para as Américas Tratado de Comércio dos Povos ALBA-TCP.	124
2.5.1.1 – ALBA-TCP e o tema da Energia	126
2.5.2 – União de Nações Sul-Americanas - UNASUL	127
2.5.2.1 – UNASUL e o tema da Energia	134
Capítulo 3	142
A ENERGIA NA AMÉRICA DO SUL: OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA UMA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA, GASÍFERA REGIONAL	142

3.1 – Introdução	142
3.2 – Soberania permanente sobre os recursos naturais e as atividades econômicas	144
3.3 – Caráter estratégico dos recursos energéticos	147
3.4 – O Mercado de Gás Natural e suas Particularidades	155
3.5 – O Gás natural como combustível-ponte na matriz energética regional	160
3.6 – Situação dos Recursos Energéticos na América do Sul	163
3.6.1 – O gás natural na Argentina	168
3.6.2 – O gás natural no Brasil	170
3.6.3 – O gás natural na Bolívia	172
3.6.4 – O gás natural no Chile	173
3.6.5 – O gás natural no Peru	176
3.6.6 – O gás natural na Venezuela	181
3.7 – Projetos de interconexão e Projetos de Integração Energética na América do Sul	183
3.7.1 – O Grande Gasoduto do Sul	187
3.7.2 – O Anel Energético ou Gasoduto Sul-Americano	191
3.7.3 – O Gasoduto de Integração Bolívia-Argentina-Paraguai-Brasil	193
3.7.4 – O Gasoduto Noroeste da Argentina	193
3.8 – Análise SWOT da integração energética	194
3.8.1 – Forças e Oportunidades	195
3.8.2 – Fraquezas e Ameaças	198
Capítulo 4	205
REGULAÇÃO ENERGÉTICA NA AMÉRICA DO SUL: DO LIBERALISMO AO NACIONALISMO. O CASO BOLIVIANO	205
4.1 – Introdução	205
4.2 – Regulação Energética na América do Sul. Ondas	208
4.2.1 – Liberalismo na América Latina na década dos 90	211
4.2.2 – Nacionalismo Econômico no fim do século XX e início do século XXI	216
4.3 – Estudo de caso: O gás na Bolívia.	220
4.3.1 Antecedentes históricos dos recursos naturais na Bolívia. Interesses e conflitos externos	220
4.3.2 – Situação econômico-social	227
4.3.3 – Papel do Gás boliviano: poder e conflito	230
4.3.4 – Marco legal na década de 90	231
4.3.5 – Projetos de interconexão gasífera	236
4.3.6 – Resultados macro econômicos do modelo	238
4.3.7 – Conflitos Internos	241
4.3.8 – Mudanças legislativas	244
4.3.9 – Efeitos das mudanças legislativas na situação da indústria do gás	250
4.3.10 – Relação da indústria de gás com a pobreza e desigualdade na Bolívia pós-nacionalização	253
4.4 – Políticas energéticas, desenvolvimento humano e equidade social	261
Capítulo 5	268

PROPOSTA JURÍDICO INSTITUCIONAL PARA UMA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA REGIONAL COM JUSTIÇA	268
5.1 – Introdução	268
5.2 – Segurança Jurídica: Pilar da integração	270
5.3 – Atores da integração energética regional	276
5.3.1 – Organismos Regionais	277
5.3.2 – Estados	280
5.3.3 – Empresas Transnacionais	281
5.3.4 – National Oil Companies – Companhias Estatais de Petróleo	282
5.3.5 – Sociedade Civil	283
5.4 – Promoção e proteção aos Investimentos	286
5.4.1 – O regime setorial dos investimentos para a área energia	290
5.5 – Estruturas Institucionais para projetos de integração energética na América do Sul	301
5.6 – Integração regional da América do Sul: oportunidade para avançar rumo uma justiça sem fronteiras	315
5.7 – A defesa dos direitos fundamentais e a justiça	319
5.8 – Integração Energética Regional: um passo em direção ao Direito Cosmopolita do Desenvolvimento	328
CONCLUSÃO	335
REFERÊNCIAS	343
APÊNDICE - Grupos de trabalho, fóruns e outros acordos para a cooperação energética	355

## Índice de Tabelas

<b>Tabela 1 – Dados sobre os Países Membros do MERCOSUL (2007)</b> .....	98
<b>Tabela 2 – Dados sobre os Países Membros da Comunidade Andina (2008)</b> .....	113
<b>Tabela 3 – Evolução das exportações intra-regionais 1990-2007</b> .....	119
<b>Tabela 4 -- Cronologia da Integração na América Latina (1948 a 1983)</b> .....	138
<b>Tabela 5 -- Cronologia da Integração na América Latina (1985 a 1995)</b> .....	139
<b>Tabela 6 -- Cronologia da Integração na América Latina (1996 a 2007)</b> .....	140
<b>Tabela 7 – América do Sul Reservas, Produção e Consumo de Gás Natural</b> .....	164
<b>Tabela 8 – Matriz Energética – Argentina</b> .....	170
<b>Tabela 9 – Matriz Energética Bolívia</b> .....	172
<b>Tabela 10 – Gás Natural - Bolívia</b> .....	173
<b>Tabela 11 – Matriz Energética Chile</b> .....	174
<b>Tabela 12 – Consumo de energia por indústrias no Peru (2005)</b> .....	177
<b>Tabela 13 – Destino das reservas provadas do gás de Camisea</b> .....	180
<b>Tabela 14 – Gás Natural na Venezuela</b> .....	182
<b>Tabela 15 – Projetos de GNL em Venezuela</b> .....	183
<b>Tabela 16 – Reservas de Gás Natural</b> .....	235
<b>Tabela 17 – Resultados do Referendo de 2004</b> .....	246
<b>Tabela 18 – Investimento Estrangeiro Direto na Bolívia</b> .....	250
<b>Tabela 19 – Comparação de receitas entre as leis 1689 e 3058 <sup>(1)</sup></b> .....	254
<b>Tabela 20 – Royalties, impostos e participações governamentais (bilhões US\$)</b> .....	255
<b>Tabela 21 – Relatório de Desenvolvimento Humano 2007 da América do Sul</b> .....	262
<b>Tabela 22 – Cronologia do Gás Natural na Bolívia</b> .....	267
<b>Tabela 23 – Cronologia do Tratado da Carta Energética</b> .....	291

## Índice de Figuras

<b>Figura 1 – Estrutura Institucional do Mercosul</b> .....	108
<b>Figura 2 – Sistema Andino de Integração</b> .....	111
<b>Figura 3 – Composição do Gás Natural</b> .....	155
<b>Figura 4 – Projeção do Consumo na América do Sul 1970-2020</b> .....	156
<b>Figura 5 – Consumo de Gás Natural na América do Sul (1970 e 2025)</b> .....	162
<b>Figura 6 – Reservas Provadas da América do Sul (TCM e TCF)</b> .....	165
<b>Figura 7 – Venezuela - Consumo de energia por tipo (2006)</b> .....	181
<b>Figura 8 – Anel Energético do Cone Sul</b> .....	191
<b>Figura 9 – Mapa Gasoduto Noroeste da Argentina</b> .....	194
<b>Figura 10 – Produção de Petróleo na Bolívia 1953-2005</b> .....	225
<b>Figura 11 – Produção de Gás Natural na Bolívia 1953-2005</b> .....	226
<b>Figura 12 – Participação de agentes na produção do gás natural</b> .....	239
<b>Figura 13 – Investimentos no setor de Hidrocarbonetos</b> .....	240
<b>Figura 14 – Evolução da Exportação do Gás Natural Boliviano</b> .....	256
<b>Figura 15 – Mudanças nos ingressos reais devido às exportações de gás natural</b> .....	259
<b>Figura 16 – Investimento estrangeiro na América Latina 1970-2003</b> .....	274
<b>Figura 17 – Mercados Regionais de Energia</b> .....	279
<b>Figura 18 – Prioridades dos Investidores</b> .....	287

## INTRODUÇÃO

Um dos principais indicadores da riqueza de um país é o consumo per capita de energia. É a energia que permite às sociedades desenvolver e alcançar padrões de produtividade e de vida mais elevados. Na economia contemporânea - caracterizada, entre outros aspectos, pela magnitude e intensidade de fluxos de mercadorias, pessoas, capitais e informações- o acesso a fontes regulares e baratas de abastecimento de energia se torna cada vez mais necessário. O acesso à energia, contudo, é bastante assimétrico seja em nível individual, local, regional ou internacional. Para se ter uma idéia disso, cerca de dois bilhões de seres humanos não dispõem hoje de acesso às principais redes de fornecimento energético.<sup>1</sup>

A energia é um importante instrumento de poder e tem conduzido as decisões de política externa de diferentes países. No tocante à matriz energética da América do Sul, a região apresenta uma forte complementaridade, caracterizada tanto pela diversificação e heterogeneidade dos recursos disponíveis entre os diferentes países da região, como também pela existência de países importadores e de países produtores e exportadores de insumos energéticos, ou seja, há países demandantes e países ofertantes de energia.<sup>2</sup>

Apesar de a América do Sul não ser um conjunto uniforme no plano energético, é uma região que possui uma posição privilegiada nesse campo, com grandes reservas de recursos energéticos potencialmente disponíveis na região. Desde o início de 2008, contudo, a América do Sul vem enfrentando um déficit no abastecimento de gás natural em quase todos os países que a compõem. O problema energético do continente não é necessariamente um problema de produção, mas um problema de má gestão dos recursos energéticos que agrava a segurança energética regional.

Segundo Edmar Almeida<sup>3</sup> o principal potencial de integração energética no Cone Sul encontra-se na área do gás natural. As sinergias econômicas permanecem inexploradas. A interconexão dos mercados de gás natural, evidenciada pela maior facilidade do seu transporte

---

<sup>1</sup> PEREIRA, João Eduardo de Alves . Superação de Assimetrias no Acesso à Energia. Revista da Faculdade de Direito de Campos, v. VIII, p. 2007. p.91.

<sup>2</sup> SENNES, Ricardo Ubiraci e PEDROTI, Paula. "Entre a geopolítica e a geoeconomia: regimes internacionais e o tema da energia nas relações latino-americanas". Prospectiva Consultoria, São Paulo, 2007. p. 3.

<sup>3</sup> ALMEIDA Edmar Fatores Indutores e Barreiras ao Comércio de Gás Natural no Cone Sul. In: Petróleo & Gás Brasil. Rio de Janeiro, Instituto de Economia Universidade Federal de Rio de Janeiro UFRJ Outubro de 2002. p. 8.

(possibilidade de estocagem e baixas perdas dos gasodutos), e pela disparidade dos recursos gasíferos dos países da região, revela o referido potencial. Porém, muito embora a indústria de gás natural, por suas particulares características, tenha uma função integradora na América do Sul, ao mesmo tempo, representa um desafio maior do que outros tipos de projetos de infraestrutura. A complexidade da integração energética está marcada pela natureza estratégica dos bens envolvidos e sua relevância como elemento de segurança nacional e porque requer, simultaneamente, um alto grau de integração comercial.<sup>4</sup>

Segundo Georges Landau,<sup>5</sup> apesar de existir entre os países sul-americanos uma grande sinergia potencial e uma complementaridade entre os recursos energéticos e as respectivas necessidades, a integração do setor não ocorre de forma sistêmica por causa das diferenças verificadas entre as políticas setoriais e os regimes regulatórios dos países da região. Segundo o citado especialista, a integração energética poderia representar para os países da região uma economia de quatro a cinco bilhões de dólares por ano. Porém, nos países bolivarianos, em geral, o nacionalismo estatizante reduziu as possibilidades de ampliação da produção pelo uso de políticas energéticas nacionais fechadas e autárquicas.

Como apontam Sennes e Pedroti,<sup>6</sup> levando-se em conta a relevância que a energia assume perante a geopolítica regional e mundial, a heterogeneidade da matriz energética da América Latina e a complementaridade entre produtores e consumidores de insumos energéticos na região, desenha-se na América Latina um cenário bastante favorável para que a energia seja o fio condutor das relações políticas cooperativas na região e para que sejam adotadas políticas energéticas integracionistas, visando otimizar a produção e a eficiência, que sejam capazes de responder às demandas de segurança energética da região.

As políticas públicas energéticas, contudo, são fortemente condicionadas por fatores políticos e precisam ser dotadas de maior segurança jurídica, entendida como a estabilidade e um mínimo de certeza que o direito deve ensejar ao reger a vida social.<sup>7</sup> Não obstante os exemplos de que uma regulamentação adequada melhoraria a certeza regional do sistema energético e no âmbito multilateral ajudaria a diminuir o custo regional de suprimento de energia, até agora foi dada pouca atenção à necessidade de um marco regulatório para um

---

<sup>4</sup> GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. *Le Monde Diplomatique*. Janeiro 2008. p. 2.

<sup>5</sup> LANDAU Georges. *La Crisis energética de América del Sur*. In: *Archivos del Presente*. Año 12 No 47, 2008. p. 113.

<sup>6</sup> SENNES, Ricardo Ubiraci e PEDROTI, Paula. "Entre a geopolítica e a geoeconomia: regimes internacionais e o tema da energia nas relações latino-americanas". *Prospectiva Consultoria*, São Paulo, 2007. p. 4.

<sup>7</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Apud RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Parecer sobre a Oitava Rodada de Licitações. In RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá (org.). *Novos Rumos do Direito do Petróleo*. Renovar: Rio de Janeiro, 2009. p. 49.

comércio multilateral de energia entre os países da América do Sul.<sup>8</sup> Como destacam Salomão e Malhães,<sup>9</sup> há sérias barreiras que impedem que os projetos de integração energética sejam realidade. Uma delas é o problema da “heterogeneidade dos marcos legais e regulatórios que constitui um obstáculo para compatibilizar a operação dos sistemas energéticos integrados e que é percebido como um risco adicional pelos investidores privados dispostos a aplicar recursos no setor”. Eles apontam que este tema, por si só, deveria constituir um ponto a ser incluído com urgência nas agendas técnica, diplomática e parlamentar dos países da região, com vistas a aparar arestas e homogeneizar o ambiente legal-regulatório.

A tese buscará comprovar com exemplos práticos a influência e a importância dos instrumentos jurídicos e institucionais para disciplinar a exploração dos recursos energéticos nos países da região. Como caso exemplar, estudaremos a evolução do marco regulatório na Bolívia nação sul-americana que tem uma grande reserva de gás e que recentemente mudou abruptamente sua legislação energética por conta do governo nacionalista. Estudaremos as causas e as consequências destas mudanças para o mercado de gás natural boliviano e, também, para os mercados compradores desse gás. A tese propõe um arcabouço legal uniformizado, que permita a compatibilização dos regimes regulatórios nacionais. Tal arcabouço é indispensável para que se realizem os investimentos requeridos a um empreendimento da envergadura de uma integração energética. Defende, ainda, a importância da uniformização legal como requisito necessário, mesmo que não suficiente, para a integração energética regional.

A integração energética na América do Sul, como será visto, apresenta numerosas vantagens para os países membros. Para ser viabilizada, no entanto, necessita assentar-se sobre três pilares, quais sejam: a existência de redes de conexão; a disponibilização de recursos para os empreendimentos; e, sobretudo, a definição de regras claras entre os países participantes. A mudança de regras é um fator altamente inibidor dos investimentos de longo prazo e grande porte como requeridos pelos projetos de integração energética.

Do ponto de vista da organização estrutural, a tese divide-se em cinco capítulos, que abordarão o tema a partir de perspectivas diferentes. O primeiro capítulo explorará o campo

---

<sup>8</sup> Para Oliveira “...la región debe abandonar el enfoque bilateral utilizado hasta el momento en su integración energética. El nuevo enfoque debe tener como perspectiva la elaboración de un marco regulatorio que promueva la oferta de seguridad energética, tanto en el plano regional como en el global. La constitución de un acuerdo regional que ofrezca seguridad jurídica y sea atractivo, en términos económicos, para la inversión es esencial para el éxito de la transición energética de la región.” OLIVEIRA, Adilson. Integración y transición energética: una perspectiva brasileña. Foreign Affairs Latinoamérica Volumen 9 Número 2, marzo de 2009. p. 10.

<sup>9</sup> SALOMÃO, Luis e MALHÃES, José. Processo de Integração Energética: Rumos e Percalços. Papeis Legislativos n.3, julho 2007. Observatório Político Sul Americano - OPSA. Núcleo de Estudos sobre o Congresso – NECON. Instituto IUPERJ. p. 25. Disponível em <http://observatorio.iuperj.br> acesso em 04.08.08.

da disciplina jurídica que permeia o tema e as teorias que o explicam. Em um segundo momento abordaremos a experiência da integração regional no continente e as abordagens que estas fizeram do tema energético. Na terceira parte, serão desenvolvidas as potencialidades e oportunidades de integração energética, assim como alguns dos seus empecilhos. Na quarta parte, serão tratadas as mudanças regulatórias acontecidas recentemente no continente sul-americano através do estudo do caso boliviano. Por fim, no quinto e último capítulo exporemos nossa proposta para o equacionamento do tema em instrumentos jurídicos e institucionais para projetos gasíferos que conduzam a uma integração energética regional com desenvolvimento sustentável e justiça. Assim, esta tese propõe uma discussão que aborda temas, como integração regional, mudanças nos arcabouços legais nacionais e suas conseqüências e harmonização legislativa. Simultaneamente esta discussão estará embasada em princípios, tais como cooperação internacional, segurança jurídica e solidariedade.

No primeiro capítulo, são analisadas as diversas teorias da integração, e as possibilidades de regulamentação intergovernamental ou supranacional. Dessa forma serão abordados os conceitos de Integração Regional no âmbito jurídico e nas teorias das relações internacionais. Analisar-se-á como o tema da integração desafia preceitos do Direito Internacional Público como Estado soberano, propondo inclusive um novo campo de estudo no caso do Direito da Integração ou em estágios mais avançados, o próprio Direito Comunitário, e como todos eles poderiam estar inseridos no Direito Internacional Econômico e ir além a um Direito Cosmopolita Econômico.

No segundo capítulo, faz-se breve histórico da integração na América Latina e focaliza-se a introdução de uma agenda energética nas discussões da integração regional. Este capítulo terá como princípio jurídico inspirador a cooperação internacional, que como cita a Professora Marilda Rosado de Sá Ribeiro “é uma necessidade imperiosa para a própria sobrevivência da humanidade, oposta à atitude de competição predatória entre os Estados na disputa por reservas petrolíferas, verdadeira ameaça à paz”.<sup>10</sup> No caso específico das parcerias regionais entre Estados, esses blocos mitigam a autonomia de políticas internas dos países e aumentam a relevância de fatores externos, acarretando um aumento da necessidade de adequação das políticas internas aos fatores supranacionais.

Esse capítulo apresenta um histórico dos processos de integração regional na América do Sul. Recorrer à pesquisa dessa natureza fez-se importante, na medida em que a análise das

---

<sup>10</sup> RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Soberania e Expropriação - Novas Tendências No Século XXI. - Novas Tendências No Século XXI.. Estudo apresentado no Rio Oil & Gas Expo and Conference 2008. IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis, 2008. p. 8.

estratégias e experiências de integração passadas podem antecipar a detecção dos acertos e fracassos das iniciativas atuais. Estas experiências permitirão construir o futuro da integração desejada, já que são as forças sociais do presente que tem o dever de construir o futuro da integração regional, e para isso é imprescindível a aprendizagem das situações comparáveis e a análise do contexto no qual estas experiências podem ser aplicadas.

Os projetos de integração vigentes introduzem o tema energético conferindo-lhe relevância crucial para o desenvolvimento da América do Sul. Nesse sentido, serão analisadas ainda no capítulo segundo, as experiências de Integração Regional na América Latina como ALADI, CAN, MERCOSUL e UNASUL. Conhecer os acontecimentos relevantes sobre o tema na nossa região contribuirá para melhor esclarecer as proposições críticas apresentadas nos capítulos seguintes e opinar nas discussões atuais sobre se a integração deve ser multifacetada ou deve-se privilegiar uma integração seletiva. Desta maneira, pode-se incentivar uma integração mais abrangente, com ênfase na área energética, que permita avançar dos tratados de cooperação bilaterais para alcançar esforços multilaterais efetivos.

No terceiro capítulo será abordado o tema da energia na América do Sul, especificamente aborda-se o gás natural como recurso natural estratégico para os países da região e as possibilidades de integração energética existentes na América do Sul. Existem numerosos exemplos de obras de infraestrutura de natureza bilateral. Porém, a integração energética deve passar do estágio dos acordos bilaterais para um processo mais sólido de integração multilateral e institucional, com regras claras e estáveis, que consolidem cada vez mais a integração e dificultem as desistências ou saídas unilaterais diante da primeira crise interna. O objetivo é obter segurança energética de longo prazo como solução estrutural que procura o fornecimento energético de cada uma das nações participantes sem prejudicar aos outros países e procurando, sempre que possível, sinergias com eles, dadas as convergências de interesses entre os países da região em termos de fornecimento de insumos energéticos que possa trazer um desenvolvimento sustentável dos países do continente, com reflexos na melhora das condições de vida de seus habitantes.

No quarto capítulo são analisadas as mudanças na regulação em matéria de gás natural na América do Sul nos últimos anos, passando de uma regulação liberal nas décadas de 80 e 90 ao ressurgimento do nacionalismo de distintos graus em vários dos países da América do Sul, e suas conseqüências nos investimentos energéticos. O estudo do caso boliviano proporciona evidências de que o arcabouço legal tem uma repercussão imediata no mercado energético estimulando ou desestimulando o investimento, a pesquisa, a exploração e produção, necessários para cobrir a demanda de energia. Por outro lado, será introduzida a

necessidade de legitimidade e justiça nas mudanças regulatórias para que não seja esquecido o fator humano e de desenvolvimento integral como norte dos avanços no setor energético.

No quinto e último capítulo, destaca-se a uniformização legal como requisito necessário, mesmo que não suficiente, para a integração energética regional. Em se tratando de tema tão sensível como o energético, serão estudadas as diferentes opções disponíveis para os países da América do Sul no que se refere à compatibilização regulatória. É essa compatibilização que permite definir um arcabouço jurídico uniforme para um projeto de integração energética. Nesse sentido, são identificados os institutos jurídicos considerados relevantes para a integração energética. Propõe-se uma compatibilização legislativa nestas matérias até se chegar a uma futura Carta Energética Regional, tomando como exemplo o caso da Europa. Aqui o princípio jurídico inspirador é o da segurança jurídica que é tida como um dos fundamentos do Estado de Direito, em conjunto com a Justiça e o bem estar social. A proposta é conseguir uma cooperação internacional, que favoreça o bem estar na região sul-americana garantindo segurança jurídica com justiça. Entre os temas a serem abordados neste capítulo estão o tratamento oferecido aos investimentos e ao acesso não discriminatório. Para o setor do gás natural, em particular, esta proposta de integração começaria com tratados que garantiriam uma convergência das políticas energéticas da região e sua gradativa integração com a finalidade – ainda que no longo prazo – de se obter uma rede de segurança energética similar àquela refletida no Energy Charter Treaty. Almeja-se uma integração gradativa através de regras comuns, uma vez que se considera pouco provável que se alcance consenso, na região, para a proposição de políticas ou regras supranacionais em um primeiro momento.

Ainda neste capítulo, a tese apresenta os princípios que, deveriam ser respeitados pela proposta de legislação, buscando como fonte do bem estar social, as bases do Direito do Desenvolvimento e o respeito aos Direitos Humanos. Tudo isto aliado à necessidade de um desenvolvimento sustentável que privilegie a socialização dos benefícios obtidos pela exploração de recursos públicos - como é o caso do gás natural - garantindo o respeito aos tratados assinados pelos Estados e impedindo que mudanças nos governos provoquem alterações nas regras para a exploração comercial do gás.

Esta tese propõe que a segurança jurídica seja o eixo condutor das iniciativas dos diversos atores da indústria do gás natural (harmonização legislativa). Isso, sem dúvida, facilitaria uma integração energética no futuro (integração regional setorial) e traria níveis mais elevados de bem-estar para a região (desenvolvimento energético sustentável).

A escolha do tema de estudo da Integração Energética na América do Sul “sobreviveu” ao ataque de duas feras: a primeira, a realidade da conjuntura sul-americana.

Enquanto esta pesquisa foi sendo desenvolvida, tendo por objetivo analisar as vantagens da integração energética na região sul-americana, a imprensa noticiava conflitos políticos entre os países da região, anunciavam o fracasso ou impasses dos projetos de integração da região prevendo sombriamente uma desintegração regional e pouca probabilidade de sucesso na matéria.<sup>11</sup> A segunda fera enfrentada foi a extrema politização em torno do tema da integração regional. Pela sua própria natureza, o tema é fortemente influenciado pela política interna dos governos de ocasião, o que poderia inviabilizar, por motivos políticos, uma proposta juridicamente coerente. Para esta crítica serviu a reflexão feita por Cançado Trindade quando enfatiza a artificialidade e imaturidade da distinção entre conflitos políticos e jurídicos no plano internacional, salientando que “esta distinção simplista ignora a interpenetração entre fatores políticos e jurídicos em graus variados de intensidade de predominância de um sobre outro, em dada situação fática; ela negligencia, em suma, os aspectos jurídicos e políticos que podem coexistir em um determinado conflito internacional.” No difícil caso da integração regional da América do Sul, cabe aos acadêmicos deixar a semente disponível para quando os políticos aprontarem o terreno, a integração energética regional possa germinar e todos, políticos e juristas, mais sobretudo, e mais importante, a população sul-americana, possa colher seus frutos de uma energia mais socializada, mais ampla e a custos mais acessíveis para todos que seja instrumento de desenvolvimento da região.

Assim, uma vez “domesticadas” as duas feras, persistimos com a pesquisa. Porém com o realismo de saber que esta tese poderá desenvolver “o quê é” a integração regional energética, quais são as teorias que a explicam, “o porquê” de ela ser importante para o desenvolvimento sul americano, “quais” são os instrumentos jurídicos e institucionais que podem servir de ferramentas para fazer desta um projeto bem sucedido, mas não poderá determinar o “quando”. A decisão do “quando” vai depender dos políticos estabelecerem as bases necessárias para o desenvolvimento deste projeto. Cabe aos juristas, estarem preparados e com as sementes prontas, para quando o terreno oferecer fertilidade, começar a período da semeadura.

A integração regional para ser bem sucedida não precisa somente de segurança jurídica, mas também de justiça social e distribuição de seus benefícios para ser duradoura. Por mais que se tente oferecer segurança jurídica aos arranjos, se as regras não são

---

<sup>11</sup> A título de exemplo, o 18 de setembro de 2008 o Estado de São Paulo publicava: “AIE alerta para 'desintegração energética' na América do Sul: A América do Sul está vivendo uma fase de distanciamento entre os governos e desintegração energética diante das políticas desencontradas de vários países e do fracasso da nacionalização na Bolívia. O alerta é da Agência Internacional de Energia (AIE), que publicou ontem relatório sobre o tema, em Paris. Segundo o documento, os paradoxos são tantos na região que projetos de gasodutos estão sendo abandonados, apesar dos recursos abundantes. Para a agência, a falta de gás na América do Sul transformou-se em problema "endêmico". Além dos problemas políticos e diplomáticos entre Peru e Chile, Peru e Bolívia, Colômbia e Venezuela, etc.

legitimadas por seus receptores, mais cedo ou mais tarde, estas serão rejeitadas pelas próprias forças endógenas até provocar uma nova ruptura que impede o avanço.

Pela especificidade técnica do tema, esta jornada de pesquisa foi uma importante ocasião de estímulo intelectual com base em trabalhos de pesquisas de sociólogos, historiadores economistas, cientistas políticos, engenheiros, geólogos, diplomatas e advogados. Mas como bem lembra João Eduardo de Alves Pereira referindo-se ao saudoso mestre Celso Mello, “a compreensão desse quadro pós Vestfália da ordem mundial só se daria numa perspectiva multidisciplinar, considerando a velocidade dos acontecimentos históricos e das transformações na sociedade informacional global do Terceiro Milênio, onde o Estado como forma de organização política das comunidades humanas até hoje não foi superada”.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> PEREIRA, João Eduardo de Alves. Geopolítica e direito internacional no século XXI. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes; TRINDADE, Antônio Augusto Caçado; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Coord). Novas Perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo – Estudos em Homenagem ao Prof. Celso R. Duvivier de Albuquerque Mello. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 884..

## Capítulo 1

### **INTEGRAÇÃO REGIONAL: DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO AO DIREITO COSMOPOLITA ECONÔMICO.**

#### **1.1 – Introdução**

Este capítulo delinea o arcabouço teórico necessário para que, nos capítulos seguintes, se proponha um arcabouço legal para a integração energética no âmbito da América do Sul. Para isso será abordado o conceito de Integração Regional tanto na área jurídica, quanto no âmbito das teorias das relações internacionais. Além disso, este capítulo discutirá como o tema da integração regional desafia preceitos do Direito Internacional Público - como o do Estado soberano - propondo, inclusive, um novo campo de estudo no caso do Direito da Integração ou, em estágios mais avançados, o próprio Direito Comunitário. No caso específico da integração energética regional, veremos como se poderia iniciar esse processo na América do Sul com base em tratados internacionais que são instrumentos típicos do Direito Internacional Público, avançar logo após no Direito da Integração através de normas comuns, ou mesmo aprovar normas supranacionais, como é o caso do Direito Comunitário. Para efeitos da proposta desta tese, circunscreveremos a mesma dentro da disciplina do Direito Internacional Econômico. Isso porque, por um lado, as características da integração energética cumprem os requisitos para ser considerada como Direito Internacional Econômico; por outro, esta classificação permite a análise dos instrumentos da integração energética regional em diversos estágios. Dessa forma, podemos utilizar o mesmo arcabouço para estudar cartas de intenção bi ou multilaterais, acordos bilaterais mais formais entre Estados, mecanismos de institucionalização do processo de integração. Neste último caso, na eventualidade de se optar por arranjos mais formais, pode-se aproveitar aquele arcabouço para compreender instituições setoriais ad hoc ou, ainda, para se entender como o tema energético é incorporado em uma instituição de integração regional já existente.

Ao analisar os diversos campos do Direito nos quais a integração energética regional poderia estar inserida, realiza-se uma exposição do debate sobre a transformação dos conceitos de Estado e Soberania. Tais conceitos são de suma importância para o Direito

Internacional Público clássico, mas são, igualmente, afetados pela regionalização e pela possibilidade de uma governança regional, fruto das transformações do sistema internacional.<sup>13</sup> Através das diferentes disciplinas do âmbito jurídico, delinea-se o papel do Direito no processo de integração regional e como este se transformou para contemplar novas realidades. Como foi reconhecido pelo jurista Cançado Trindade<sup>14</sup>: “O Direito, em todos os seus ramos, não opera no vácuo. Os instrumentos jurídicos, tanto nacionais como internacionais, porquanto encerram valores, são produto de seu tempo”. Para concluir: “Encontram-se, pois em constante evolução”.

Apresentar-se-ão algumas das principais posições e argumentos do debate, entre aqueles que defendem a continuidade do Estado (com as características concebidas no Tratado de Vestfália) quanto daqueles que o julgam ameaçado. O objetivo desta seção é contextualizar o tema da integração no âmbito do debate proposto, já que este lança luz sobre dois elementos considerados essenciais para os Estados, quais sejam: a soberania e o território. A soberania se revela especialmente importante tanto para o tema da integração como para o tema da energia. No primeiro caso, porque se trata de um conceito ameaçado pela integração uma vez que afeta o poder estatal. No segundo caso, porque a energia envolve o uso de recursos estratégicos tradicionalmente atrelados à soberania estatal.

Em seguida, serão apresentadas algumas das principais perspectivas teóricas da integração regional, desde as teorias clássicas até as atuais que surgiram a partir do estudo da experiência europeia. Dado que, no decorrer da tese, serão analisados diferentes desenhos institucionais, julgou-se oportuno discorrer sobre o fundamento das diversas perspectivas de integração aplicáveis a esses desenhos. O objetivo não é analisar os processos sob uma única base teórica abrangente e unificada. Consideramos que na integração regional, em geral, e mais ainda na integração sul-americana, especificamente, as perspectivas teóricas não são necessariamente excludentes. No caso de nossa proposta de integração no âmbito energético, as perspectivas teóricas servirão para guiar o desenvolvimento do que poderia ser o arcabouço jurídico e institucional sobre o qual será construída e qual o grau de institucionalização se pode a ela associar: se no âmbito do Direito Internacional Público (através da cooperação internacional usando como ferramenta os tratados) ou do Direito da Integração (inserida em

---

<sup>13</sup> Diferentemente a noção de governo da ordem internacional, ancorada na existência de autoridades formalmente constituídas, a governança refere-se a ações baseadas em objetivos e normas aceitos. “Governança, assim, apela para uma versão mais negociada da gestão da ordem mundial, diretamente condicionada por um ambiente de multipolaridade, complexidade e instabilidade. MONTEIRO, Geraldo Tadeu Moreira. A governabilidade regional: Os mecanismos de integração. In: BRIGAGÃO, Clóvis, (org.). Estratégias de Negociações Internacionais: Uma visão brasileira. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001. p. 65.

<sup>14</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O Direito Internacional em um Mundo em Transformação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 4.

alguns dos processos de integração regional já existentes). Tais perspectivas são, em alguns casos, complementares, sobretudo, quando se pretende explicar e analisar fenômenos tão complexos e de características tão diferentes. Aqui, concorda-se com Ben Rosamond<sup>15</sup> quando o autor propõe que não há uma única teoria de integração regional. Ao contrário, tem-se tornado legítimo estabelecer-se ‘exercícios ecléticos’ e prover-se figuras amplas e objetos de estudo comuns. Compartilhando noções ‘transparadigmáticas’ e ‘conceitos essencialmente contestados’, podem-se estabelecer diálogos construtivos no intuito de se obter sínteses históricas.<sup>16</sup>

Considerando-se a integração regional um “processo pelo qual se aumenta o grau de coesão de um sistema” (e não como a coesão já alcançada),<sup>17</sup> os diferentes aspectos de cada uma das experiências de integração e suas respectivas instituições podem ser mais bem analisados a partir de uma perspectiva teórica mais abrangente. Entre as teorias explicativas, duas são particularmente importantes para esta tese: o neofuncionalismo, teoria que outorga especial importância às instituições supranacionais; e, o intergovernamentalismo liberal, que prioriza o papel dos governos como atores principais da integração regional.

O termo supranacionalidade foi cunhado para denominar a Comissão Européia, na sua versão inicial da Alta Autoridade da Comunidade do Carvão e Aço em 1951, que cumpria um papel executivo com considerável autonomia.<sup>18</sup> Nessa ocasião, apesar do consenso sobre a integração, existia polêmica sobre o desenho institucional a ser adotado, por um lado os intergovernamentalistas, que defendiam a manutenção da soberania dos Estados, e por outro, aqueles que opinavam a favor da transferência de soberania a órgãos supranacionais.

Indispensável fazer referência à União Européia, por dois motivos principais. Primeiro, porque é o processo de integração mais antigo e ao mesmo tempo o mais bem sucedido, o que o converte não só em precursor, mas também em inevitável referência para outros processos em distintos pontos geográficos. Em segundo lugar, porque as teorias aqui

<sup>15</sup> ROSAMOND, Ben. *Theories of European Integration*, ed. Palgrave, UK, 2000. p. 3.

<sup>16</sup> Puchala em 1972 já apontava que as múltiplas perspectivas teóricas da integração poderiam ser unificadas em um amplo marco teórico: “*school of researchers have exalted different parts of the integration elephant*”. Esta visão não é compartilhada por Wiener e Diez, que acham que no ‘mosaico de teorias de integração’, a combinação de teorias se torna difícil, uma vez que as diferentes teorias não são sempre assimiláveis ontologicamente “*they cannot easily lumped together to form a grand theory of integration because one needs to adopt one’s own viewpoint in order to ‘make them work’*”. WIENER, Antje e DIEZ, Thomas. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004. p. 15-16.

<sup>17</sup> Como sumariza Vieira, “a integração econômica tanto pode se apresentar como um *estado de coisas*, uma situação já consolidada e estabilizada, quanto como um *processo*, uma dinâmica de fatores, políticas e ações voltada para o atingimento de determinado estado de coisas”. Esta tese referir-se-á a integração nesta segunda acepção. VIEIRA, José Luiz Conrado. *A Integração Econômica Internacional na Era da Globalização: Aspectos Jurídicos, Econômicos e Políticos sob prismas Conceitual e Crítico*. São Paulo: Letras& Letras, 2004.

<sup>18</sup> O Artigo 9º do Tratado dispõe que seus membros deveriam exercer suas funções em plena independência, não devendo aceitar instruções de seus governos.

analisadas foram formuladas tendo como referência a União Européia, suas instituições – tanto supranacionais quanto intergovernamentais – e as transformações destas ao longo de mais de cinquenta anos de história. Cabe destacar que os primeiros passos do processo exitoso de integração europeu gestaram-se no campo da energia.<sup>19</sup> Hoje, mais de meio século depois, pode ser a vez da América do Sul impulsionar a integração energética da região usando um caminho semelhante.

## 1.2 – Integração Regional

Entende-se por integração regional a criação de um espaço econômico comum a dois ou mais países motivada e conduzida politicamente e fundamentada em documentos jurídicos regionais (tratados) na busca de uma reorganização dos espaços econômicos nacionais em favor de um projeto comum.

Existem muitas formas diferentes de definir-se uma região. Há o conceito geográfico que a define a partir de suas características físicas. Já sob a ótica econômica, uma região é uma zona na qual há uma cooperação mais intensa entre os países que a compõem do que com os demais. Uma definição baseada mais nos aspectos culturais enfatizará a similaridade do desenvolvimento histórico e de fatores como a etnia, religião, estilo de vida, língua e outras características de suas sociedades.<sup>20</sup> Para Raimo Väyrynen<sup>21</sup>, corre-se o risco de que o conceito de região se torne uma idéia vazia devido às forças da globalização econômica e à complexidade crescente das relações internacionais. Para ele, essas forças exigem que sejam reexaminadas as concepções geográficas do mundo; uma vez que regiões desaparecem e reaparecem motivadas por fatores econômicos, políticos e culturais.

---

<sup>19</sup> Formalmente, a experiência integracionista européia foi iniciada em 1951 com a criação da Comunidade Européia do Carvão e do Aço. O Tratado de Paris de 18 de abril de 1951 criou a CECA- Comunidade Européia do Carvão e do Aço e os Tratados de Roma em 25 de março de 1957 a CEE – Comunidade Econômica Européia e CEEA- Comunidade Européia de Energia Atômica, sendo essas três organizações o cerne da União Européia. Para Maria Teresa de Cárcamo Lobo, a criação de um pool para o carvão e aço entre Alemanha e a França, aberto à adesão de outros países europeus e com a instituição de entidades supranacionais, demonstrou claramente que o Plano Schuman não visava coalizões ou cartéis internacionais de caráter setorial. Ao contrário, que este possibilitava a países menos desenvolvidos a obtenção de capitais, conhecimentos técnicos e econômicos e acesso em igualdade de condições a fontes de produção do mercado carbo-siderúrgico, possibilidades posteriormente alargadas às outras duas Comunidades Européias. LOBO, Maria Teresa de Cárcamo. Manual de Direito Comunitário: 50 anos de Integração. 3ª edição. Curitiba: Juruá 2008. pp. 15 e ss.

<sup>20</sup> HETTNE, Björn e INOTAI András. The New Regionalism: Implications for Global Development and International Security. The United Nations University WIDER World Institute for Development Economics Research. Forssan Kirjapaino Oy, 1994. p. V.

<sup>21</sup> VÄYRYNEN, Raimo. Regionalism: Old and New. In: “International Studies Review, vol 5. p 25-51, March 2003. pp. 25-26.

Andrew Hurrell<sup>22</sup> enfatiza a importância da política para o surgimento do regionalismo. Além dos fatores materiais, como a proximidade geográfica ou a crescente interdependência econômica, existem definições que ressaltam a importância de aspectos de caráter mais cultural, tais como: a história, as experiências passadas, a força e a distribuição da riqueza, as tradições étnicas, culturais e sociais dos agrupamentos, e as preferências ideológicas ou sociais – neste contexto, destacam-se o compartilhamento de valores e a coesão social.

A integração regional é um processo politicamente orientado e obedece a considerações de política econômica, diferentemente dos processos de globalização que são motivados por considerações estritamente econômicas e conduzidos de maneira não planejada pelos agentes econômicos.

Para Celso Mello, a noção de região é passível de dois conceitos: um jurídico e o outro sociológico-político. O sociológico-político leva em consideração a proximidade geográfica, o aspecto comunitário, entre outros. O jurídico nem sempre leva em consideração os elementos anteriores. Segundo o autor o conceito de região é meramente instrumental e formal. Se a geografia intervém é muito mais uma geografia voluntária do que uma geografia física. “é muito mais uma opção política levada em consideração no momento em que a organização é constituída do que um dado”.<sup>23</sup>

Registre-se ainda que, embora quase sempre relacionada a países pertencentes a uma mesma região geográfica, o termo regional, não tem o sentido estritamente geográfico, mas sim de região econômica internacional, definida por Rezek<sup>24</sup> como aquela integrada por países que tem determinada afinidade em termos de interesses ou objetivos econômicos.

A integração regional baseada em algumas ou todas as considerações expostas, requer a construção de mecanismos institucionais para que possa ser considerada como uma estratégia factível.

Pode-se falar de integração como um fenômeno estático ou dinâmico. No primeiro caso, será uma propriedade do sistema que caracteriza a estrutura ou a conjuntura particular

---

<sup>22</sup> HURRELL, define regionalismo como “*a set of policies by one or more states designed to promote the emergence of a cohesive regional unit, which dominates the pattern of relations between the states of that region and the rest of the world, and which forms the organizing basis for policy within the region across a range of issues*”. HURRELL, Andrew. Latin America in the New World Order: A regional bloc of the Americas International Affairs, Cambridge University Press, vol 68, No 1, p.121-139, janeiro 1992. p.123.

<sup>23</sup> MELLO, Celso D. Albuquerque. A. Direito Internacional Americano: Estudo sobre a contribuição de um Direito Regional para a Integração Econômica. Universidade Gama Filho. Curso de Pós Graduação. Doutorado em Direito. Rio de Janeiro, 1992. p. 12 e p.169.

<sup>24</sup> REZEK, José Francisco. Direito Internacional Público. 11 ed. São Paulo. Saraiva, 2008. p. 267.

deste. No segundo caso, a integração como fenômeno dinâmico é referida como um processo de desenvolvimento que aumenta continuamente a coerência do sistema.<sup>25</sup> Considerar-se-á neste trabalho a integração regional como um processo dinâmico, em construção e em constante mudança o que por um lado permite o estudo de processos de integração díspares e em estágios diversos, mas por outro, dificulta a tentativa de classificar estes em um campo do direito específico.

Uma definição que conjuga os elementos mencionados é aquela concebida por Ernst Haas.<sup>26</sup> Segundo ele, a integração é um processo onde diversos atores políticos nacionais são persuadidos a mudar sua lealdade, expectativas e atividades políticas em direção a um novo centro, cujas instituições demandam jurisdição sobre os Estados-Nação pré-existentes. No final, o resultado deste processo de integração política é uma nova entidade política que se superpõe às pré-existentes. Nesta definição, está presente, tanto o processo social (a mudança de lealdades), quanto o processo político (negociações e tomada de decisões acerca da construção de novas instituições políticas acima dos Estados membros, com influência nos assuntos dos Estados membros). Um terceiro elemento importante nesta definição é a noção de integração como construção comunitária e não como uma estrutura concluída.

O processo de construção comunitária ou institucionalização política pode ser considerado um fenômeno multidimensional, onde encontramos todos os aspectos citados incluindo o econômico. Esse processo refere-se à construção e ao fortalecimento de instituições políticas, de estruturas de regulação e, inclusive, de processos de tomada de decisões comuns.

Pode-se dizer sinteticamente, que a integração engloba diversas áreas temáticas e não se restringe à área econômica. Vários dos processos de integração regional iniciam-se na área de integração econômica para, posteriormente, irem ampliando seus escopos para outras áreas temáticas. Assim sendo, serão descritas as diversas fases da integração econômica, tendo presente que nem todas estas visam à construção de novas formas de governança político-institucional de escopo regional, como supõe o conceito mais abrangente de integração regional. Embora a integração econômica não conduza sempre e automaticamente à unidade política, em circunstâncias adequadas pode levar a ela.

---

<sup>25</sup> A distinção é feita por Morten Kelstrup, que inclusive, para se referir ao caráter dinâmico do processo de integração europeia se refere a esta como *'moving target'*. *"Integration Theories: History, Competing Approaches and New Perspectives"*. In: Explaining European Integration. Anders Wivel (ed.) Explaining European Integration, Copenhagen Political Studies Press, 1998. pp. 16-20.

<sup>26</sup> Haas apud WIENER, Antje e DIEZ, Thomas. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press 2004.

A integração econômica, como processo formal entre um grupo de países, pode assumir diferentes formas, segundo os compromissos acordados pelos países signatários. As fases da integração econômica podem ir desde uma área de livre comércio até uma união monetária, passando pela união aduaneira e o mercado comum. Algumas classificações incluem a figura preliminar de uma “zona de preferência tarifária”,<sup>27</sup> mas neste caso trata-se de simples cooperação econômica, não tendo por objetivo uma maior integração. A principal diferença entre cooperação e integração econômica segundo Bela Balassa<sup>28</sup> seria que “enquanto a cooperação inclui uma ação tendente a diminuir a discriminação, o processo de integração econômica pressupõe medidas que conduzem à supressão de algumas formas de discriminação”. Conforme este autor, a integração econômica pode revestir várias formas que traduzem diferentes graus de integração das economias envolvidas. De acordo com este critério, as fases da integração econômica seriam:

a) Área de livre comércio ou Zona de livre comércio: Implica na remoção recíproca e paulatina de tarifas e de outras restrições – barreiras tarifárias e não tarifárias – incidentes na circulação do comércio de bens e ou serviços entre os países signatários. Para isto, é necessário impor um controle que ateste a origem do produto.

b) União aduaneira: Além da eliminação de restrições ao comércio intra-regional, adotam-se tarifas comuns para as importações procedentes de outros países (Tarifa Externa Comum – TEC). Elimina-se, portanto, o “regime de origem” dos produtos. Nessa fase é comum que os parceiros passem a negociar em bloco com países externos ao bloco para evitar distorções nas suas relações comerciais.

c) Mercado comum: Neste estágio, além da prática do livre comércio e de uma tarifa externa comum, busca-se a eliminação de todas as restrições ao intercâmbio comercial, incluindo capital e trabalho, e a criação de normas e políticas comerciais comuns. Exercem-se todas as liberdades básicas: livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas. O mercado comum pressupõe uma coordenação de políticas macroeconômicas entre os países membros, sendo que nessa fase de integração é comum um desenho institucional fortalecido com certo nível de supranacionalidade.

---

<sup>27</sup> A classificação de D’Angelis define a Zona de Preferência Tarifária como a zona onde se oferecem condições privilegiadas de comercialização de forma que as tarifas incidentes sobre certos produtos dos países consorciados sejam menores que aquelas cobradas de terceiros países. D’ANGELIS, Wagner Rocha. Mercosul: da intergovernabilidade à supranacionalidade? Curitiba: Juruá, 2003. p. 29.

<sup>28</sup> BALASSA, Bela. Teoria da integração econômica. 2 ed. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1972. p.12.

d) União econômica e monetária: Além das características do mercado comum, nas uniões econômicas e monetárias o nível de harmonização requer a institucionalização de uma única política macroeconômica, monetária e fiscal.

Os diferentes estágios de integração exprimem, como aponta Vieira,<sup>29</sup> um grau crescente de interação das economias nacionais envolvidas, seja em termos de amplitude, seja de profundidade. Para ele, ao se adotar a noção de integração econômica em sentido amplo, a comercial e as setoriais específicas (onde poderíamos situar a energética) ficariam mais bem caracterizadas como formas primárias de integração econômica (posto que limitadas a setores da economia ou ao segmento do comércio internacional), vale dizer, estágios primários de um processo de integração em sentido estrito.

Para alguns autores, esta característica da ampliação e aprofundamento crescente da integração, até se chegar a uma união econômica e monetária entre vários países, poderia provocar o caminhar em direção à uma integração de natureza preponderantemente política, que poderia levar a uma união política de formação de Estados. Nesse sentido, Vieira<sup>30</sup> cita a Umberto Forte e Maristela Basso, esta última se refere a uma confederação como passo seguinte ao estágio de união política e econômica, por ela apresentado como subsequente ao mercado comum. Betiol ressalva, todavia, que nem sempre a integração econômica tem por objetivo a união política, observando, contudo, que baseados nas experiências do passado, pode-se dizer que se não houver um corte, uma interrupção na evolução da integração econômica, haverá muita possibilidade de o resultado ser a união política. Vieira ressalva, porém, que a união política não configura uma espécie do gênero da integração econômica internacional, mas sim, outra categoria ou gênero que detém características próprias definidas na esfera das ciências jurídica e política.

Um elemento importante, que distingue a integração econômica do movimento de globalização, é o fato de ser o primeiro ato voluntário de Estados que concordam em combinar suas economias nacionais no sentido de formar “regiões econômicas mais alargadas”<sup>31</sup> procurando eliminar em maior ou menor grau fronteiras existentes. Neste sentido, a integração não importa numa abertura indiscriminada da economia – como é o caso da globalização- mas sim um movimento seletivo, impulsionado por atos de vontade. Pitta e Cunha, reconhecendo estes elementos, define a integração regional como: “a formação de

<sup>29</sup> VIEIRA, José Luiz Conrado. *A Integração Econômica Internacional na Era da Globalização: Aspectos Jurídicos, Econômicos e Políticos sob prismas Conceitual e Crítico*. São Paulo: Letras& Letras, 2004. pp. 310 e ss.

<sup>30</sup> VIEIRA, José Luiz Conrado. *A Integração Econômica Internacional na Era da Globalização: Aspectos Jurídicos, Econômicos e Políticos sob prismas Conceitual e Crítico*. São Paulo: Letras& Letras, 2004. pp. 312 – 313 e 330.

<sup>31</sup> VIEIRA, José Luiz Conrado. *A integração econômica internacional na era da globalização: Aspectos Jurídicos, Econômicos e Políticas sob Prismas Conceitual e Crítico*. Letras & Letras. São Paulo, 2004. p. 343.

uma economia plurinacional de grande espaço, mediante a supressão dos fatores artificiais de discriminação nas relações entre unidades econômicas localizadas nos diferentes espaços nacionais acrescida, em certos casos, da introdução de medidas destinadas a assegurar o desenvolvimento equilibrado e a solidariedade entre os elementos do conjunto”.<sup>32</sup>

Enquanto na cooperação dois ou mais países agem conjuntamente para contribuir a produção de algum efeito, na integração o que se procura é a junção de várias partes em um todo. Para Vieira,<sup>33</sup> em síntese:

cooperação e integração são fenômenos distintos no campo das relações econômicas internacionais, mas usualmente considerados pela doutrina tradicional, numa escala hipotética de crescente aproximação e coesão entre os Estados, (...) de tal sorte a existir entre ambos, como sói acontecer nesses casos, uma zona de intersecção nem sempre clara e que pode abarcar, consoante o critério que se adote, até mesmo os dois primeiros estágios da integração econômica internacional. É o que pode ocorrer, por exemplo, quando se toma como referência o Direito Internacional Público e o Direito Comunitário, frente aos quais coloca-se a cooperação claramente no campo tradicional da mera coordenação de interesses entre Estados, na esfera, portanto do DIP, da mesma forma que zona de livre comércio e a união aduaneira, do ponto de vista dos institutos jurídicos que exige. Já no avançar para as formas superiores tende a integração a também avançar ao mesmo tempo, para o terreno do Direito Comunitário.

### 1.3 – Teorias da Integração Regional

A principal dificuldade para as teorias de Integração Regional é que a integração é um processo complexo e está em constante mudança. A partir da segunda fase da integração regional e da expansão do regionalismo em distintas regiões fora da Europa, sistematicamente, análises teóricas mais amplas vêm sendo requeridas, o que está produzindo uma demanda por explicações que situem o renovado regionalismo na nova ordem mundial.

As teorias político-sociológicas da Integração Regional surgem a partir da experiência européia e avançam num processo que conduz à formação de uma comunidade política. Entre as principais perspectivas teóricas neste campo, encontramos a neofuncionalista e a intergovernamentalista.

Na América Latina, existe uma aproximação teórica da Integração Regional *sui generis*, formulada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL nos anos cinquenta. Esta proposta de integração protecionista, que caracterizou os processos de integração latino-americanos de primeira geração, representou uma alternativa às teses neoliberais. Já a segunda onda de integração na América Latina estaria influenciada tanto pelo

<sup>32</sup> Pitta e Cunha apud VIEIRA, José Luiz Conrado. A integração econômica internacional na era da globalização: Aspectos Jurídicos, Econômicos e Políticos sob Prismas Conceitual e Crítico. Letras & Letras. São Paulo, 2004.

<sup>33</sup> VIEIRA, José Luiz Conrado. A Integração Econômica Internacional na Era da Globalização: Aspectos Jurídicos, Econômicos e Políticos sob prismas Conceitual e Crítico. São Paulo: Letras& Letras, 2004. p. 335.

modelo europeu, quanto por influências neoliberais, predominando estas últimas no que diz respeito à Política Econômica Internacional.<sup>34</sup>

Desenvolveremos as teorias de integração surgidas com o caso europeu, uma vez que – embora não sejam diretamente aplicáveis para o caso latino-americano – abordam mais apropriadamente a opção a ser feita entre o modelo de instituições supranacionais ou intergovernamentais. Deve-se ter em consideração que estas teorias foram formuladas para explicar, analisar ou criticar o processo de integração europeu, e, por tanto, deve-se apontar as importantes diferenças entre este modelo e as experiências na América Latina. Embora as diferenças sejam muitas, julgamos ilustrativo citar aqui três dentre aquelas apontadas por Haas, quando lhe propuseram aplicar sua teoria para analisar a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio - ALALC em 1966.<sup>35</sup> Em primeiro lugar, ele ressalta que a consciência regional na América Latina busca afirmar uma posição defensiva frente ao estrangeiro, em lugar de desenvolver um conjunto positivo de objetivos.<sup>36</sup> Já na Europa, segundo sua análise, o temor aos Estados Unidos e a União Soviética foi só uma das várias forças impulsionadoras do movimento de integração e desapareceu rapidamente frente aos objetivos econômicos mais concretos. Em segundo lugar, existe na América Latina pouca heterogeneidade simétrica<sup>37</sup> e as relações estruturais homogêneas entre os países estão quase ausentes. Haas sumariza esta diferença:

*Europa está dividida por la lengua y la religión, pero unida por condiciones e instituciones sociales y económicas regionalmente similares; América Latina sólo está unida por la lengua y la religión. Esto no basta para una integración automática.*<sup>38</sup>

<sup>34</sup> A hipótese da tese de Maria Izabel Mallmann é que as experiências latino-americanas da segunda onda tem sido influenciadas decisivamente pelas teorias de integração econômica livre cambista. Apesar da inspiração européia, a integração latino americana está mais interessada na dimensão comercial que nas alternativas para o desenvolvimento: “*Cette double référence a donné un caractère parfois ambigu au processus: une proclamation d’objectifs assez élevés et une pratique qui ne favorisait guère la progression du processus. Cela veut dire que l’influence des thèses européennes se fait remarquée plutôt au niveau rhétorique et dans la pratique les thèses neo-libérales l’ont emportées. L’adhésion déclarée au modèle d’intégration extravertie présente par les Etats-Unis dans le cadre de l’Initiative pour les Amériques, en est un exemple de plus.*” MALLMANN, Maria Izabel. Les Etats-Unis et l’Amérique latine à l’heure des régionalisations. Quel avenir pour les relations interaméricaines? These de doctorat de L’Université de la Sorbonne Nouvelle Paris III (Sciences politiques), 1994.

<sup>35</sup> HAAS, Ernst B. Partidos Políticos y Grupos de Presión en la Integración Europea. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), BID, 1966, pp. 30-32.

<sup>36</sup> Da mesma opinião é Celso Mello quando opina sobre a criação do MERCOSUL: “a criação do mercado comum é vista como uma proteção em relação à economia norte-americana. O MERCOSUL é no fundo, uma proteção da economia dos países do Cone Sul. Mello apud PEREIRA, Ana Cristina Paulo. Direito Institucional e Material do MERCOSUL. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005. p. xi.

<sup>37</sup> Mediante a expressão ‘heterogeneidade simétrica’ Haas sintetiza que cada país está fragmentado segundo os lineamentos do pluralismo, mas cada grupo ou classe tem seu equivalente no país vizinho. Em outras palavras, nenhum país é internamente homogêneo, mas as linhas de separação são regionalmente homogêneas. HAAS, Ernst B. Partidos Políticos y Grupos de Presión en la Integración Europea. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), BID, 1966. pp. 14-15.

<sup>38</sup> O trecho correspondente na tradução é: Europa está dividida pela língua e pela religião, mas unida por condições e instituições sociais e econômica regionalmente similares; América Latina só está unida pela língua e religião. Isto não basta para uma integração automática.

A terceira diferença apontada é a supremacia da política sobre a economia no estilo latino-americano de tomada de decisões, o que leva a que cada governo se preocupe com seu próprio desenvolvimento nacional e que seus problemas internos e os técnicos dependam de um direcionamento político.

Tendo em vista estas importantes diferenças, descrever-se-ão a seguir algumas das teorias de Integração Regional que podem ser usadas para explicar as características dos processos de integração regional na América Latina. Um primeiro fato a considerar, quando se procuram teorias explicativas, é determinar se o processo em análise é propriamente de integração ou se é simplesmente uma cooperação entre Estados. Neste último caso, a suposta ‘integração’ seria uma maneira de fortalecer a cooperação entre Estados e poderia tomar a forma de regimes internacionais. Já nos processos de integração mais profundos, onde uma autoridade e lealdade são formadas, ou transferidas a uma nova entidade, a teoria de regimes se revela insuficiente – ante a criação de uma nova entidade política diferente aos Estados – e surgem diversas teorias que pretendem explicar o processo.

Existem várias teorias que descrevem e analisam os processos de unificação política dos Estados. Morten Kelstrup<sup>39</sup> propõe uma classificação em cinco teorias clássicas de integração (funcionalismo, federalismo, neofuncionalismo, transacionismo e intergovernamentalismo) e duas aproximações teóricas renovadas, que ele denomina de “*new wave*” da teoria da integração (intergovernamentalismo liberal e teoria de governança multinível). Obviamente, como já mencionado, todas estas teorias foram formuladas para o caso da União Europeia, mas tentar-se-á utilizar alguns dos seus conceitos para descrever e explicar o desenho institucional dos processos sul-americanos, muito embora neste novo contexto a realidade não corresponda exatamente aos pressupostos da teoria.<sup>40</sup>

Das teorias clássicas classificadas por Kelstrup<sup>41</sup> se abordará, com maior detalhe, o neofuncionalismo, porque constitui um ícone na teoria da integração e porque as instituições supranacionais ganham grande destaque nesta teoria.

<sup>39</sup> Kelstrup, Morten, “Integration Theories: History, Competing Approaches and New Perspectives”. In: Explaining European Integration. Anders Wivel (ed.) Explaining European Integration, Copenhagen Political Studies Press, 1998. pp. 15-55

<sup>40</sup> Com relação à aplicação das teorias europeias ao caso latino-americano Haas declarou que: “*Ningún estudioso puede resistirse a la oportunidad de ver aplicada su obra a situaciones que no había tomado en consideración en el momento de completar su investigación. Yo no soy una excepción a esa regla. Me halaga y me honra.*” HAAS, Ernst B. Partidos Políticos y Grupos de Presión en la Integración Europea. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), BID, 1966. p. 7.

<sup>41</sup> Kelstrup apresenta diversas teorias da integração, relacionando-as com os grandes debates de RI e política comparada em “Integration Theories: History, Competing Approaches and New Perspectives”. In: Explaining European Integration. Anders Wivel (ed.) Explaining European Integration, Copenhagen Political Studies Press, 1998. pp. 15-55.

E neofuncionalismo nasce como uma junção dos principais conceitos da teoria federalista com os da teoria funcionalista<sup>42</sup> que buscou explicar a projeto de integração europeu como uma integração gradativa. A proposta principal do neofuncionalismo é que a integração regional possa começar por uma integração gradual, de setores específicos, e se estender desde as áreas integradas para outras novas (conceito de *spill-over*). De fato, a integração europeia se deu gradual e progressivamente e por setores específicos, razão pela qual o neofuncionalismo não pode ser considerada uma teoria morta. Os princípios desta teoria podem ser resumidos em: (i) '*spill-over*' funcional, que implica que os Estados se integram em certas áreas específicas (funcionais) e isto tem consequências (e cria vínculos) que os impulsiona a uma integração maior em outras áreas específicas. (ii) '*spill-over*' político, que se refere ao fato de que a integração em áreas específicas propiciará suporte para uma nova arena política e autoridades, em um processo de transferência de lealdades; e, finalmente (iii) ênfase na importância de organizações supranacionais. Esta confiança nas organizações internacionais envolve a crença de que os benefícios das negociações entre Estados podem ser maximizados por este tipo de organização. Se, por um lado, nas negociações intergovernamentais os Estados conseguem obter como resultado um mínimo denominador comum, quando uma terceira parte intervém (uma organização internacional), estas negociações podem mudar e permitir alcançar resultados ainda melhores. O neofuncionalismo se caracteriza pela ênfase nos atores e na sua interação no processo de integração. A integração como processo, mais do que como resultado, emerge de uma rede complexa de atores perseguindo seus interesses em um ambiente político pluralista.<sup>43</sup>

As principais críticas ao neofuncionalismo estão relacionadas à incapacidade deste de prever a trajetória e a evolução da Comunidade Europeia. Segundo seus críticos, enquanto os neofuncionalistas pregavam uma integração gradativa, automática e incremental, dirigida ao aprofundamento das influências supranacionais, o que de fato aconteceu foi um processo de construção comunitária, alcançado à base de barganhas intergovernamentais.

O intergovernamentalismo, por sua vez, baseando-se na perspectiva realista, negava a idéia de integração defendida pelas outras teorias clássicas. A concepção intergovernamentalista destaca a perspectiva tradicional, segundo a qual, o sistema

<sup>42</sup> O termo funcionalismo faz referência à visão segundo a qual a 'forma segue a função'. Nesse sentido, o processo de institucionalização das relações internacionais seria o resultado do aumento progressivo da confiança e da colaboração entre funcionários atuando nas organizações e representantes dos Estados nacionais. Os governos concordariam em administrar, em conjunto, aspectos de suas funções "soberanas" porque tecnicamente, o desempenho de uma estrutura supranacional seria mais eficiente. NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. Teoria das relações internacionais: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 76.

<sup>43</sup> ROSAMOND, Ben. Theories of European Integration. London: Palgrave, 2000. p. 55.

internacional é dominado pelos Estados e pela alta política. Tal teoria procurava responder particularmente ao neofuncionalismo. Entre os pressupostos básicos estava a ênfase no papel dos Estados como atores principais, das Relações Internacionais e arquitetos do sistema internacional, que procuram satisfazer seus próprios interesses, principalmente, de sobrevivência e poder.

As críticas ao neofuncionalismo, por parte dos intergovernamentalistas, baseiam-se no fato destes não levarem em consideração as coalizões, alianças e interesses domésticos (nem os determinantes decisivos das escolhas políticas dos governos).<sup>44</sup>

Depois de uma crise severa da Integração Regional nos anos setenta, que durou aproximadamente quinze anos (período de estagnação da integração política da Comunidade Européia), ressurgiu o tema da integração, e com ele, novas sustentações teóricas. Kelstrup destaca, entre estas, o intergovernamentalismo liberal e a teoria de “governança multinível”.

O intergovernamentalismo liberal, desenvolvido por Andrew Moravcsik, reforça a importância do poder e dos interesses dos Estados e está baseado em três princípios: intergovernamentalismo, barganha do mínimo denominador comum e o estrito limite das transferências de soberania.<sup>45</sup> Esta teoria outorga papel central aos interesses e ao poder dos Estados no processo de negociação entre estes. Moravcsik critica os neofuncionalistas apontando que, apesar do processo de integração europeu ser *sui generis*, não precisa de uma teoria especial. Para ele, a integração pode ser explicada pelo intergovernamentalismo liberal, que é uma teoria da política econômica internacional que trata de como a interdependência econômica influencia os interesses nacionais.<sup>46</sup>

Além do enfoque teórico mais sofisticado, duas são as diferenças mais importantes entre o intergovernamentalismo liberal e o intergovernamentalismo clássico: a relevância da política doméstica e das instituições internacionais.<sup>47</sup> Está baseado em três pressupostos: (i) os atores básicos na política são indivíduos e grupos autônomos, que atuam sob as bases do interesse próprio e a aversão ao risco; (ii) os governos representam uma parte da sociedade doméstica e seus interesses limitam os interesses e identidades dos Estados

<sup>44</sup> Para uma resposta as críticas ao neofuncionalismo ver Schmitter, Philippe. “Neo-functionalism”. In WIENER, Antje e DIEZ, Thomas. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004. pp. 45-74.

<sup>45</sup> MORAVCSIK, Andrew. “Negotiating the Single European Act.” In: Robert Keohane and Stanley Hoffman, *The New European Community*, Westview Press, 1991. pp. 46-48

<sup>46</sup> MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*. Vol 31 no 4, dec 1993. pp. 473-524.

<sup>47</sup> Schimmelfennig, Frank. “Liberal Intergovernmentalism” In WIENER, Antje e DIEZ, Thomas. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004. pp. 75-94.

internacionalmente; e (iii) o comportamento dos Estados, assim como seus padrões de conflito e cooperação, refletem a natureza e a configuração dos interesses destes.<sup>48</sup>

Assim, os interesses dos Estados estariam conformados pelas preferências e ações dos grupos nacionais. Segundo os intergovernamentalistas liberais, a União Européia seria vista como um jogo de dois níveis: a formação das preferências nacionais seria um, e o segundo, as barganhas intergovernamentais. Os governos atuam no nível internacional como atores racionais baseados nos interesses e preferências estabelecidas no campo doméstico. Os governos negociam sobre as bases de suas preferências e poder e o resultado é obtido em um processo de escolha coletivo, no qual os interesses conflitantes são conciliados. Os Estados têm uma ordem de preferência e calculam os custos e benefícios das diversas alternativas de ação com o objetivo de maximizar sua utilidade. Nas negociações, o Estado mais poderoso é o decisivo e, em geral, o resultado das negociações é definido pelo “menor denominador comum”.

Segundo esta teoria, o processo de integração avança através de contínuas barganhas intergovernamentais e não como um processo gradativo, como é o pressuposto neofuncionalista. A integração só é aceita pelos governos se esta aumenta seu controle dos assuntos internos ou cumpre os interesses dos grupos domésticos. Para estes autores, a integração internacional, de fato fortalece o Estado em vez de debilitá-lo. Assim, os poderes executivos nacionais aumentam no campo doméstico quando participam da integração e suas posições de barganha são fortalecidas.<sup>49</sup> Isto não quer dizer que os intergovernamentalistas liberais neguem a existência das instituições supranacionais; porém, para eles, estas instituições existem somente porque são de interesse dos próprios Estados. A partir desta perspectiva, as instituições internacionais aumentam o poder dos governos nacionais para atingir metas domésticas. Mesmo que aparentemente as instituições supranacionais restrinjam a soberania, os governos aceitam voluntariamente delegar autoridade e reduzir sua soberania para obter outros ganhos. Reservando-se estes o direito – caso seja interesse do governo fazê-lo – de posteriormente recuperar os poderes delegados. Portanto, segundo esta tese, os poderes das instituições comunitárias são relativos, pois suas competências estão limitadas e dependem do contínuo apoio dos Estados-membros, particularmente dos mais poderosos, que são capazes de modificar os fundamentos legais das instituições supranacionais.

---

<sup>48</sup> ROSAMOND, Ben. *Theories of European Integration*, London: Palgrave, 2000. p. 142.

<sup>49</sup> A este respeito, ver também KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. *International Governance as New Raison d'État? The case of the EU Common Foreign and Security Policy*. *European Journal of International Relations*, SAGE Publications and ECPR European Consortium for Political Research, Vol 10 (2), p-147-188, 2004. p. 150.

Por fim, a teoria de governança multinível lida com um sistema de decisões muito intrincado, com vários níveis, e com diferentes atores, que interagem em redes complexas. Este sistema de decisão, que está ganhando importância na União Europeia, não constitui um governo, mas mesmo assim produz “governança”, através da criação de normas, mandatos e solução de controvérsias. As negociações ocorrem em redes onde diversos tipos de atores participam. Nestes processos, o Estado é só um ator, dentre outros, e não possui uma posição privilegiada com relação aos demais. Na visão da teoria da governança, em múltiplos níveis, o Estado perde o controle autoritário e as interações entre as instituições da União Europeia adquirem importância. Os três princípios desta teoria são: (i) as competências para a tomada de decisões são compartilhadas entre diferentes níveis e não são mais um monopólio dos governos; (ii) o resultado das decisões comuns dos governos na União Europeia foi a perda de controle individual dos governos nacionais; e (iii) as arenas políticas estão interconectadas. Tudo isso implica em que atores subnacionais e supranacionais operam em combinação.

Paralelamente, existem outros assuntos na integração regional que ganharam destaque como a crítica sobre a falta de legitimidade social, as consequências não-intencionais no processo de construção social das instituições, a identidade cidadã regional, a democracia e os valores comuns, entre outros, abordados pela construtivista.<sup>50</sup>

Perspectivas construtivistas ganham mais importância ante a dificuldade de aplicar exclusivamente o supranacionalismo ou intergovernamentalismo. Wind acrescenta, a favor da abordagem construtivista da Integração Regional, que tal abordagem torna possível, teoricamente, integrar ao mesmo tempo a ênfase intergovernamentalista no Estado e a importância da dinâmica institucional do processo de integração. Encontra-se, de um lado, o Estado como ator que busca objetivos estratégicos, e do outro, as instituições, mostrando como agentes e estrutura interagem, tanto formal quanto informalmente.<sup>51</sup>

A partir desta perspectiva construtivista, os Estados ainda são os atores principais, mas a assunção de que estes mantêm o controle é uma ilusão. A soberania estatal está sendo transferida gradualmente (e não intencionalmente) à comunidade de uma maneira praticamente irreversível. Diferentemente do conceito racionalista de instituições, esta perspectiva vê as instituições como extremamente importantes para a formação das

<sup>50</sup> A teoria construtivista das Relações Internacionais tem como premissa básica que o mundo está em permanente construção e, portanto, são os agentes através das suas escolhas que são os principais protagonistas das mudanças. Em outras palavras, o mundo é socialmente construído. NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. Teoria das relações internacionais: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. pp. 163-166.

<sup>51</sup> WIND, Marlene. *Europe Towards a Post-Hobbesian Order? A Constructivist Theory of European Integration: (Or how to explain European integration as an unintended consequence of rational state-action)*. RSC No 96/31. Robert Schuman Centre. European University Institute, San Domenico, 1996. pp. 6-10.

preferências individuais e para a moldagem dos objetivos e estratégias dos atores. Em outras palavras, os atores certamente perseguem objetivos, mas a formulação destes será o resultado de tornar plausíveis os processos institucionais incluindo as atitudes, os papéis e o próprio reconhecimento da presença de outros atores.<sup>52</sup>

Com relação às consequências não intencionais na União Européia, a teoria construtivista poderia explicar a evolução, nem sempre proposital, das instituições. Na União Européia, as instituições têm avançado muito mais do que previram os Estados membros. Segundo esta teoria, o controle por parte dos Estados membros do processo institucional seria muito limitado.

Wind<sup>53</sup> toma o exemplo do Tratado de Roma para explicar como as implicações deste instrumento – que *a priori* pode ser visto como um tratado comum de Direito Internacional Público – tem mudado substancialmente as relações entre os Estados europeus e os ordenamentos legais internos. Este tratado e suas modificações introduziram, ao nível da Comunidade, o hábito de obediência e respeito à lei, que tradicionalmente é mais associado com obrigações nacionais do que com internacionais.

#### **1.4 – Aspectos Jurídicos da Integração: Do Direito Internacional Público ao Direito Cosmopolita Econômico.**

A integração econômica regional é um conceito complexo e em transformação, nitidamente aberto, pragmático e interdisciplinar que é localizado não no âmbito normativo, mas sim no contexto da realidade social. Neste panorama, como salienta Vieira,<sup>54</sup> não mais se há que considerar a integração econômica como fenômeno ou conceito meramente econômico: “A expressão já ingressou na linguagem jurídica, sendo termo de um conceito jurídico (e, mais que isso, de um instituto jurídico) nutrido por elementos do universo econômico, e que se insere de modo expressivo nos campos do Direito Internacional e do Direito Econômico, além de poder originar, em seus níveis superiores, ordenamento jurídico próprio sob o título de Direito Comunitário”. Para que nos capítulos seguintes seja apresentada uma proposta jurídica, como ferramenta para a integração energética regional,

<sup>52</sup> WIND, Marlene. Europe Towards a Post-Hobbesian Order? A Constructivist Theory of European Integration: (Or how to explain European integration as an unintended consequence of rational state-action). RSC No 96/31. Robert Schuman Centre. European University Institute, San Domenico, 1996. p. 32.

<sup>53</sup> WIND, Marlene. Europe Towards a Post-Hobbesian Order? A Constructivist Theory of European Integration: (Or how to explain European integration as an unintended consequence of rational state-action). RSC No 96/31. Robert Schuman Centre. European University Institute, San Domenico, 1996. p. 32.

<sup>54</sup> VIEIRA, José Luiz Conrado. A Integração Econômica Internacional na Era da Globalização: Aspectos Jurídicos, Econômicos e Políticos sob prismas Conceitual e Crítico. São Paulo: Letras& Letras, 2004. pp. 310 e ss.

será de especial importância tentar delimitar o campo do direito que regula os processos de integração econômica, ou pelo menos refletir sobre esta tentativa, já que em muitos casos nos encontraremos em zonas cinzentas onde é difícil traçar limites para emoldurar juridicamente os conceitos da integração.

Nesta difícil empreitada, se deve ter sempre em consideração as palavras da Professora Marilda Rosado para quem “o sistema legal internacional está em constante evolução, não sendo reduto exclusivo de juristas, mas abrigando a política e a economia”. E, fazendo menção ainda à professora, “o fato de que os Estados deixaram de ser os únicos sujeitos de Direito Internacional significou de certa forma uma democratização desse Direito, que passou a atingir indivíduos, organizações e negócios.”<sup>55</sup>

Em consonância com estas características, Paulo Borba Casella<sup>56</sup> observa que especificamente no tema da integração, esta interdisciplinaridade é evidente: “A integração por definição, ainda que essencialmente econômica, ao menos quanto ao seu objeto e seu motor, tem desdobramentos políticos, jurídicos e sócio-culturais indissociavelmente ligados a qualquer tentativa de implementação” e completa “a integração econômica abala as categorias legais e institucionais clássicas”. Ante esse desafio, seguem algumas tentativas de enquadrar este tema “intelectualmente inapreensível” como é qualificado pelo próprio autor tomando em consideração a atual “Novíssima Ordem Internacional”.

#### 1.4.1 – Direito Internacional Público

A integração econômica internacional envolve formas complexas de relacionamentos entre Estados, que superam a cooperação internacional nos moldes em que é usualmente definida no campo do Direito Internacional Público. Em um primeiro estágio, a adoção de processos de integração exige que os Estados adotem diversas regras e instrumentos próprios do Direito Internacional Público, com especial destaque para a figura do tratado internacional. Conforme o processo de integração avança, no entanto, os instrumentos do Direito Internacional Público clássico se revelam insuficientes para explicar sua própria criação.

O Direito Internacional Público clássico regulava as relações entre os Estados e reconhecia essencialmente somente a estes como portadores de direitos e deveres próprios, durante tempos de guerra e paz. Este conceito foi com o tempo se ampliando para incluir além

<sup>55</sup> RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Soberania e Expropriação - Novas Tendências No Século XXI. Estudo apresentado no Rio Oil & Gas Expo and Conference 2008. IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis, 2008. p. 4.

<sup>56</sup> CASELLA, Paulo Borba. Soberania, Integração Econômica e Supranacionalidade. In: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

das relações interestatais, a criação de organizações internacionais e as restrições do poder estatal em especial à proteção dos direitos humanos. O Direito Internacional Público segundo explicação de Herdegen<sup>57</sup> é definido como a totalidade das regras sobre as relações soberanas dos Estados, organizações internacionais e outros sujeitos do direito internacional entre si, incluindo os direitos ou deveres dos indivíduos relevantes para a comunidade Estatal ou parte desta. Como o exemplo claro do âmbito de aplicação do Direito Internacional Público encontram-se os tratados celebrados por Estados.

Uma das principais características do Direito Internacional Público clássico, é a existência de uma ordem jurídica numa sociedade internacional descentralizada onde, ao contrário do que sucede às comunidades nacionais organizadas, não existe autoridade superior e subordinação compulsória. Como aponta Rezek,<sup>58</sup> o Direito Internacional Público, ou direito das gentes (no sentido de direito das nações), repousa sobre o consentimento nas relações entre Estados soberanos. A vontade destes Estados soberanos somente sucumbe para dar lugar ao primado de outras vontades reunidas quando aquele mesmo Estado tenha, antes, abonado a adoção de regra semelhante, qual sucede no quadro das organizações internacionais, a propósito de questões de importância secundária.

Em um mundo em constante transformação, porém, existem novas realidades que não formam mais parte do Direito Internacional Público da forma como foi originariamente concebido. Ao surgirem novos atores, é retomada a idéia de um Direito Cosmopolita, que na definição de Ricardo Lobo<sup>59</sup> supera e extrapola o Direito Internacional Público- pois enquanto o direito internacional público se refere às relações entre Estados Soberanos, o direito cosmopolita admite outros sujeitos de direito, inclusive os indivíduos e as empresas.

Um conceito fundamental para o Direito Internacional Público é a soberania estatal, que sempre foi vista como uma qualidade do poder do Estado, segundo a qual, o Estado não depende de outro Estado. Especificamente, os processos de integração implicam numa delegação ou perda parcial da autoridade tradicionalmente reservada ao Estado, para uma forma de governança regional, que pode ser autônoma, em menor ou maior grau, em relação à

---

<sup>57</sup> HERDEGEN, Matthias. *Derecho Internacional Público*. Fundación Konrad Adenauer. México 2005. pp. 3 e ss.

<sup>58</sup> REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público*. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p 1.

<sup>59</sup> Neste sentido, Habermas diz que o cenário mundial de nossos dias se caracteriza como período de transição do direito internacional para o direito cosmopolita – que na definição de Ricardo Lobo é o que contém os princípios e as regras sobre as relações entre os Estados, as organizações internacionais, os indivíduos e as empresas no espaço supranacional e não-estatal. TORRES, Ricardo Lobo. “A afirmação do direito cosmopolita”. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes; TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Coord). *Estudos em Homenagem ao Prof. Celso R. Duvivier de Albuquerque Mello*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. pp. 919-939.

vontade dos Estados membros. Para Medeiros,<sup>60</sup> quando as instituições estão edificadas e o processo de integração em marcha, estas induzem o declínio da soberania estatal, levando à sedimentação de um novo espaço público, de novas lealdades, de um novo imaginário sócio-político.

Portanto, esta nova realidade precisa de inovações jurídicas. As inovações jurídicas que esta implementação exige são: (i) a revisão do conceito clássico de soberania, (ii) a definição da validade e eficácia do direito comunitário frente ao direito interno, e (iii) a criação de órgão ou órgãos supranacionais.

Neste item, refletiremos sobre a reformulação do conceito de soberania para, em seguida, desenvolver a natureza das normas e os órgãos supranacionais associadas ao Direito Comunitário. Vieira<sup>61</sup> aponta que

a questão da soberania parece ser um dos elementos fulcrais de uma certa revolução de conceitos, em termos de integração, trazida pelo advento das comunidades europeias da década de 1950, refletindo-se nos campos político e jurídico já pela adoção das óticas de solidariedade e supranacionalidade em substituição à da mera coordenação de interesses nacionais que marca o DIP.

#### 1.4.1.1 – Evolução do conceito de soberania<sup>62</sup>

Segundo Celso Mello,<sup>63</sup> Estado e Soberania foram noções que caminharam irmanadas do século XVI até o final do século XX, uma não existia sem outra. Desde o final do século XX, contudo, este conceito fundamental do Direito Internacional Público está sendo reformulado, discutindo-se inclusive a possibilidade de sua extinção.

Em 1576 Jean Bodin.<sup>64</sup> definiu a soberania como um poder absoluto e perpétuo, ao qual jamais se poderia impor qualquer limite nem responsabilidade. Defendendo inclusive que o poder soberano não se sujeita sequer às próprias leis por ele ditadas. Para esta concepção original só o direito natural poderia limitar os Estados:

<sup>60</sup> MEDEIROS, Marcelo de A. “Prerrogativas estatais, integração regional e lógica distributiva”. In: Lua Nova: Revista de Cultura e Política Nº 58. São Paulo, 2003. p. 7.

<sup>61</sup> VIEIRA, José Luiz Conrado. A integração econômica internacional na era da globalização: Aspectos Jurídicos, Econômicos e Políticas sob Prismas Conceitual e Crítico. Letras & Letras. São Paulo, 2004. p. 347.

<sup>62</sup> Neste ponto será desenvolvido o conceito soberania como atributo do Estado. No capítulo terceiro (item 3.2) voltar-se-á ao conceito de soberania como atributo dos recursos naturais dos Estados, tema de especial importância para uma integração energética que contempla a exploração e distribuição do gás onde a qualificação como recurso soberano é citada com maior frequência.

<sup>63</sup> Neste estudo o autor estuda a noção de soberania através das diferentes épocas históricas desde a soberania - auto-suficiência das cidades – Estado na Grécia, passando pelo surgimento da noção jurídica de soberania na Idade Média como “o grau supremo da hierarquia política”. Para aprofundar a história da soberania, ver MELLO, Celso A. A soberania através da História. In: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999 e JELLINEK, Georg. Teoria General Del Estado. Buenos Aires: Editorial Albatros, 2 ed. 1954.

<sup>64</sup> BODIN, Jean. Los seis libros de la República. Madrid: Aguilar, 1973. I – pp 52 -53 apud , REIS, Marcio Monteiro. O Estado contemporâneo e a Noção de Soberania. In: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 283.

*En cuanto a las leyes divinas y naturales, todos los príncipes de la tierra están sujetos a ellas y no tienen poder para contravenirlas, si no quieren ser culpables de lesa majestad divina, por mover guerra a Dios, bajo cuya grandeza todos los monarcas del mundo deben inclinar la cabeza con todo temor y reverencia. Por esto, el poder absoluto de los príncipes y señores soberanos no se extiende, en modo alguno, a las leyes de Dios y de la naturaleza.*<sup>65</sup>

Nessa mesma linha, de soberania absoluta, Heller sustenta que o poder soberano é o único autorizado a praticar atos contrários ao direito. Segundo o seu pensamento, o Estado deve sempre fazer prevalecer o interesse maior sobre o menor e, para tanto, muitas vezes é obrigado a decidir contra o direito o que faria que o Estado se configurasse como “unidade decisória universal” e demonstraria, a seu ver, a existência de soberania.<sup>66</sup>

A soberania é o conceito chave para o Direito Internacional Público, na medida em que consolida o Estado moderno e transforma a sociedade internacional em uma sociedade interestatal. Trata-se de uma relação simbiótica entre o mundo jurídico interno e o mundo jurídico internacional do Estado “A noção de soberania é indispensável para a formação da sociedade internacional, mas também esta sociedade reforça a noção de soberania”.<sup>67</sup> Ao mesmo tempo, para o Direito, a qualificação de um Estado como soberano é um ato político que tem a noção jurídica como um simples instrumento. Nesta acepção, Estado soberano é aquele que se encontra direta e imediatamente subordinado à ordem jurídica internacional. Para Celso Mello a noção de soberania qualificaria como um conceito jurídico indeterminado na medida em que não há uma definição integralmente sólida do que seja a soberania.<sup>68</sup>

Com o surgimento do Estado moderno, a soberania teve repercussões importantes na estrutura do poder político. Internamente, o soberano substituiu o poder fragmentado dos senhores feudais e das autonomias locais passando a ocupar uma posição de absoluta supremacia, desprovido de quaisquer laços de sujeição. As decisões dos soberanos eram irrecorríveis e obrigatórias para todos os membros do Estado, consolidando-se, assim, a

<sup>65</sup> O trecho correspondente na tradução é: Quanto às leis naturais e divinas, todos os príncipes da terra estão sujeitos a elas e não têm poder para violá-las, para não serem culpados de lesa-majestade divina por mover guerra a Deus, sob cuja grandeza todos os monarcas do mundo devem abaixar a cabeça com todo o medo e reverência. Portanto, o poder absoluto dos príncipes e senhores soberanos não se estende de forma alguma, às leis de Deus e da natureza.

<sup>66</sup> HELLER. La soberania. Mexico UNAM, 1995, pp. 200 apud REIS, Marcio Monteiro. O Estado contemporâneo e a Noção de Soberania. In: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. pp. 282 e ss.

<sup>67</sup> MELLO, Celso A. A soberania através da História. Em: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. pp. 12 e ss.

<sup>68</sup> Neste sentido Mello cita a Faria quando descreve os conceitos jurídicos indeterminados como expressões vagas utilizadas pragmaticamente pelo legislador com a finalidade de propiciar o ajuste de certas normas a uma realidade cambiante ou ainda pouco conhecida; graças a esses conceitos, o intérprete pode adequar a legislação às condições socioeconômicas, políticas e culturais que envolvem o caso concreto e condicionam a aplicação da lei. MELLO, Celso A. A soberania através da História. In: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. pp. 8 e ss.

territorialidade estatal. Externamente, o soberano passou a reconhecer os outros soberanos como seus iguais, cabendo-lhe decidir sobre a guerra e a paz.<sup>69</sup>

Com a Paz de Vestfália, em 1648,<sup>70</sup> consolidou-se uma ordem mundial constituída exclusivamente pelos governos de Estados, que teriam liberdade absoluta para governar um espaço nacional e eram iguais juridicamente entre si. Este conjunto de diplomas inaugurou o sistema internacional ao acatar consensualmente noções e princípios como o de soberania estatal e o de Estado nação.

Não obstante, foi no século XIX que a figura do Estado nacional dominou a sociedade internacional, o direito e a filosofia política. No campo do Direito, o voluntarismo jurídico defende a vontade do Estado como autoridade única, afirmando que o Estado não pode se obrigar a nenhuma norma jurídica que não tenha emanado de sua própria vontade.<sup>71</sup>

Segundo o critério jurídico-político citado por Mello, a soberania é exercida, principalmente, em dois domínios: aspecto interno e aspecto externo. No próprio Direito Internacional Público, contudo, são discutíveis os limites do domínio reservado ao Estado que é mutável de acordo com o momento histórico.<sup>72</sup> Desde o domínio interno, o Estado tem supremacia, ou direito de dar ordens, a todos os indivíduos dentro de seu território, e do ponto de vista externo, tem o direito de representar a nação nas suas relações com outras nações sem se sujeitar a nenhuma delas.

Após a II Guerra Mundial, com a constituição da Organização das Nações Unidas, desenvolveram-se soluções para as relações entre os Estados baseadas na intergovernamentalidade. A Carta das Nações Unidas consagra o respeito à soberania quando estabelece a igualdade de direitos e o direito de autodeterminação dos povos.<sup>73</sup> O Direito Internacional clássico só reconhecia limitações ao poder do Estado se estas fossem expressamente consentidas por ele, e justificava a obrigatoriedade de normas de Direito

<sup>69</sup> REIS, Marcio Monteiro. O Estado contemporâneo e a Noção de Soberania. In: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. pp. 279 e ss.

<sup>70</sup> El término Paz de Vestfália se refiere a los tratados de paz de Osnabruck e Munster que dieron fin a la Guerra de los Treinta Años (Alemania) e a la Guerra de los Ochenta Años (España e Holanda).

<sup>71</sup> MELLO, Celso A. A soberania através da História. In: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 11.

<sup>72</sup> Mello cita dois exemplos: (i) a internacionalização dos Direitos Humanos que serve como argumento a França para defender o direito de ingerência da ONU no Iraque no caso da tragédia dos curdos e (ii) a negação do direito de retirada da ONU segundo o qual um Estado, ao ingressar nesta organização, não tem mais o direito de sair dela alegando que pode-se afirmar que isto é um progresso em favor da solidariedade internacional. MELLO, Celso A. A soberania através da História. Em: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. pp. 19 e ss.

<sup>73</sup> “A organização é baseada no principio da igualdade de todos os seus membros” e “nenhum dos dispositivos da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependem essencialmente da jurisdição de qualquer Estado”. Carta da ONU. Artigo 1º.

Internacional para Estados soberanos na norma *pacta sunt servanda* (os Estados devem se conduzir como têm se conduzido de costume) do qual derivaria o princípio internacional da eficácia que determina a obediência aos tratados.<sup>74</sup>

Sobre este tema, que surge com a emergência de um novo Direito Internacional de amplitude universal, conforme Antonio Celso Alves Pereira<sup>75</sup> salienta:

Hoje está bastante claro que, por cima do voluntarismo estatal, prevalecem valores comuns vitais para comunidade internacional, que, sob o prisma jurídico se expressam nas normas imperativas de Direito Internacional Universal; e ainda continua “estas normas, aceitas e reconhecidas pela comunidade internacional, não admitem qualquer acordo entre sujeitos de Direito Internacional Público que as venha a contradizer, (...) São normas de ordem pública internacional e as obrigações delas derivadas são obrigações *erga omnes*.”

Desde o final do século passado, a idéia de soberania vem passando por profundas transformações, estimulando a reflexão sobre o próprio conceito de Estado ante o fenômeno da globalização.<sup>76</sup> Conforme aponta Vicente Barreto,<sup>77</sup> trata-se “da constatação de que a soberania, como concebida pela tradição clássica do pensamento político e jurídico, encontra-se questionada por uma rede de novos desafios”, tais como os encontrados no “aprofundamento do fosso entre nações ricas e nações pobres, das correntes migratórias, internas aos próprios países e entre países, diante dos quais as respostas convencionais encontradas no Estado e no direito clássico têm sido insuficientes”

Já para Mello,<sup>78</sup> a mutabilidade da noção de soberania e a perda do conteúdo desta ficam evidentes nos processos de integração regional:

É, contudo nos casos de organizações criadas para promoverem a integração econômica que a noção de soberania começa de fato a ser minada de maneira violenta. São as denominadas organizações supranacionais, que se distinguem das organizações intergovernamentais. (...) O fato atende as necessidades do Estado pressionado pelas relações internacionais. Não há dúvida de que nas políticas de integração econômica os Estados têm renunciado a setores importantes da sua soberania.

<sup>74</sup> Uma questão muito discutida é a relação entre o Direito Internacional e o Direito interno dos Estados. A aplicação interna dos tratados tem gerado diversas modalidades de teorias monistas e dualistas. Defendendo o primado do direito internacional, do direito interno ou a equiparação de ambos predominando o mais recente. Estas teorias, por sua importância, demandam um estudo específico que foge ao escopo deste trabalho. Para um maior estudo do tema, ver: ARIOSI, Mariangela de F. A problemática da internalização dos tratados internacionais no Brasil: uma ênfase sobre os tratados trabalhistas de origem da OIT e do MERCOSUL, Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro 2004.

<sup>75</sup> O autor salienta a consagração pela Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969 dos princípios que definem o *jus cogens* do Direito Internacional Universal. PEREIRA, Antonio Celso Alves. Normas Cogentes no Direito Internacional Público Contemporâneo. In: PEREIRA, Antônio Celso Alves e MELLO, Celso Renato Duvivier de Albuquerque (coord) Estudos em Homenagem a Carlos Alberto Menezes Direito. Renovar: Rio de Janeiro, 2003. pp. 87-109.

<sup>76</sup> A definição de globalização de Lier Pires Ferreira Júnior, que observa o alto grau de imprecisão conceitual presente nesse termo. FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires. *Estado, Globalização e Integração Regional – políticas exteriores de desenvolvimento e inserção internacional da América Latina no final do século XX*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003. p. 35.

<sup>77</sup> BARRETO, Vicente de Paulo. “Globalização, direito cosmopolítico e Direitos Humanos”. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes; TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Coord). Estudos em Homenagem ao Prof. Celso R. Duvivier de Albuquerque Mello. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 946.

<sup>78</sup> MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 19.

Para as teorias das Relações Internacionais, independentemente de serem Estado-cêntricas ou não, o Estado é um ator fundamental. No final do século XX, com o crescente avanço da globalização e da regionalização, iniciou-se um debate entre os defensores de que o Estado soberano, como agente construído, estaria perto de seu fim, por não responder aos novos desafios, e aqueles para os quais o Estado só precisaria de adaptações para se adequar às novas tendências, ou que, inclusive, seria fortalecido por estas.

Segundo a definição da soberania de Mayall,<sup>79</sup> são requeridos três elementos para que os Estados possam ser considerados soberanos: (i) Estados iguais e independentes na sociedade; (ii) territorialidade em estreita vinculação com o Estado como ator; e (iii) não intervenção de outros Estados ou organizações em assuntos internos.

Todavia, na Europa de hoje, nem os Estados membros, nem a União satisfazem os requisitos apontados por Mayall para a caracterização de soberania, e o mesmo acontece em outras partes do globo, o que nos leva a refletir sobre a necessidade de questionar o conceito. As transformações colocam problemas fundamentais à prática e ao pensamento político contemporâneo. Tradicionalmente o Estado soberano é colocado como centro da organização política e social, como se fosse uma expressão de verdades eternas e de necessidades estruturais, e não historicamente determinados. O fato de historiar o Estado soberano abre a possibilidade de transformações e mudanças. Não foi assim no passado, portanto não será necessariamente assim no futuro. Como pondera Celso Mello, a noção de soberania é eminentemente histórica, no sentido de que sua interpretação tem variado no tempo e no espaço.<sup>80</sup>

O conceito de soberania deve ser testado para verificar se continua sendo aplicável no contexto das constantes transformações contemporâneas já que como conceito construído, pode modificar-se no tempo. A soberania, como todas as idéias, é ao mesmo tempo produto da história e criação desta, devendo, portanto, ser vista tanto como norma quanto como pelo exercício da prática.

O sistema internacional moderno é concebido no Tratado de Vestfália, como um universo composto de Estados soberanos, cada um deles com autoridade exclusiva dentro de seus limites territoriais. Na atualidade, as características do Estado naquele modelo –

<sup>79</sup> MAYAL apud WIND, Marlene. Europe Towards a Post-Hobbesian Order? A Constructivist Theory of European Integration: (Or how to explain European integration as an unintended consequence of rational state-action). RSC No 96/31. Robert Schuman Centre. European University Institute, San Domenico, 1996. p. 52.

<sup>80</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. Curso de Direito Internacional Público. 12ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. pp. 425-427.

soberania e territorialidade – ficam frequentemente comprometidas em função das mudanças no cenário mundial. No âmbito da integração regional, os princípios de soberania e territorialidade acabam “sacrificados” em troca de um objetivo considerado maior.

O conceito de soberania, contudo, é complexo e combina muitas idéias e dimensões. A cessão de soberania na área da integração afeta o conceito de soberania institucional, que, no âmbito externo, faz com que o Estado não se subordine a outro Estado ou a uma jurisdição supranacional.<sup>81</sup> No passado, os doutrinadores tem sido uniformes em considerarem como elementos do Estado: população, território e governo. Acrescenta-se ainda a soberania para distinguir aquele que possui uma personalidade internacional plena.<sup>82</sup>

Para John Ruggie,<sup>83</sup> o princípio de territorialidade é também um vestígio de modernidade na política internacional. Analisando-se as origens do Estado e suas características, conclui-se que o Estado territorial moderno foi determinado historicamente e esta seria só uma das formas possíveis de organização. Podem ainda existir outras tendências na política internacional pós-moderna, provocadas pelas mudanças em diferentes aspectos da vida social, tanto dos atores sociais quanto de seus ambientes materiais (ecodemografia, forças de produção, entre outros). Neste contexto, o Estado seria uma das formas de autoridade política possível e não a única, pois o nascimento do Estado territorial surge num momento determinado e indica uma correlação de forças específicas da modernidade. Ruggie enfatiza que o Estado foi inventado pelos europeus modernos, abrindo assim a porta para que no futuro surjam novas formas institucionais de perspectivas múltiplas. Paradoxalmente, é na Europa que a noção de soberania está sendo questionada. A definição clássica de Estado reflete fundamentalmente as vicissitudes da história européia, no correr das épocas moderna e contemporânea. Numa era como a atual, em que a política internacional ganhou escopo mundial, essas limitações genéricas do conceito tradicional de Estado não devem ser esquecidas.<sup>84</sup>

Considerando-se esta ótica, que enfatiza o conceito de transformação, existe uma possibilidade de descontinuidade no sistema de Estados. Tendo em conta que, através da

<sup>81</sup> RITBERGER, Volker. The future of Sovereignty and Models of International Organization: Rethinking Key Concepts of International Relations. Paper prepared for IPSA XVIII World Congress, Seoul, 17-21 August 1997.

<sup>82</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. O Direito Internacional Público em Transformação. Rio de Janeiro: PUC RJ Instituto de Relações Internacionais e de Direito Comparado – IRICO. Editora Resenha Universitária: São Paulo, 1976. p. 45.

<sup>83</sup> RUGGIE, John Gerard. “Territoriality and beyond; problematizing modernity in international relations.” International Organization, The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology, vol 47, No 1. p. 168.

<sup>84</sup> Sanderberg lembra que a estrutura da política européia podia operar a partir da premissa de que seus componentes (os Estados europeus) dispunham, dentro da relatividade das coisas, de igual poder e igual direito. Hoje, no palmo da política internacional, a realidade é radicalmente diversa, pois consagra, a um só tempo, a desigualdade de poder e a igualdade soberana, no plano jurídico. SARDENBERG, Ronaldo. Curso de Relações Internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. p. 15.

história, as mudanças no sistema internacional determinam transformações políticas, estas poriam em xeque o Estado territorial e soberano e abririam a possibilidade de surgimento de novos atores. Para Celso Mello,<sup>85</sup> que concorda com a opinião de Oran Young sobre a inadequação do Estado para as transformações do mundo moderno: “O Estado tem sido um entrave à integração internacional e a manutenção da paz, bem como no âmbito interno tem sido simples instrumento de poder que atua em benefício de um grupo social sem conseguir acabar com a miséria e nem mesmo assegurar os direitos fundamentais da pessoa humana.”

A despeito de reconhecer as transformações sofridas pelos Estados, Ruggie<sup>86</sup> advoga pela relevância destes, afirmando que os Estados, certamente, são tudo menos entidades irrelevantes, mesmo na cada vez mais integrada União Européia. Contudo, uma concepção clássica de Estado, e de suas características de soberania e território, não pode ser aplicada às transformações de certos desenvolvimentos contemporâneos, tais como a União Européia e a transnacionalização crescente dos fluxos econômicos.

Ante as mudanças pelas quais vem passando o moderno sistema de Estados, são requeridos conceitos apropriados para estudar as possibilidades de reconfiguração pós-moderna do espaço político.

Antigas soluções do Direito Internacional, de cooperação intergovernamental através do consenso, se tornam difíceis e esta cooperação se mostra tão essencial e urgente que os mecanismos típicos do consenso se revelam ineficientes em face da lentidão que caracteriza a convergência da solução e a posterior implementação de suas decisões.

Nessa situação, se verifica a existência de duas vertentes, relacionadas por sua vez com duas teorias das Relações Internacionais: aqueles que, como Mello, acreditam que o Estado com sua característica soberana se revela insuficiente para responder às transformações do mundo contemporâneo e que tem que se pensar em novas instituições; e, os que acham que mesmo em casos de integração como o europeu, os Estados não perdem poder nem renunciam à sua soberania, mas tão somente passam a exercê-la de forma compartilhada

---

<sup>85</sup> Oran Young a este respeito diz: *The state in all forms is increasingly inadequate for the achievement of human security and welfare and, therefore, increasingly anachronistic in the contemporary world*” apud MELLO, Celso D. de Albuquerque. *O Direito Internacional Público em Transformação*. Rio de Janeiro: PUC RJ Instituto de Relações Internacionais e de Direito Comparado IRICO Editora Resenha Universitária. São Paulo, 1976. p. 69.

<sup>86</sup> RUGGIE, John Gerard. “Territoriality and beyond; problematizing modernity in international relations.” *International Organization, The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology*, vol 47, No 1. p. 142.

com os outros Estados, naquelas matérias expressamente previstas nos tratados constitutivos.<sup>87</sup> Compartilha desta opinião Monteiro Reis,<sup>88</sup> quando aponta:

O que se propõe, portanto, não é a perda da soberania, nem muito menos a perda de parcelas de soberania – o que como vimos é impossível, pois soberania não é algo que se possa ter em maior ou menor medida – mas sim o que se convencionou chamar de soberania compartilhada.

Para sustentar esta última tese, a teoria neo-realista das Relações Internacionais, voltada para o Estado-centrismo, defende que o sistema político tornou-se sinônimo de Estado sem considerar no sistema internacional uma ótica alternativa. Stephen Krasner,<sup>89</sup> um dos seus expoentes, afirma que o início do sistema internacional moderno, composto por Estados soberanos, tem plena continuidade até nossos dias e não contempla alternativas distintas como diferentes formas de governança.

Segundo esta visão neo-realista, a continuidade do Estado Vestfaliano sobrevive apesar das constantes violações a seus princípios. Para eles, os Estados soberanos continuarão existindo apesar dos constantes desafios que enfrentam. A partir desta perspectiva, os Estados podem desaparecer, mas o que surgirá no seu lugar serão outros Estados. Então, não importaria que a União Européia violasse a soberania dos Estados membros, o que importa, em sua perspectiva, é que a coexistência de Estados soberanos continuará.

Para esta abordagem teórica, os Estados – embora tenham sofrido transformações – continuam sendo atualmente as unidades dominantes. Estes teóricos opinam que as mudanças no Estado não ameaçam sua existência, pelo contrário, tem servido para fortalecê-lo como ator principal. Nesta linha de pensamento, Barry Buzan e Richard Little<sup>90</sup> sustentam que o Estado Vestfaliano estaria sendo fortalecido tanto no âmbito doméstico quanto no internacional, em virtude do enriquecimento de seus processos, dentro de suas fronteiras, e da melhora de sua capacidade interativa. No sistema internacional moderno, o Estado alcançou escala global e unidade geográfica, o que o diferencia de outros sistemas que existiram, isto implica no fortalecimento do Estado moderno, cujo sucesso e superioridade sobre outras

<sup>87</sup> Inclusive alguns como Casella acreditam que existem lucros para os Estados na medida em que, através de sua participação nessa organização supranacional, estendem sua influência aos demais, bem como podem se colocar, de modo estratégico, como interlocutores em relação a outros países no cenário internacional. Citado por REIS, Marcio Monteiro. O Estado contemporâneo e a Noção de Soberania. In: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 293.

<sup>88</sup> REIS, Marcio Monteiro. O Estado contemporâneo e a Noção de Soberania. In: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 293.

<sup>89</sup> KRASNER, Stephen. "Compromising Westfalia" In: International Security, Vol 20, no 3. pp. 115-151.

<sup>90</sup> Para Barry Buzan e Richard Little, o nacionalismo e a democracia transformaram a maneira como os Estados se relacionam uns com os outros, criando novas bases para cooperação e conflito. Na perspectiva doméstica o Estado avançado moderno pareceria, segundo esta visão, ter crescido de forma muito mais sólida e enraizada. BUZAN, Barry and LITTLE, Richard. International System in World History: Remaking the study of International Relations. Oxford, 2000. p. 331.

comunidades políticas foram tão grandes que este se tornou global e dominante, impondo um padrão de fronteiras claramente demarcadas.

Se para uns, as transformações no sistema internacional provocam a necessidade de buscar novas formas criativas de transcender o Estado territorial, para outros, estas transformações constantes no sistema internacional e a constante interação entre os Estados permitiram que tanto o sistema quanto aqueles se fortalecessem.

A formação de blocos regionais está diretamente ligada à configuração geopolítica e geoeconômica do sistema global no qual estão inseridos. A emergência desses blocos econômicos traduz as transformações espaciais e os processos de “des-territorialização” e “re-territorialização” do atual sistema-mundo.<sup>91</sup>

Esta discussão, sobre a experiência incólume do Estado e o seu fortalecimento, ou sua transformação e eventual enfraquecimento, é refletida também, como visto, nas teorias da Integração Regional. Para algumas teorias, a integração afeta a soberania e o território dos Estados de tal forma que cria novos atores do sistema internacional – as organizações internacionais regionais – que são autônomas e com poderes supranacionais, ficando poucas atribuições exclusivas para o antigamente poderoso Estado. Assim, tem se definido a integração como uma cessão de poderes do Estado para o organismo regional. Segundo Stone Sweet e Sandholtz,<sup>92</sup> o processo de integração iria progressivamente substituindo o Estado-nação: “(...) *integration is the process by which the European Community gradually but comprehensively replaces the nation-state in all its functions.*”<sup>93</sup>

Assim, a soberania do Estado estaria sendo posta em xeque pela internacionalização crescente dos mercados e pelos novos meios de comunicação, tanto em sua função interna de garantir o controle monopolista sobre seu território e população, como em sua função internacional de assegurar a defesa de seus direitos como ator central do sistema, tendo apenas como contrapeso o direito soberano dos outros Estados.

Cabe ainda destacar, que para as perspectivas teóricas de Integração Regional que defendem a supremacia do Estado, embora os Estados formem blocos regionais integrados, estes continuam no controle do processo, seja delimitando as áreas a serem delegadas através

<sup>91</sup> CAMARGO, Sonia de. O Canto da Sereia. América Latina face a ALCA. Rio de Janeiro: IRI – Textos, N° 24, agosto 2002. pp. 4-5;

<sup>92</sup> Citados por TSEBELIS, George e GARRETT, Geoffrey. The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. International Organization, The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology, vol 55, N° 2, Spring 2001. p. 361

<sup>93</sup> O trecho correspondente na tradução é: Integração é o processo pelo qual, gradualmente, mas de forma abrangente, a Comunidade Europeia substitui ao Estado-nação em todas as suas funções.

dos tratados e convênios, seja através do poder de veto, mantendo órgãos de decisões intergovernamentais. A partir deste ponto de vista, os órgãos supranacionais aumentam o poder interno do Estado, já que estes surgem da vontade dos governos. São os próprios Estados que aceitam voluntariamente delegar autoridade e reduzir sua soberania, para obter outros ganhos e, caso seja interesse do governo, podem, posteriormente, recuperar os poderes delegados. A avaliação, realizada pelos Estados das delegações prévias, serviriam como *feedback* – positivo ou negativo – para as delegações futuras.<sup>94</sup>

Embora não se aceite na sua totalidade a tese da extinção do Estado, não há muito que divergir das grandes transformações que este vem sofrendo:

*What is supplementing and even replacing the old state system based on hierarchical command within each unit (at least, in principle) are new forms of order based on continuous negotiation, tacit consent, shifting arrangements, overlapping competencies, diffuse authorization and cooperative ventures that effectively obfuscates previous distinctions between levels of aggregation.*<sup>95</sup>

Não podemos discordar, contudo, de que o Estado nacional constitui o nível central de um sistema de interações complexas onde se superpõem e, muitas vezes, competem, diferentes agentes de governança. O sistema internacional é uma estrutura dimensional composta por, além de Estados, blocos regionais, regimes regulatórios, agências internacionais, empresas transnacionais e políticas comuns legitimadas por tratados. O Estado permanece como eixo central de mediação e força de articulação entre as diversas instâncias, com quem passa a compartilhar soberania, criando as condições para uma efetiva governança em nível internacional. Pode-se então falar da coexistência de vários níveis de governança (nacional, regional e internacional) que interagem em redes complexas, uma “governança em múltiplos níveis”, tal como apregoa a teoria construtivista<sup>96</sup> que serve para explicar processos de integração mais avançados, como é o caso da União Européia.

<sup>94</sup> TALLBERG, J. Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences? *West European Politics*. January, 2002, vol.25 no 1. pp. 23-46.

<sup>95</sup> O trecho correspondente na tradução é: O que está complementando e até mesmo substituindo o sistema antigo do Estado, baseado no comando hierárquico no âmbito de cada unidade (pelo menos em princípio), são novas formas de ordem com base em negociações permanentes, consentimentos tácitos, mudanças de decisões, sobreposição de competências, autorizações difusas e empreendimentos cooperativos que efetivamente ofuscam anteriores distinções entre os níveis de agregação. SCHMITTER 1991 citado por WIND, Marlene. *Europe Towards a Post-Hobbesian Order? A Constructivist Theory of European Integration: (Or how to explain European integration as an unintended consequence of rational state-action)*. RSC N° 96/31. Robert Schuman Centre. European University Institute, San Domenico, 1996. p. 1.

<sup>96</sup> Segundo a teoria construtivista, a integração deve ser analisada como um processo mutante e em construção, onde os diferentes níveis de instituições interagem construindo a visão comunitária. Esta perspectiva mais abrangente argumenta que a política contemporânea na Europa Ocidental está mudando e que formas tradicionais de governo e política vêm sendo transformados em forma bastante radicais. O resultado final é que é mais apropriado falar-se em governança que em governo. WALLACE, Helen. *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 9.

A partir desta ótica, a formação de blocos regionais e sub-regionais e os processos de integração regional são um avanço da articulação política entre Estados, favorecida por uma institucionalidade que opera em duas frentes, a intergovernamental e a supranacional.

Para André-Jean Arnaud <sup>97</sup> a questão da soberania estatal encontra-se no ponto central de toda a problemática da regulação pelo direito. Que essa soberania “seja recolocada em questão, fragmentada, dividida – nem que fosse apenas – e é toda a autoridade da regulação jurídica que se torna problemática”, para o autor, “essa eclosão espetacular e brutal de acordos ditos regionais tende a modificar a estrutura tradicional do direito, pela transformação que ela opera sobre as soberanias como a tradição nos havia legado” e completa, ainda “estamos presenciando o renascimento de um pluralismo jurídico”

As experiências acumuladas demonstram que as normas comunitárias, cada vez mais abrangentes, reduzem a autonomia dos Estados membros de maneira significativa. Muito embora, formalmente seja possível se retirar dos processos, à medida que as normas e instituições avançam e se tornam mais fortes, desistir torna-se praticamente impossível. <sup>98</sup>

Outro agente que contribui para o enfraquecimento da noção de soberania é a ascensão do indivíduo à posição de legitimado para o acesso às cortes supranacionais. Como bem aponta Ricardo Lobo, <sup>99</sup> quando desenvolve o cosmopolitismo e os objetivos do direito cosmopolita: “O conceito de soberania plasmado a partir do Congresso da Vestfália e desenhado pelo positivismo como atributo do Estado, vai perdendo seu colorido, posto que se deixa tocar também pela idéia de que o seu titular é o homem.”

Percebe-se, cada vez mais, que mister se faz que o direito crie outras soluções para estas novas situações. Novas categorias jurídicas, como o Direito Comunitário, Direito da Integração, Direito Cosmopolita e o próprio Direito Internacional Econômico tem que ser desenvolvidas diante de circunstâncias que reclamam uma nova posição. Como alerta Miranda: <sup>100</sup> “o Estado não existe por si, mas sim para resolver problemas da sociedade. Se for necessário, o Direito pode e deve ser alterado para permitir os transcurso da vida social.”

<sup>97</sup> ARNAUD, André-Jean. Da regulação pelo direito na era da globalização. In: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. pp. 19 e ss.

<sup>98</sup> WIND, Marlene. Europe Towards a Post-Hobbesian Order? A Constructivist Theory of European Integration: (Or how to explain European integration as an unintended consequence of rational state-action). RSC No 96/31. Robert Schuman Centre. European University Institute, San Domenico, 1996. p. 52.

<sup>99</sup> TORRES, Ricardo Lobo. “A afirmação do direito cosmopolita”. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes; TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Coord). Estudos em Homenagem ao Prof. Celso R. Duvivier de Albuquerque Mello. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 934.

<sup>100</sup> Citado por REIS, Marcio Monteiro. O Estado contemporâneo e a Noção de Soberania. In: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 294.

A essência de um novo campo de direito supranacional ficaria fora do Direito Internacional Público caracterizado pelas interações de Estados soberanos. O próprio Herdegen<sup>101</sup> delimita o campo de estudo do Direito Internacional de outros sistemas normativos como o Direito Comunitário (surgido como consequência do ordenamento jurídico da Comunidade Européia) que apesar de ter surgido dos tratados, por suas peculiaridades, não forma mais parte do Direito Internacional:

*Debido al traslado de los derechos soberanos de los Estados miembros a La Comunidad y de los especiales efectos de los tratados comunitarios, así como de los actos jurídicos de los órganos comunitarios sobre el derecho interno de los Estados miembros, el sistema del derecho comunitario no se puede seguir analizando con las consideraciones propias del derecho internacional. Más aún, los tratados constitutivos de las comunidades han creado un orden jurídico autónomo.*<sup>102</sup>

É fundamental apontar que o desafio à soberania estatal surge no contexto de processos de integração como o processo europeu, onde os Estados que a ele aderiram abriram mão de parte de sua soberania, alguns através de emendas às suas constituições. Para Daniel Sarmento, tal fato revela a inviabilidade prática da manutenção de alguns postulados tradicionais do Direito Constitucional, tais como o da indivisibilidade da soberania.<sup>103</sup> Outras experiências de integração regional, no entanto, se encontram em fases menos avançadas, e não tem se afastado do modelo tradicional do Direito Internacional Público, ainda se baseando na premissa da soberania dos Estados que as integram.<sup>104</sup>

#### 1.4.1.2 – Intergovernamentalidade

Uma das características essenciais do Direito Internacional Público é a chamada perspectiva intergovernamental, que, como já visto, prevê que ocorram relações entre Estados soberanos juridicamente iguais entre si. Esse relacionamento exige que estes Estados não se submetam a outra autoridade estatal nem a uma terceira autoridade, que em um processo de integração regional poderia ser um órgão supranacional.

A partir desta perspectiva, os atores principais da integração, não são as instituições regionais, mas os próprios Estados nacionais e seus políticos, que decidem como extensão da

<sup>101</sup> HERDEGEN, Matthias. Derecho Internacional Público. México: Fundación Konrad Adenauer, 2005. pp. 3 e ss.

<sup>102</sup> O trecho correspondente na tradução é: Devido à transferência de direitos soberanos dos Estados-membros para a Comunidade e aos efeitos especiais dos Tratados da UE e dos atos jurídicos das instituições comunitárias em matéria de direito interno dos Estados-Membros, a ordem jurídica comunitária não pode continuar sendo analisada sob as considerações específicas do direito internacional. Além disso, os tratados fundadores das comunidades criaram um ordenamento jurídico autónomo.

<sup>103</sup> SARMENTO, Daniel. Constituição e Globalização: A crise dos paradigmas do Direito Constitucional. In: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

<sup>104</sup> Como se verá no ponto seguinte, apesar de que o MERCOSUL não apresentar as características do Direito Comunitário, existem autores, com os quais concordamos, que diferenciam suas normas de aquelas reguladas pelo Direito Internacional Público clássico.

política estatal, dotar a instituição de integração de maior poder. Apesar de estes autores reconhecerem o papel das instituições comunitárias, para eles, esta atuação não seria mais relevante do que aquela desempenhada pela política nacional. Segundo esta visão, as instituições são atores passivos da política comunitária, sendo que o principal ator da integração são os próprios Estados, através de suas políticas nacionais. Deste modo, mesmo a autonomia e a independência, em caso de entes supranacionais, são derivadas da própria vontade dos Estados membros.

Em consonância com a visão intergovernamentalista, Helen Wallace<sup>105</sup> entende que, mesmo no caso da experiência de integração mais profunda – a União Européia – os assuntos comunitários são parte da política dos Estados membros e não assuntos separados desta. Assim, as instituições que são relevantes para a construção de políticas européias incluem aquelas de cunho nacional (e subnacional) bem como as outras criadas pelos tratados da União Européia. A autora chama ainda a atenção para o fato de que os funcionários utilizados pela União Européia, que criam e operam as regras comunitárias, não deixam de ser funcionários públicos dos próprios Estados membros e que seu desempenho na política comunitária, é uma extensão de suas atividades nacionais em um “palco” diferente.

Wallace<sup>106</sup> analisa a relevância da política estatal na política de integração, e conclui que em alguns setores, a política é uma extensão do poder exercido no nível nacional, enquanto em outros, a política é feita pelos regimes europeus comunitários. Entretanto, mesmo nestes casos, destaca que são os atores estatais que fazem a política comunitária e, em que pese as instituições européias possam ser consideradas distintas e pouco comuns, não se deve esquecer que as pessoas, grupos e organizações que atuam dentro destas instituições estão, em sua maioria, tocando seus assuntos de forma habitual na busca de resultados políticos.

Na estrutura institucional da União Européia, até as instituições de natureza intergovernamental, vem ganhando maior autonomia desde que ocorreu a mudança de regras para a tomada de decisões deixando de ser por unanimidade e passando para maioria qualificada. Esta mudança diminui a possibilidade de que algum Estado membro individualmente bloqueie a possibilidade de aprovar nova legislação.

---

<sup>105</sup> A autora aponta que se tentarmos calcular em proporções a vida diária de um desses funcionários internacionais, oitenta por cento de seu dia estaria dedicado a preocupações domésticas. WALLACE, Helen. Policy-making in the European Union. Oxford: Oxford University Press, 2000. pp. 6-7.

<sup>106</sup> WALLACE, Helen. Policy-making in the European Union. Oxford: Oxford University Press, 2000. pp. 6-7.

Tsebelis e Garret comparam as duas fases da União Européia demonstrando que a unanimidade privilegia a soberania dos Estados partes, prejudicando a integração. Quando a tomada de decisões no Conselho passou da unanimidade para maioria qualificada, as iniciativas integradoras se aprofundaram. Na primeira fase da integração europeia (de 1958 a 1987 – período do compromisso de Luxemburgo) o Conselho foi uma instituição coletiva ineficiente, com o sistema de veto nacional protegendo a soberania dos Estados membros. Já na segunda fase, que começa em 1987, com o Ato Único Europeu que mudou o processo decisório, na maior parte dos temas, o Conselho se tornou uma instituição legislativa mais efetiva, em detrimento da soberania nacional, já que governos individuais não podiam mais vetar o que eles desaprovavam.<sup>107</sup>

Ressalve-se, todavia, que a exigência da unanimidade objetiva manter a soberania dos Estados em temas considerados sensíveis (como imigração, acordos internacionais, tributação e segurança) e faz com que as instituições regidas por este princípio atuem como órgãos coletivos, onde as propostas devem ser previamente negociadas.<sup>108</sup> Com relação ao Conselho Europeu, que aplicava este princípio como regra geral para tomar decisões até 1987, o sistema de aprovação por votação unânime provocava basicamente dois efeitos: de um lado, a votação unânime respeitava a soberania individual dos Estados membros, do outro, tornava deficiente o Conselho como ator coletivo.<sup>109</sup>

O caminho seguido pela União Européia, que foi avançando da intergovernamentalidade até um maior grau de supranacionalidade, não foi totalmente pacífico e exigiu a superação de grandes obstáculos e questionamentos. Este caminho se desenvolveu em duas frentes paralelas: a da cooperação, no pleno respeito da soberania dos Estados europeus; e a da integração, que acabaria por se impor. Como sumariza Mota de Campos,<sup>110</sup> pelo menos duas tendências bem marcadas dividiam os partidários da “idéia” europeia, uma corrente era denominada federalista, que reclamava a instituição imediata de uma autêntica federação política, ou seja, a criação dos Estados Unidos da Europa. A outra,

<sup>107</sup> TSEBELIS, George e GARRETT, Geoffrey. *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. International Organization, The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology*, vol 55, No 2, p. 357-390, Spring 2001. p. 359.

<sup>108</sup> Na implementação das políticas que visam apenas uma coordenação das políticas nacionais, a União utiliza instrumentos que, geralmente, não tem força jurídica, que são as vezes referidos como soft-law. D'ARCY, François. *União Européia: Instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002. p. 81.

<sup>109</sup> O Ato Único Europeu de 1987 transformou a exigência da unanimidade para o sistema de votação por maioria qualificada, “desbloqueando” o processo de tomada de decisões no Conselho.

<sup>110</sup> Mota de Campos enuncia o problema: “como conciliar o objetivo da unificação da Europa, a que todos pareciam aspirar – mas que necessariamente implicaria a aceitação de instituições dotadas de poderes supranacionais efetivos – com a permanência e intangibilidade da soberania dos Estados, por definição avessos a todas as formas de ingerência externa nos assuntos de cada um.” CAMPOS, João Mota de e CAMPOS, João Luiz Mota de. *Manual de Direito Comunitário: O sistema institucional a ordem Jurídica o Ordenamento Econômico da União Européia*. 5ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. pp. 36 e ss.

uma corrente pragmática, aparentemente mais realista ou mais prudente, que agrupava os que, hostis aos abandonos de soberania por parte dos Estados, pareciam acreditar nas vantagens dos contatos intergovernamentais e insistiam que o objetivo último da unificação da Europa devia ser alcançado progressivamente, através de uma cooperação cada vez mais estreita entre Estados soberanos.

Este debate, que não é puramente doutrinal, está presente durante todo o processo de integração europeia e será responsável pelas dificuldades, pelas crises e mesmo pelos impasses por que haveria de passar o projeto de unidade europeia no quadro comunitário.<sup>111</sup> Muitas das fundamentações apresentadas no início desta discussão europeia são argumentos atuais para frear o avanço institucional de outros processos de integração, como será visto no caso do MERCOSUL. Neste contexto, não podemos deixar de mencionar, mesmo que *en passant*, dois temas que na atualidade são discutidos, tanto a nível político quanto acadêmico, no caminho de uma maior institucionalização: o déficit democrático e a falta de legitimidade das instituições comunitárias.

Tentando descrever o problema do déficit democrático, este questiona as crescentes funções legislativas das instituições europeias devido à diminuição do controle parlamentar nacional: o problema apresentado é que esta diminuição não é suficientemente compensada por controles democráticos no nível europeu. Esta dificuldade já tinha sido salientada por Karl Kaiser<sup>112</sup> há mais de trinta anos, ao observar que o entrelaçamento dos processos decisórios através das fronteiras nacionais e a crescente multi-nacionalização de assuntos outrora nitidamente domésticos eram intrinsecamente incompatíveis com o marco tradicional de controles democráticos.

Importantes avanços foram alcançados com as eleições diretas dos parlamentares, mas até hoje este é um tema controvertido para os estudiosos da integração europeia e não deixa de ser uma preocupação na hora de assumir decisões sobre fortalecimento dos mecanismos de governança regional em outros processos de integração.

Segundo autores intergovernamentalistas, como Koenig-Archibugi,<sup>113</sup> os governos nacionais seriam os principais beneficiados com o déficit democrático, já que ao se fazer política usando as instituições internacionais, muitas vezes, são utilizados mecanismos que

<sup>111</sup> CAMPOS, João Mota de e CAMPOS, João Luiz Mota de. Manual de Direito Comunitário: O sistema institucional a ordem Jurídica o Ordenamento Económico da União Europeia. 5ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. pp. 36 e ss.

<sup>112</sup> KAISER (1971) citado por KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. International Governance as New Raison d'État? The case of the EU Common Foreign and Security Policy. European Journal of International Relations, SAGE Publications and ECPR European Consortium for Political Research, Vol 10 (2), p-147-188, 2004. p.150.

<sup>113</sup> KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. International Governance as New Raison d'État? The case of the EU Common Foreign and Security Policy. European Journal of International Relations, SAGE Publications and ECPR European Consortium for Political Research, Vol 10 (2), p-147-188, 2004. p.150.

objetivam evitar o controle parlamentar nacional, permitindo ao executivo usar a complexidade e a falta de transparência das negociações internacionais para se prevenir de intromissões indesejadas por parte da opinião pública ou do Congresso do Estado-nação, sob a argumentação de que as informações são confidenciais. Quando visto sob esta perspectiva, o muito discutido ‘déficit democrático’ da governança europeia não aparece mais como um desafortunado subproduto do processo de integração, mas sim um de seus objetivos. Governos, desta forma, delegariam sua autoridade como uma forma de se liberar das restrições políticas domésticas.<sup>114</sup>

A respeito da necessidade de legitimação cidadã para o sucesso do processo de integração, Risse<sup>115</sup> adverte que esta é uma das lições que os processos de integração, como os latino-americanos, devem aprender da experiência europeia. Para ele, uma maior influência de instituições supranacionais na vida das pessoas também resultará numa maior taxa de rejeição ao invés de ganhos em significado político.

As instituições de integração intergovernamentais representam a vontade de um conjunto de Estados, mas se assentam na prerrogativa de decisão de cada Estado membro e não na de um órgão autônomo e auto-executório. Como aponta Pereira,<sup>116</sup> aqui o Estado não transfere suas prerrogativas a uma instituição ou órgão, mas decide por si através de agentes governamentais, segundo sua autodeterminação para cada caso, incorporando posteriormente as normas aprovadas por um processo de recepção dualista. A entrada em vigor do direito originário não implica sua vigência automática na ordem jurídica de seus Estados-Partes, pois, como atos internacionais, esses instrumentos devem ser recepcionados nacionalmente mediante uma ordem de execução, de acordo com as normas e procedimentos de cada Estado. O Estado não se submete a uma instituição comum, mas impõe sua vontade através de mecanismos estabelecidos por seu sistema legal. A intergovernamentalidade rege as relações internacionais entre Estados e respeita a vontade destes, mantendo a soberania dos Estados membros para decidir em cada caso particular.

---

<sup>114</sup> Esta afirmação parte do pressuposto racionalista de que os governos controlam as instituições e que não existem consequências não intencionais nas decisões governamentais. Ou, como diria Wind: *“the assumption of the state as an autonomous ‘cost benefit’ controlling actor in any given bargaining-process, was never questioned. Rational-institutionalists do accept that state-sovereignty can be pooled in some issue areas, but this does not conflict with the basic contention that such a ‘pooling’ always will be a result of deliberate and calculable choice.”* WIND, Marlene. Europe Towards a Post-Hobbesian Order? A Constructivist Theory of European Integration: (Or how to explain European integration as an unintended consequence of rational state-action). RSC No 96/31. Robert Schuman Centre. European University Institute, San Domenico, 1996. p. 8.

<sup>115</sup> RISSE, Thomas. Regionalism and Collective Identities: The European Experience. Prepared for the Workshop “El Estado del debate contemporáneo en Relaciones Internacionales. Buenos Aires, July 27-28, 2000.

<sup>116</sup> PEREIRA, Ana Cristina Paulo. Direito Institucional e Material do MERCOSUL. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005. p. 34.

Estas perspectivas racionalistas aceitam as vantagens da cooperação, mas só como moderadoras dos interesses dos Estados, em um mundo que cada um está preocupado com sua sobrevivência. As instituições, neste contexto, não têm vida própria, e funcionam tão somente como soluções para problemas de ação coletiva. Neste contexto, há a expectativa de que as instituições espelhem as escolhas calculadas daqueles (Estados) atores que as instalaram.<sup>117</sup>

Pode-se dizer que para os intergovernamentalistas, a integração regional é percebida como uma cooperação entre Estados, na qual, buscam seus próprios interesses e mantêm o controle do processo. A estrutura das instituições regionais depende das visões dos Estados na negociação dos tratados. Segundo esta perspectiva, os governos quando assinam os tratados, mantêm o completo controle dos compromissos que assumem, não só conhecem exatamente quais são os compromissos assumidos, como compreendem as consequências futuras destes compromissos.

No entendimento de André-Jean Arnaud,<sup>118</sup> no entanto, na Novíssima Ordem Internacional, existe uma pluralidade de fontes do direito, cada vez mais global e cosmopolita, que vai além dos tratados convencionais e dos costumes. Trata-se de fontes não estatais (como aquele direito surgido de organismos internacionais), de acordos regionais, de políticas públicas globais, e inclusive de decisões institucionais, assim como os organismos não governamentais. Assim, o autor sumariza: “Nos encontramos, por assim dizer, esquematicamente, diante de vários graus de intervenções cujo efeito está em reduzir o poder total do Estado no seu papel de produtor de direito.”<sup>119</sup>

## 1.5 – Direito Comunitário

Na implementação de um processo de integração regional, os Estados vão renunciando progressivamente a parcelas de suas competências soberanas, que são transferidas às instituições ou órgãos de integração, que as deterão cada vez mais em forma exclusiva e irreversível. Portanto a integração econômica seria um passo adiante no movimento de cooperação econômica.

<sup>117</sup> WIND, Marlene. Europe Towards a Post-Hobbesian Order? A Constructivist Theory of European Integration: (Or how to explain European integration as an unintended consequence of rational state-action). RSC No 96/31. Robert Schuman Centre. European University Institute, San Domenico, 1996. p. 3.

<sup>118</sup> ARNOUD André-Jean. “Da Regulação pelo Direito na Era da Globalização”. In: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 25.

<sup>119</sup> ARNOUD André-Jean. “Da Regulação pelo Direito na Era da Globalização”. In: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 25.

Como aponta Maria Teresa Lobo <sup>120</sup> o Direito Comunitário gera relações jurídicas novas, diversas das que o Direito Internacional Público e o Direito Internacional Privado haviam até então criado. Os tratados do Direito Comunitário instituem uma ordem jurídica própria, que se integra no sistema jurídico dos Estados membros e que se impõe aos órgãos jurisdicionais nacionais. Os princípios fundamentais do Direito Comunitário são: (i) Autonomia do direito comunitário em relação aos direitos nacionais; (ii) O primado do direito comunitário sobre as normas nacionais; e (iii) a inserção do direito comunitário nos ordenamentos jurídicos nacionais.

Estes princípios fundamentais do direito comunitário encontram-se basicamente na experiência de integração europeia, que como já mencionado, é citado aqui como exemplo do modelo mais profundo e bem sucedido de integração regional. Tanto a doutrina jurídica europeia quanto a experiência de integração da Comunidade Andina de Nações coincidem ao apresentar as características que outorgam o caráter supranacional ao ordenamento jurídico comunitário: o “efeito direto” (também conhecido como aplicabilidade direta das normas comunitárias) e a primazia do direito comunitário (também chamada preeminência ou supremacia do direito comunitário).

O efeito direto, ou aplicabilidade direta da norma comunitária, é definido como a capacidade desta para produzir efeitos jurídicos em um país membro, sem requerer para isto nenhum complemento normativo de direito interno. Este efeito também se manifesta através da atitude de gerar direitos ou obrigações dos quais se possam fazer valer os cidadãos de cada país diretamente nos tribunais internos. Na Comunidade Europeia, o efeito direto ou aplicabilidade direta das normas se consagrou pela via jurisprudencial, com a sentença *Can Gend & Loons* de fevereiro de 1963. <sup>121</sup> Em casos posteriores, o Tribunal Europeu avançou mais ainda ao sentenciar que a aplicabilidade direta da ordem comunitária não pode ser desconhecida, argumentando-se em questões de constitucionalidade sobre validade de normas internas, na Sentença *Simenthal*, de 9 de março de 1978. <sup>122</sup> Isto significa que a regulação da Comunidade – em virtude da doutrina do efeito direto – irá automaticamente fazer parte do ordenamento jurídico dos Estados membros, quer o parlamento dos Estados membros a aceitem ou não.

---

<sup>120</sup> LOBO, Maria Teresa de Cárcamo. *Manual de Direito Comunitário: 50 anos de Integração*. 3ª edição. Curitiba: Juruá 2008. pp. 141 e ss.

<sup>121</sup> A versão eletrônica da sentença se encontra disponível em [www.curia.eu.int](http://www.curia.eu.int)

<sup>122</sup> Machado Muñoz Santiago. *El Estado, El Derecho Interno y la Comunidad Europea*, citado por Roberto Salazar e Henrique Farias Mata. “Principios Básicos del derecho comunitario andino” In: Excm. Corte Suprema de Justicia de Bolivia, Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. *Integración Derecho y Tribunales Comunitarios*. Seminario Internacional. Sucre: Editorial Judicial, 1996. p. 94.

Na Comunidade Andina de Nações - CAN, a aplicabilidade direta, como uma das características da supranacionalidade do direito comunitário andino, tem sua base legal, no artigo 2º do Tratado do Tribunal vigente no Protocolo de Cochabamba, que dispõe que as Decisões obrigam os países membros desde a data em que sejam aprovadas pela Comissão. Por sua vez, o artigo 3º estabelece que as Decisões da Comissão serão diretamente aplicáveis nos países membros a partir da data de sua publicação na Gazeta Oficial do Acordo, a menos que nestas se determine uma data posterior. Estes artigos consagram que as leis comunitárias não requerem procedimentos de recepção no ordenamento interno dos países membros, para provocar todos seus efeitos. As normas andinas são, conseqüentemente, de caráter obrigatório e de imediato cumprimento pelos países membros em todas suas instâncias, assim como pelos órgãos da Comunidade Andina e pelos particulares. A normativa andina obriga a todos os poderes dos Estados membros, sem distinção.

Com estas características cumpre-se com os requisitos apontados por Mello para que as organizações de integração sejam consideradas como supranacionais. Segundo o referido autor,

(...) as decisões dos órgãos legislativos e judiciais das organizações são diretamente executáveis no interior dos Estados membros. Elas são imediatamente obrigatórias no território dos Estados, independentemente de qualquer 'autorização' ou 'homologação'. Podem-se resumir as suas características em uma frase: Os Estados abdicam, em favor delas, de suas competências (soberania), em sentido mais amplo de que nas organizações internacionais de modelo clássico.<sup>123</sup>

No seu funcionamento, o Tribunal andino foi aproveitando os casos concretos para assentar os princípios fundamentais do sistema jurídico e suas conseqüências, por via jurisprudencial: supranacionalidade, aplicação direta das normas, aplicação preferente das normas comunitárias, subsidiariedade das normas nacionais, entre outros.

A aplicabilidade direta, já mencionada, foi reconhecida na jurisprudência baseada na sentença de nulidade de 10 de junho de 1987<sup>124</sup> que expressou:

*[H]a de tenerse en cuenta además, que el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena es imperativo, de aplicación obligatoria en todos los países miembros y que debe ser respetado y cumplido por todos ellos y por supuesto por los órganos del Acuerdo, lo mismo que por todos los organismos y funcionarios que ejercen atribuciones conforme a dicho ordenamiento, el cual regula el proceso de la integración que se cumple en una comunidad de Derecho cual es la constituida en el Pacto Andino.<sup>125</sup>*

<sup>123</sup> MELLO, Celso de Albuquerque. Direito Internacional da Integração. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 114.

<sup>124</sup> JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA, Gaceta Oficial No 21, de 15 de julho de 1987 e sentença do 26 de outubro de 1989.

<sup>125</sup> O trecho correspondente na tradução é: Deve-se levar em consideração também que as normas do Acordo de Cartagena são imperativas, obrigatórias em todos os países membros e devem ser respeitadas e cumpridas por todos eles e, claro, pelos órgãos do Acordo, assim como por todas as agências e funcionários que exercem poderes ao abrigo desse diploma, que regulamenta o processo de integração ocorrido em uma comunidade de direito como a constituída pelo Pacto Andino.

Por outro lado, o princípio de primazia da norma comunitária se constitui na virtude que tem a ordem jurídica comunitária de prevalecer sobre uma norma de direito interno que se oponha a esta, quaisquer que seja sua a hierarquia legal. Na Comunidade Européia, este princípio foi também consagrado, por via jurisprudencial, na sentença do Tribunal das Comunidades Européias, de 15 de julho de 1964, no caso Costa/Enel. Esta sentença determinou que o direito nascido do Tratado, em razão de sua natureza específica original, não pode se opor judicialmente um texto interno, de qualquer classe que seja, sem perder seu caráter comunitário e sem que se questione a própria base jurídica da Comunidade.<sup>126</sup>

No início, este princípio de preeminência não foi aceito com muita facilidade na União Européia, uma vez que implicava na primazia do direito comunitário, inclusive, face à própria Constituição dos Estados membros. Inicialmente existia uma luta contra a doutrina de supremacia tornando-a inconstitucional, mas que foi plenamente aceita alguns anos depois: *“a couple of English law lords initially fought against the supremacy doctrine rendering it unconstitutional, it was nevertheless only a few years later fully accepted”*.<sup>127</sup>

No caso da Comunidade Andina, mesmo não existindo uma norma legal expressa que contenha o princípio de preeminência da norma comunitária sobre a nacional, existe um pronunciamento expresso da Comissão do Acordo de Cartagena, integrada pelos plenipotenciários dos países membros, reunida durante seu vigésimo nono período de sessões ordinárias de 29 de maio a 5 de junho de 1992, sobre a prevalência do direito comunitário como característica essencial e requisito básico para a construção integracionista:

- a) O ordenamento jurídico do Acordo de Cartagena tem identidade e autonomia próprias, constitui um direito comum e forma parte dos ordenamentos jurídicos nacionais.
- b) O ordenamento jurídico do acordo prevalece, no marco das suas competências, sobre as normas nacionais sem que possam se opor a ele medidas ou atos unilaterais dos países membros.

<sup>126</sup> A menção explícita às constituições dos Estados como normas sujeitas ao ordenamento comunitário está contida nas seguintes sentenças: de 17 de dezembro de 1970, no caso *Internationale Handelsgesellschaft*; de 17 de maio de 1972, no caso *“Leonesio”*; de 8 de fevereiro de 1973 no caso *Comissão/ Itália*; e de 17 de dezembro de 1980 no caso *Comissão/Bélgica*. A versão eletrônica dos textos do Tribunal de Justiça está disponível na Internet para informação ao público em caráter não autêntico em [www.curia.eu.int](http://www.curia.eu.int). A versão definitiva destes textos é publicada na “Coletânea da Jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância”.

<sup>127</sup> O trecho correspondente na tradução é: um par de lordes ingleses da lei inicialmente lutou contra a doutrina de supremacia tornando-a inconstitucional; porém poucos anos depois foi plenamente aceita. WIND, Marlene. *Europe Towards a Post-Hobbesian Order? A Constructivist Theory of European Integration: (Or how to explain European integration as the unintended consequence of rational state-action)*. RSC No 96/31. Robert Schuman Centre. European University Institute, San Domenico, 1996. p. 59.

- c) As decisões que impliquem obrigações para os países membros entram em vigor na data indicada ou, em caso contrário, na data da ata final da respectiva reunião, de conformidade com o artigo 21 do regulamento da Comissão.<sup>128</sup>

Por outro lado, através da jurisprudência, o Tribunal Andino de Justiça também tem apontado a primazia do Direito Comunitário Andino, estabelecendo que este prevaleça na sua aplicação sobre as normas internas ou nacionais, sempre que se configure um conflito entre as normas nacionais dos Países Membros e as normas comunitárias. Isto faz com que os Países não possam alegar normas do direito interno para deixar de cumprir as obrigações adquiridas no processo de integração e que não possam modificar normas andinas mediante normas internas. O mencionado princípio de primazia da norma comunitária também teve reconhecimento jurisprudencial do Tribunal Andino de Justiça em reiteradas sentenças.<sup>129</sup>

Em síntese, o direito comunitário andino é um ordenamento autônomo e independente, com suas próprias instituições comunitárias. Apesar da Comunidade Andina não ter cumprido seus objetivos de liberalização econômica e comercial, tem um desenho institucional supranacional e uma ordem jurídica comunitária que procura garantir a manutenção dos compromissos da integração. Como aponta Zelada Castedo:<sup>130</sup>

*[U]n proceso orientado al logro de estadios de integración económica avanzados (...) da origen a una nueva comunidad de derecho autosuficiente, desde el punto de vista de sus fuentes formales. Plantea, por consiguiente, la exigencia de contener, dentro de su propio ámbito, todos los medios y procedimientos institucionales para asegurar un ordenado proceso de creación de normas y un apropiado y coherente proceso de interpretación y aplicación de las mismas.<sup>131</sup>*

O direito comunitário, aplicável nos Estados membros da CAN, está conformado por direito comunitário primário ou original, compreendido pelo Acordo de Cartagena, seus Protocolos e instrumentos adicionais que são os instrumentos que dão lugar à criação ou

<sup>128</sup> Este artigo foi modificado. A vigência é na data de sua aprovação.

<sup>129</sup> Na sentença, de 3 de dezembro de 1987, na qual dispõe que: “*el ordenamiento jurídico de la Integración Andina prevalece en su aplicación sobre las normas internas o nacionales, por ser característica esencial del Derecho Comunitario, como requisito básico para la construcción integracionista*”. Em sentença de 25 de março de 1994, o Tribunal indicou que a forma de materializar os princípios de efeito direto das normas e de primazia está dada por duas obrigações básicas que se impõem aos países membros: uma obrigação de fazer, que consiste em adotar as medidas necessárias para assegurar o cumprimento do ordenamento jurídico andino; e outra obrigação de não fazer, que consiste em não adotar nem empregar medidas contrárias a tais normas, que obstaculizem sua aplicação. Junta del Acuerdo de Cartagena, Gaceta Oficial N° 28, de 15 de fevereiro de 1988.

<sup>130</sup> ZELADA CASTEDO, Alberto. Solución de controversias en el Derecho Internacional Económico y en el Derecho de la Integración Económica Regional. Sucre: Universidade Andina Simón Bolívar, 1996. p. 108.

<sup>131</sup> O trecho correspondente na tradução é: Um processo voltado para estágios avançados de integração econômica (...) cria um novo direito comunitário autosuficiente do ponto de vista das fontes formais. Coloca, portanto, a necessidade de conter, dentro de sua própria esfera, todos os meios e os procedimentos institucionais para assegurar um processo ordenado de criação de normas e um processo de interpretação e aplicação adequado e consistente.

constituição do Grupo Andino.<sup>132</sup> Por outro lado, todas as outras normas comunitárias são, normas de direito comunitário secundário ou derivado que são geradas por órgãos comunitários, exercendo jurisdição e competência recebida dos países membros.

O Tratado de criação do Tribunal estabelece no seu artigo 1º as origens do Direito Comunitário Andino e sua hierarquia:

- a) O Acordo de Cartagena, seus Protocolos e Instrumentos adicionais;
- b) O Tratado de Criação do Tribunal Andino de Justiça e seus Protocolos Modificatórios;
- c) As Decisões do Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores e a Comissão da Comunidade Andina;
- d) As Resoluções da Secretaria Geral da Comunidade Andina; e,
- e) Os Convênios de Complementação Industrial e outros que adotem os países membros entre si e no marco do processo da integração sub-regional andina.

Como se pode perceber, somente as normas primárias são originárias dos Estados diretamente, as normas derivadas são emitidas por órgãos do acordo, que tem, cada vez mais, importância no desenvolvimento do direito comunitário. No caso da União Europeia, várias ‘medidas protetoras da soberania’ foram efetuadas para preservar o princípio da legalidade, que implicava assegurar que todas as leis emanadas da Comunidade deveriam se originar diretamente do Tratado. Contudo, foi totalmente o contrário o que ocorreu na prática. Desenvolveu-se um sistema jurisprudencial que criava leis ‘constitucionais’, como tem ocorrido no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Mas ainda, na atualidade, existe todo um sistema legal europeu com princípios constitucionais que não estão contemplados em nenhuma norma ou lei escrita, mas mesmo assim são respeitados; “... *in reality, the majority of the EU’s most important and most basic constitutional principles are not to be found in the treaties; nor are they to be found in writing anywhere else*”.<sup>133</sup>

Isto decorre do fato de que, na Comunidade Europeia, estes princípios não estavam consagrados em uma norma. Ao contrário, é o próprio Tribunal, através de sua atuação, que declara o princípio do efeito direto, assim como a primazia das normas comunitárias sobre o direito interno (*‘preemption’* para os europeus). Portanto, diferentemente de constituições federais, não havia referências escritas para a supremacia ou efeito direto nos tratados originais das Comunidades. As cláusulas foram ambas estabelecidas por jurisprudência e legitimadas através de objetivos políticos do mercado interno, o que marca uma importância

<sup>132</sup> Estaria incluído aqui o Acordo de Cartagena de 1969, os Protocolos de Lima, Arequipa, Quito, Galápagos e Trujillo, que modificam o Acordo de Cartagena e estabelecem sua estrutura institucional atual.

<sup>133</sup> Rasmussen citado por Marlene Wind. *Europe Towards a Post-Hobbesian Order? A Constructivist Theory of European Integration: (Or how to explain European integration as an unintended consequence of rational state-action)*. RSC No 96/31. Robert Schuman Centre. European University Institute, San Domenico, 1996. pp. 53-54.

*sui generis* à jurisprudência, e com ela, a atuação do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Como salienta Motta de Campos: “... a elaboração de imposição de tais princípios foram levadas a cabo pelo TJCE no quadro de uma salvaguarda sistemática dos fundamentos econômicos da Comunidade”.<sup>134</sup> No caso da Comunidade Andina, pode-se dizer que apesar de ter estes mesmos princípios consagrados e aplicáveis, estes têm um reconhecimento nos Tratados assinados pelos Estados membros o qual tem uma grande importância, já que neste caso, não se pode argumentar “resultados não-intencionais” na jurisprudência do Tribunal.

Os resultados da doutrina de efeito direto e da supremacia do direito comunitário europeu não teriam conseguido gerar as consequências observadas nos ordenamentos jurídicos nacionais se não tivessem ocorrido três elementos adicionais: a aliança do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias com os indivíduos, sua aliança, também com as cortes nacionais e a passividade dos governos dos Estados membros.

No âmbito da experiência europeia cabe especial destaque a figura do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias como uma das instituições supranacionais europeias formuladoras e impulsionadoras do Direito Comunitário. O Tribunal é considerado peça chave para a promoção da integração, pois através de sua função de interpretação dos tratados e de sua aparência ‘apolítica’ vai desenhando os rumos da integração, sendo suas ações e decisões respeitadas pelos países membros.<sup>135</sup>

Para avaliar o papel das instituições da integração em particular, resulta de especial importância uma abordagem das relações internacionais que cumpre um papel complementar à abordagem jurídica, mesmo sem a pretensão de se aprofundar na conceituação das teorias, resulta indispensável para o estudo do tema proposto, supranacionalismo ou intergovernamentalismo, a utilização de conceitos da ciência política.<sup>136</sup>

Por um lado, realiza-se um estudo das forças políticas dos Estados e como estas vão mudando no processo de integração, segundo as instituições se mostrem mais ou menos autônomas. Por outro lado, a partir da visão do Direito, analisa-se como os tratados, jurisprudências e instituições regulam a vida dos cidadãos deste novo espaço integrado. Esta complementaridade se faz evidente na visão alternativa – mas não por isso equivocada – de cientistas políticos e advogados do período da integração europeia durante o período de 1960

<sup>134</sup> CAMPOS, João Motta de. Manual de Direito Comunitário. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2008. p. 216.

<sup>135</sup> ZAMBRANO Morales, Enrique A. La Unión Europea: un proyecto político, económico y social. El Tratado de Amsterdam. Bogotá: Edición Príncipe, 2001. p. 228.

<sup>136</sup> Marlene Wind ao fazer o estudo dos aspectos legais da União Europeia enfatiza a importância de complementar os estudos da ciência política com a jurídica: “to stress the insufficiency of those political science approaches to European integration that discards the legal dimension”. WIND, Marlene. Europe Towards a Post-Hobbesian Order? A Constructivist Theory of European Integration: (Or how to explain European integration as an unintended consequence of rational state-action). RSC No 96/31. Robert Schuman Centre. European University Institute, San Domenico, 1996. p. 53.

a 1970. Nesta década, a Comunidade Européia passou por um período chamado pelos cientistas políticos de ‘crise de Luxemburgo’ em virtude de situações que significaram uma virada do processo de integração em direção ao intergovernamentalismo. O Conselho sofreu um colapso quando De Gaulle, depois de desistir de negociações, impediu seu delegado de participar de qualquer ato legislativo, paralisando a tomada de decisões por seis meses.<sup>137</sup> O resultado foi o compromisso de Luxemburgo, de 1966, que decidiu outorgar poder de veto aos Estados na criação de normas que fossem consideradas de interesse vital, afetando a força política do Conselho perante os Estados membros. Já no âmbito do direito da integração, o período de 1960 a 1970 é conhecido como “época heróica”, por ser a de maior produção e aprofundamento jurisprudencial do direito comunitário europeu.

No contexto de intergovernamentalidade rígida do Conselho,<sup>138</sup> na primeira fase da integração européia, o Tribunal Europeu teve especial importância impulsionando o processo de integração. Sob o compromisso de Luxemburgo, a jurisprudência do Tribunal interpretou os tratados dentro do espírito dos ideais integracionistas, tornando-se o motor da integração, uma vez que os governos membros estavam paralisados. Neste ambiente, o Tribunal agia para promover a integração sabendo que os esforços políticos para conduzir este ativismo seriam improváveis.<sup>139</sup>

Através de sua Jurisprudência, o Tribunal estabeleceu dois princípios básicos do direito comunitário: o princípio do “efeito direto”, que estipula que o direito comunitário, originário e derivado, é diretamente aplicável aos Estados membros e aos seus cidadãos, sem precisar ser incorporados às ordens jurídicas nacionais; e, o segundo princípio, igualmente importante, é o da “preeminência” ou a primazia das normas comunitárias sobre o direito nacional, que implica que no caso de conflito entre o direito comunitário e alguma norma interna de algum Estado membro, prevalece o primeiro. O reconhecimento de que decorreria dos tratados comunitários a exigência de uma nova ordem jurídica integrada ao sistema jurídico dos Estados membros resultou da jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu desde os primeiros anos da CEE.<sup>140</sup>

A Corte declarou em 1964, no caso *Costa vs Enel*:

<sup>137</sup> Este período é conhecido como a crise da cadeira vazia que refletiu a intransigência francesa a respeito da cessão de soberania, seja através da votação por maioria nos órgãos intergovernamentais, seja através do aumento das competências dos órgãos supranacionais.

<sup>138</sup> A intergovernamentalidade rígida refere-se ao processo decisório por consenso, onde os Estados tinham poder de veto sobre todas as decisões a serem tomadas no Conselho.

<sup>139</sup> TSEBELIS, George e GARRETT, Geoffrey. *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union*. International Organization, The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology, vol 55, No 2, p. 357-390, Spring 2001. p. 382.

<sup>140</sup> D’ARCY, François. *União Europeia: Instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002. p. 80.

*By creating a Community of unlimited duration, having its own institutions, its own personality, its own legal capacity and capacity of representation on the international plane and more particularly, real powers stemming from a limitation of sovereignty or a transfer of powers from the States to the Community, the Member States have limited their sovereign rights, albeit in limited fields... the Treaty carries with it a permanent limitation of their sovereign rights.*<sup>141</sup>

Como aponta William Wallace,<sup>142</sup> a supremacia do Direito Comunitário sobre o Direito dos Estados membros, declarada reiteradamente em jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, constitui a maneira mais radical de afetar a soberania dos Estados europeus. Caso por caso, o Tribunal foi interpretando os Tratados, e os tribunais nacionais aceitando suas interpretações e implementando suas decisões, aceitando assim a autoridade supranacional do direito comunitário.

Como assinala Menezes<sup>143</sup>: “(...) a experiência da União Européia acabou por produzir um ordenamento jurídico diferenciado dos ordenamentos até então conhecidos – *sui generis* – com institutos próprios como o efeito direto e a eficácia imediata, e com a criação de um tribunal supranacional que se coloca acima do ordenamento jurídico interno dos Estados membros.” Estes princípios jurídicos, criados por via jurisprudencial pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, serão posteriormente emulados pela Comunidade Andina no caso sul americano onde o desenho institucional do Tribunal Andino foi inspirado na União Européia.

Em 1984, quando o Tribunal da Comunidade Andina começou a funcionar, o então Presidente do Equador, Dr. Oswaldo Hurtado,<sup>144</sup> apontou:

*... en la iniciación de funciones de este Alto Tribunal de Justicia que, en sus actuaciones, consagra el principio de la supranacionalidad, pues sus magistrados actúan con plena independencia de los Estados partes y sus actos se fundamentan en los principios de la imparcialidad y la autonomía: nuestra subregión andina ofrece, de este modo, un nuevo derecho en el ámbito latinoamericano, ya que el Tribunal tendrá las funciones de constatar la legalidad, solucionar los conflictos que se presenten entre las partes y ofrecer la interpretación unitaria del derecho*<sup>145</sup>

<sup>141</sup> O trecho correspondente na tradução é: Através da criação de uma Comunidade de duração ilimitada, com suas próprias instituições, sua própria personalidade, com capacidade jurídica própria e capacidade de representação no plano internacional e, mais especificamente, com poderes reais resultantes de uma limitação de soberania ou a transferência de competências dos Estados - para a Comunidade, os Estados-Membros limitaram os seus direitos soberanos, embora em áreas limitadas (...). O Tratado carrega consigo uma limitação definitiva dos direitos soberanos. Caso 6/64 European Court Reports, 1964.

<sup>142</sup> WALLACE, William. “The Sharing of Sovereignty: the European Paradox”. In: Political Studies, XLVII, 503-521, 1999. p. 510.

<sup>143</sup> MENEZES, Wagner. Lineamentos para sistematização do estudo do Direito da Integração. In: RT/Fasc Cív. v. 773, pp. 52-73, março 2000. p. 52.

<sup>144</sup> Citado por Dr. Juan José Calle y Calle. “El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena”. In: Excma. Corte Suprema de Justicia de Bolivia, Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. Integración Derecho y Tribunales Comunitarios. Seminario Internacional. Sucre: Editorial Judicial, 1996. p. 81.

<sup>145</sup> O trecho correspondente na tradução é: no início das funções deste Supremo Tribunal de Justiça, que nos seus processos consagra o princípio da supranacionalidade, porque seus juízes têm total independência dos Estados Partes e suas ações são baseadas nos princípios da imparcialidade e autonomia: nossa subregião andina oferece, assim, uma nova ordem

Com o reconhecimento de seus poderes supranacionais sobre os Estados membros, produziu-se uma nova orientação para certos princípios fundamentais como a noção clássica de soberania. Na atualidade, nos países membros da Comunidade Andina é um fato que é impossível aplicar um conceito absoluto de soberania, entendido como poder ilimitado que se sobrepõe a toda norma distinta de sua própria determinação. Nestes países existe uma indiscutível cessão de soberania na área judiciária que afeta o conceito de soberania institucional, que implicaria na impossibilidade do Estado de estar subordinado a uma jurisdição supranacional. Portanto, os Estados membros da CAN fazem concessões a este respeito, tanto ao monopólio legislativo quanto ao controle judiciário, assim como ao princípio de não- intervenção de outros Estados ou organizações em certos assuntos outrora considerados internos.

Como apontam Roberto Salazar e Henrique Farias Mata, magistrados do Tribunal Andino de Justiça,<sup>146</sup> o que existiria nos países andinos seria uma nova noção de soberania, que ante a existência de interesses comuns que vão além dos interesses nacionais, abrem um caminho para novas formas de relações entre Estados. Segundo estes magistrados, cabe aos órgãos destas comunidades de integração preencher o vácuo provocado pela internacionalização dos problemas e pela inexistência de centros de decisão e de interpretação da lei com alcance supranacional.

Como resultado da integração, se imprimem as seguintes mudanças no exercício da soberania dos países membros:<sup>147</sup>

- a) Transferência do poder regulador, em determinadas matérias de interesse comum dos Estados, a um órgão comunitário para alcançar as metas da integração, produzindo-se o fenômeno de redistribuição de funções e atribuições entre os órgãos comunitários e os países membros;
- b) A criação de um órgão supranacional encarregado de ditar as normas aplicáveis ao processo de integração nas matérias relacionadas aos objetivos deste, como o comércio internacional, os investimentos, o regime financeiro, o transporte, etc.;
- c) A presença de um órgão judiciário permanente com capacidade para declarar o Direito Comunitário, solucionar as controvérsias que surjam, controlar a legalidade sobre os atos

---

jurídica no contexto latino-americano, devido a que o Tribunal tem entre suas atribuições verificar a legalidade, dirimir os litígios entre as partes e oferecer a interpretação uniforme do direito.

<sup>146</sup> TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA. Memorias. Seminario Internacional: La integración, Derecho y los Tribunales Comunitarios. Quito: Noplu, 1997.

<sup>147</sup> Roberto Salazar e Henrique Farias Mata. "Principios Básicos del derecho comunitario andino" In: Excma. Corte Suprema de Justicia de Bolivia, Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. Integración Derecho y Tribunales Comunitarios. Seminario Internacional. Sucre: Editorial Judicial, 1996. pp. 90-91.

da organização comunitária e assegurar o cumprimento das obrigações a que se comprometem os países membros;

- d) A existência de um sistema articulado de mútua cooperação entre o tribunal comunitário e o juiz nacional. O tribunal contribui, através da interpretação pré-judiciária, para que os juízes nacionais apliquem a lei de maneira uniforme, baseando-se na interpretação jurisdicional do tribunal internacional.

Tratar-se-ia assim, não de uma perda de soberania, mas da transferência de uma série de competências de uma órbita de ação estatal para uma comunitária. São os próprios Estados que resolveram soberanamente entregar aos órgãos supranacionais a faculdade de regular determinadas matérias com o propósito de reduzir e eliminar os obstáculos ao intercâmbio intra-regional comercial recíproco de bens e serviços ou de facilitar a mobilidade de pessoas e de capitais dentro da região, bem como estabelecer um regime comum em matéria de propriedade industrial, marcas, patentes e regalias.

Os Estados podem transferir soberania parcialmente aos órgãos supranacionais, distribuindo competências aos Estados membros do processo de integração e às instituições supranacionais que nascem desse esquema de integração. Michael Schueitzer<sup>148</sup> aponta que em uma comunidade de integração supranacional devem prevalecer duas características: de um lado, a transferência de parte da soberania com delegação de competências e, de outro, a presença de órgãos comunitários autônomos com decisões aceitas por todos os países membros. No Tribunal Andino de Justiça, observam-se estas duas características, tanto a delegação de competências a este órgão quanto sua autonomia. Os laudos do tribunal são aceitos pelos países membros, uma vez que os Estados transferiram para este órgão comunitário o poder de controle imperativo sobre os assuntos jurídicos, e a ele se submetem. Pode-se afirmar ainda, que o Tribunal Andino de Justiça é, de fato, uma instituição supranacional, na medida em que é dotada de prerrogativas, com vontade decisória autônoma, independente e superior aos Estados membros, auto-executável e impositiva.

A natureza supranacional do Tribunal está reconhecida no próprio preâmbulo do Tratado de criação do Tribunal<sup>149</sup>:

*...la estabilidad del Acuerdo de Cartagena y de los derechos y obligaciones que de él se deriven deben ser salvaguardados por un órgano jurisdiccional del más alto nivel,*

<sup>148</sup> Shueitzer, Michael, "Derecho Europeo", Ed. De Palma, Buenos Aires, 1987 pp. 150-152 citado por Roberto Salazar e Henrique Farias Mata. "Principios Básicos del derecho comunitario andino" In: Excma. Corte Suprema de Justicia de Bolivia, Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. Integración Derecho y Tribunales Comunitarios. Seminario Internacional. Sucre: Editorial Judicial, 1996. p. 92.

<sup>149</sup> Tratado de Criação do Tribunal Andino de Justiça, assinado na cidade de Cartagena o 28 de maio de 1979.

*independiente de los Gobiernos, con capacidad de declarar derecho comunitario, dirimir las controversias que surjan del mismo e interpretarlo uniformemente.*<sup>150</sup>

Pode-se afirmar então, que tanto no caso andino quanto no europeu, contamos com um direito comunitário e com órgãos judiciários com características supranacionais. Porém, enquanto na União Européia foram os próprios órgãos supranacionais que se impuseram sobre a vontade dos Estados, declarando sua preeminência, autoridade e independência; na Comunidade Andina, foram os próprios Estados que delegaram no Tribunal Andino de Justiça aqueles poderes, cedendo parte das competências de sua soberania no âmbito legislativo e judiciário.

É por isso que no processo de integração europeu existem exemplos que levam a sustentar a tese das consequências não intencionais. Esta tese afirma que o direito comunitário europeu e sua regulação normativa tem penetrado mais profundamente na esfera legal doméstica dos Estados membros do que o originalmente previsto pelas partes contratantes. Segundo esta linha de pensamento, os Estados europeus não podiam prever, quando criaram o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, que esta declararia que as normas comunitárias são diretamente aplicáveis nos Estados e que inclusive têm preeminência sobre qualquer norma interna. Assim, na União Européia se pode atribuir o desenvolvimento do direito comunitário tanto às barganhas entre os Estados quanto ao não intencional e incontrolável processo normativo.

Apesar dos governos dos Estados membros da Comunidade Européia terem sempre tido um papel importante na formulação das políticas e normas, de 1960 a 1980 o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias desempenhou um papel fundamental ao impor um regime de adesão a estas normas que se assemelham em sua estrutura e o rigor à ordem constitucional de um Estado federativo. Já no caso da Comunidade Andina, este novo direito comunitário é produto do reconhecimento dos princípios de supranacionalidade pelos próprios Estados, que, deliberadamente, endossam o direcionamento do processo de integração. A jurisprudência está sustentada em princípios jurídicos recolhidos em Tratados assinados pelos Estados, que são a fonte primaria do direito comunitário.

---

<sup>150</sup> O trecho correspondente na tradução é: a estabilidade do Acordo de Cartagena e os direitos e obrigações daí resultantes devem ser salvaguardados por um tribunal de nível mais alto, independente dos governos, com a possibilidade de declarar o direito comunitário, para julgar os litígios decorrentes deste e interpretá-lo de maneira uniforme.

### 1.5.1 – Supranacionalidade

Podemos já vislumbrar, dos exemplos citados, que os níveis de autonomia institucional de uma organização internacional podem variar, desde uma total independência dos Estados associados, até uma dependência total da vontade destes para cada decisão. Usualmente, os modelos de integração podem combinar ambos os elementos, tendo algumas instituições caráter supranacional e outras intergovernamental. Wagner Menezes<sup>151</sup> cita como exemplos dos dois modelos extremos: de um lado, o contexto europeu, de cristalização normativa e institucional; e de outro, o contexto asiático, de mais ampla flexibilidade, que enfatiza a remoção de barreiras e o incremento das trocas comerciais. Oscilando entre estes dois extremos, se encontrariam os modelos híbridos sul-americanos.

Entende-se por supranacionalidade a modalidade na qual os Estados transferem para órgãos comunitários o poder decisório e imperativo sobre determinados assuntos, aos quais se submetem. Uma instituição é supranacional quando é dotada de prerrogativas, com vontade decisória autônoma, independente e superior aos Estados membros, auto-executável e impositiva. Esta tese é defendida pela teoria institucionalista liberal das relações internacionais, segundo a qual as instituições regionais são atores na construção comunitária, e, portanto, o rumo, a profundidade, e a rapidez da integração dependem das ações ou omissões daquelas. Para esta teoria, os governos têm controle muito limitado sobre os atos das instituições. Uma vez criadas, é esperado que as instituições cumpram atos cujas consequências não é possível controlar completamente.

Segundo Medeiros,<sup>152</sup> pode-se identificar, *lato sensu*, três modalidades de supranacionalidade no contexto de integração regional:

- (i) **supranacionalidade de proposição:** aquela exercida por órgão cujos membros representam o conjunto comunitário e não os Estados- membros aos quais pertencem. Esse órgão colegiado assume, quase que exclusivamente e, segundo as grandes orientações dos Estados nacionais, a tarefa de emitir as normas que balizam o processo de institucionalização e as práticas sociais. Medeiros considera a supranacionalidade de proposição como o primeiro degrau rumo à supranacionalidade plena.
- (ii) **supranacionalidade de controle:** é aquela assumida por um ente institucional independente dos Estados membros, cuja função é a de velar pela aplicação

<sup>151</sup> MENEZES, Wagner. Lineamentos para sistematização do estudo do Direito da Integração. In RT/Fasc Cív. v. 773, pp. 52-73, março 2000 p. 52.

<sup>152</sup> MEDEIROS, Marcelo de A. “Prerrogativas estatais, integração regional e lógica distributiva”. In: Lua Nova: Revista de Cultura e Política no. 58. São Paulo, 2003. p. 13.

uniforme da produção jurídica do conjunto comunitário, sendo isto obtido através da criação de uma jurisprudência interpretativa unívoca e inapelável. Segundo Medeiros, este tipo de supranacionalidade constitui-se em estágio intermediário e em direção a uma supranacionalidade detentora de soberania.

- (iii) **supranacionalidade de decisão:** aquela que é exercida por uma prática fundada no voto por maioria qualificada que, ele próprio, encerra o real poder soberano de tomada de decisão. Adotada paulatinamente, esta superioridade restringe-se, num primeiro momento, a setores específicos do processo de integração, e após inicia-se um movimento progressivo de contaminação – *spill-over*. Inversamente às supranacionalidades de proposição e de controle – intrinsecamente vinculadas à existência de corpos supranacionais de representação, sem, contudo, constituir fontes primárias e soberanas de poder – a supranacionalidade de decisão tem se acomodado a dispositivos intergovernamentais que, todavia, tem conseguido galvanizar o exercício da soberania no espaço comunitário.

Da classificação descrita, pode-se deduzir que as modalidades de supranacionalidade de proposição e de controle emanam de órgãos com características “supranacionais”. Já a supranacionalidade de decisão depende não da natureza autônoma e independente da instituição, mas do seu processo decisório – sistema de aprovação de decisões por maioria qualificada e não por unanimidade. Assim, até órgãos intergovernamentais poderiam exercer poderes supranacionais.

Pierre Pescatore <sup>153</sup> define a supranacionalidade como o poder de autonomia que é outorgado à instituição, em consonância com os objetivos e propósitos comuns perseguidos por cada Estado membro da comunidade. Já em 1950, Robert Schuman, ministro francês das relações exteriores, definiu a organização supranacional como aquela que possui particularidades, com direitos soberanos, baseada em um organismo jurídico próprio e independente dos países membros.

Deisy Ventura <sup>154</sup> aponta as características das regras supranacionais, assinalando entre elas (i) autonomia, que diferencia as regras supranacionais dos ordenamentos nacionais (as regras supranacionais situam-se acima das internas em certos domínios, com a finalidade de proteger o interesse coletivo das suscetibilidades políticas ou dos interesses nacionais contrários); (ii) sua origem, é de natureza contratual via fonte primária (tratados), mas de

<sup>153</sup> MENEZES, Wagner. Lineamentos para sistematização do estudo do Direito da Integração. In RT/Fasc Cív. v. 773. p.52-73, março 2000. p. 64.

<sup>154</sup> VENTURA, Deisy de Freitas Lima. A ordem jurídica do Mercosul. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. pp. 30-31.

natureza peculiar através de fontes secundárias; e, (iii) sua incorporação direta aos ordenamentos jurídicos nacionais, sem necessidade da respectiva adoção por parte dos órgãos legislativos internos dos Estados.

### 1.6 – Direito da Integração.

Existem autores, como Menezes ou Basso previamente citados, que equiparam o Direito Comunitário ao Direito da Integração. Nesta linha, identificam a supranacionalidade como um dos pilares do Direito de Integração, definindo o conceito de interligação entre Estados a partir da criação de entidades supranacionais.<sup>155</sup> Para Basso,<sup>156</sup> por exemplo, o Direito da Integração é dotado de autonomia e se baseia na supranacionalidade, porque o direito da integração derivado de órgãos comunitários, não precisa do consenso, bastando a tomada de decisão pela maioria qualificada dos países que se juntaram para formar o mercado comum.

Todavia, as características supranacionais do direito comunitário, não se apresentam em todos os casos de integração regionais, mas apenas nos casos mais avançados, como o da União Européia ou, como foi visto no ponto anterior, nas normas andinas.

Serve-nos, por disponíveis, as opiniões dos juristas sobre o direito do MERCOSUL, que, como esquema de integração regional menos institucionalizado, não conta com elementos supranacionais. Contudo, estas opiniões podem ser aplicadas a outros exemplos de integração sul-americana, como o UNASUL, onde também não existem características do direito comunitário. Este déficit, no entanto, não significa, a nosso modo de ver, que possamos equiparar seu ordenamento jurídico, ao direito internacional dos tratados ou menos ainda ao ordenamento jurídico nacional dos países membros.

Essa opinião é compartilhada por José Gabriel de Almeida,<sup>157</sup> quem diante do questionamento sobre a natureza jurídica do direito do MERCOSUL (internacional ou nacional) apresenta como a única solução possível considerar que é um direito novo e, conseqüentemente, um direito que exige uma classificação diferenciada como “Direito da Integração” que ficaria em uma categoria especial. Segundo esta classificação, as normas de

<sup>155</sup> Na opinião destes autores: “A supranacionalidade junto com a aproximação, unificação e harmonização legislativa e os sistemas de solução de controvérsias dão o arcabouço para o estudo do Direito de Integração como área *sui generis* e diferente do Direito Internacional.” MENEZES, Wagner. Lineamentos para sistematização do estudo do Direito da Integração. In: RT/Fasc Cív. v. 773, março 2000. pp. 52-73.

<sup>156</sup> BASSO, Maristela. Organizadora. Mercosul: Seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros. Segunda Edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

<sup>157</sup> ALMEIDA, José Gabriel Assis de. MERCOSUL: Manual de Direito da Integração. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2001. pp. 182 e ss.

processos de integração como o MERCOSUL ou a UNASUL, mesmo não sendo supranacionais, integram-se à ordem jurídica nacional, mas em uma categoria separada, sendo perfeitamente possível a convivência com as normas nacionais, já que ambas as normas estariam no mesmo plano, porém, em categorias distintas, por terem origem e esferas de competência diferentes.

Similar interpretação tem Paulo Borba Casella,<sup>158</sup> para quem, não obstante a mutação política substancial do discurso regional, os relevantes progressos econômicos e a permeabilidade sócio-cultural, ainda existe relativa indefinição no processo de integração. Assim, apesar de ultrapassados os patamares de estrita cooperação intergovernamental, este mercado preserva o caráter de provisório, pois não houve, ainda, definição pela configuração institucional. Conforme este autor:

No MERCOSUL, percebe-se já ter sido ultrapassado o patamar de estrita operação intergovernamental, sem que se reconheça, abertamente, a ocorrência de elementos supranacionais. As soberanias nacionais parecem, todavia, querer permanecer nominalmente intocadas, mas na medida em que se vai de economias estrita ou predominantemente nacionais, para a operação de economia crescentemente integrada, as mutações correspondentes na soberania serão irremediáveis. As construções jurídicas, empiricamente desenvolvidas, terão necessidade de enquadrar as necessidades de atuação, em relação à capacidade para atender as necessidades operacionais do processo de integração e a consecução de seus resultados.

Por caminho equivalente, Deisy Ventura e Alejandro Perotti<sup>159</sup> mostram as deficiências do processo legislativo do MERCOSUL, mas reconhecem alguma característica diferenciada nele:

*No hay dudas de que la efectividad del derecho del MERCOSUR conllevará el aumento de la seguridad jurídica en su ámbito, ampliando el grado de confianza del sector privado, consolidando el sentimiento de pertenencia de la ciudadanía al bloque y favoreciendo la atracción de inversiones en el territorio de los Estados Partes.<sup>160</sup>*

Para o âmbito de nosso estudo, poderíamos defender que a integração energética, como integração setorial,<sup>161</sup> embora não cumpra os requisitos exigidos para o tratamento pelo direito comunitário (efetividade direta e a primazia das normas) é passível de ser analisada através do Direito da Integração, mesmo sem possuir as características de supranacionalidade.

<sup>158</sup> CASELLA, Paulo Borba. Soberania, Integração Econômica e Supranacionalidade. In: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 86.

<sup>159</sup> VENTURA, Deisy e PEROTTI, Alejandro D. El proceso legislativo del Mercosur. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2004. p. 73.

<sup>160</sup> O trecho correspondente na tradução é: Não há dúvida de que a eficácia do direito do MERCOSUL implicará uma maior segurança jurídica em seu campo, estendendo-se o grau de confiança do setor privado, consolidando o sentimento de identidade com a cidadania para com o bloco e fomentando os investimentos no território dos Estados Partes.

<sup>161</sup> A integração setorial (vertical) é aquela que envolve um setor específico do relacionamento externo de um país, tornando de fato integrada um setor das economias dos estados-partes.

Do mesmo modo, Daniel Sarmiento, falando de experiências de integração regional em estado menos avançado do que a integração europeia, reconhece que algumas das questões dos processos de integração regional que penetraram no universo jurídico, são de difícil equacionamento para o direito interno, já que neste caso os: “pilares teóricos foram edificados para uma ordem internacional composta por Estados autarquizados ‘voltados para o próprio umbigo’.”<sup>162</sup>

Embora reconheçamos que existem características de supranacionalidade na Comunidade Andina, dada a importância dos Estados na formulação das políticas, os Estados membros ainda controlam os organismos de integração, suas obrigações e suas consequências através seus tratados. Constantemente, mudanças nos governos ou problemas comerciais fazem temer o futuro da integração. Por isto é importante o fortalecimento institucional, que embora não garanta a irreversibilidade do processo de integração, é um passo no caminho de lográ-la. A este respeito, diz a Secretaria Administrativa do MERCOSUL:<sup>163</sup>

*Haciendo una prospección de los posibles escenarios para la evolución del bloque, se constata que la afirmación paulatina del necesario sentimiento de irreversibilidad, depende directamente del grado de institucionalización y de la naturaleza de las relaciones interinstitucionales del Mercosur.*<sup>164</sup>

O Direito da Integração seria então o ordenamento que acompanha a evolução do direito internacional da cooperação ao direito comunitário. Sobre esta evolução para o caso específico do MERCOSUL, Paulo Roberto de Almeida não duvida do “salto” para a adoção integral de instituições comunitárias de tipo supranacional. Para este autor é uma transição que ocorrerá “mais cedo ou mais tarde”, considerando que o MERCOSUL é um embrião de etapas superiores de integração.<sup>165</sup>

Podemos já conjecturar, que apesar das experiências de integração regional no continente não cumprirem com os requisitos para serem consideradas no escopo do Direito Comunitário encontram-se em uma via de aprofundamento progressivo, razão pela qual pareceria injusto excluir estas experiências do domínio do Direito de Integração. Alguns

<sup>162</sup> SARMENTO, Daniel. Constituição e Globalização: A crise dos paradigmas do Direito Constitucional. In: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 63.

<sup>163</sup> Secretaria Administrativa do MERCOSUL. Disponível em [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy) acesso em 28.07.09.

<sup>164</sup> O trecho correspondente na tradução é: Fazendo uma prospecção dos possíveis cenários para a evolução do bloco, parece que a afirmação progressiva do sentido da irreversibilidade necessária depende do grau de institucionalização e da natureza das relações institucionais do MERCOSUL.

<sup>165</sup> A pesar desta opinião, Paulo Roberto de Almeida questiona criticamente a necessidade prática desta adesão a um modelo supranacional para obter objetivos que, na fase atual do MERCOSUL, poderiam ser alcançados através da coordenação de medidas administrativas nacionais e da harmonização das legislações individuais: “O MERCOSUL deveria ou precisaria aproximar-se do modelo europeu para receber uma espécie de rótulo comunitário, uma certificação de boa qualidade do origem supranacional? Contra essa perspectiva ‘europeia’ são levantados, e não apenas pelos ‘mercocratas’ vários óbices estruturais e sobretudo políticos nos países membros”. ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Dilemas da Soberania no MERCOSUL: Supranacional ou Intergovernamental? In: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. pp. 254-255.

juristas, que praticam o ensino jurídico, colocam experiências de integração regionais latino-americanas como MERCOSUL nas cátedras de Direito da Integração, mesmo sendo evidente que o modelo institucional está longe de se assimilar ao modelo europeu.<sup>166</sup>

Por estas considerações, somos da opinião que o estudo da integração regional na América Latina, suas instituições e instrumentos, merecem um campo de direito diferenciado. A vestimenta do Direito Internacional Público fica pequena e a do Direito Comunitário ainda é muito larga para os avanços sul-americanos de integração regional. Como veremos no capítulo seguinte, as novas tendências da integração na América do Sul, e os novos processos nela inseridos – UNASUL, por exemplo – herdaram as experiências das alianças formadas e em vigor, e por tanto, é preciso conhecer e entender seus instrumentos jurídicos e institucionais que certamente marcarão o ritmo e o avanço de um sistema jurídico sul-americano permanente e abrangente.

É neste contexto, que acreditamos que o Direito da Integração pode desempenhar importante papel, estudando acordos ou tratados intergovernamentais existentes na região, organismos com alguns rasgos de supranacionalidade e parlamentos com tímidas funções supranacionais.

No campo mais específico da integração energética, os acordos que nascem bilaterais e vão se ampliando, órgãos que nascem da celebração de um tratado e vão adquirindo autonomia ou até mesmo adaptações de tratados assinados em outros processos de integração, apesar de num primeiro instante se mostrarem distantes de nossa realidade. Este Direito da Integração não seria tão exigente nos requisitos, como no Direito Comunitário, pois suas normas estariam ainda em construção. Ele estudaria tanto os tratados entre países, objeto do Direito Internacional Público por excelência, quanto as normas em conflito nos países participantes do processo, objeto do Direito Internacional Privado. Mais ainda, promoveria a estabilidade necessária ao bom andamento das relações jurídicas através de um meio jurídico harmonizado, seja este uniforme ou uniformizado,<sup>167</sup> e a criação, mesmo que de forma gradual, de um corpo jurídico próprio, sendo indispensável para isso desenvolver estudos

---

<sup>166</sup> Nadia Araujo apresenta dados da inclusão do tema MERCOSUL no currículo dos cursos jurídicos na disciplina de Direito da Integração, não obstante ela opine que é necessário que para que o MERCOSUL funcione de forma integrada, é necessário que sejam eliminadas as disparidades na legislação interna dos países membros. ARAUJO, Nadia de. *Direito Comunitário e Justiça no MERCOSUL. O MERCOSUL e o Ensino Jurídico: Propostas para inserção no atual currículo de ensino*. In: MELLO, Celso de Albuquerque. *Anuário: Direito e Globalização: A Soberania*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 320

<sup>167</sup> Sobre esses termos Jacob Dolinger esclarece: “Enquanto o Direito Uniforme espontâneo é resultante da natural coincidência de legislações influenciadas pelos mesmos fatores ou da iniciativa unilateral de um Estado de seguir as normas do direito positivo de outro, o Direito Uniforme dirigido resulta do esforço comum de dois ou mais Estados no sentido de uniformizar certas instituições jurídicas, geralmente por causa da sua natureza internacional. Seria tecnicamente mais apropriado denominar esta categoria Direito Uniformizado, para distingui-la do Direito Uniforme de caráter espontâneo. Mas a doutrina mantém o mesmo termo para ambos fenômenos.” DOLINGER, Jacob. *Direito Internacional Privado parte geral*. 9ª edição atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. pp. 32-33.

comparados. O Direito da Integração aqui proposto está inserido em uma categoria jurídica maior e mais abrangente: o Direito Internacional Econômico, ou inclusive uma que vai além desta, que seria o Direito Cosmopolita Econômico como, em seguida, é esboçado.

### 1.7 – Direito Internacional Econômico ou Direito Cosmopolita Econômico

A atual abrangência da economia requer um sistema efetivo de ordem e de direito global. As transações devem ser baseadas em instrumentos legais que propiciem confiança e os Estados devem organizar suas competências segundo a boa governança. Para evitar as distorções à competição e gerar segurança entre os agentes, deve haver um controle legal do poder econômico, público ou privado.<sup>168</sup> Como pondera Marilda Rosado, a Novíssima Ordem Internacional aponta nova correlação de forças e novos paradigmas compatíveis com o Século XXI. Por conseguinte, não somente o Direito Internacional, mas também todos os ramos do Direito, no âmbito do Direito Interno, sofreram o impacto das transformações dessa Novíssima Ordem Internacional.<sup>169</sup>

Não é mais possível pensar em Direito Internacional Econômico sem analisar o impacto que instituições internacionais, investidores e conjunturas macroeconômicas mundiais exercem sobre elas. As economias dos países estão fortemente influenciadas pelas pressões, institucionais ou não, de uma rede econômica internacionalizada.<sup>170</sup>

Nesta ordem de idéias, o Direito Internacional Econômico adquire uma importância crescente nas relações econômicas internacionais. Nos anos noventa, com as sucessivas ondas de liberalização, privatização e renegociação das dívidas externas por um lado, e, por outro, com o advento da proliferação dos modelos de integração regional e de organizações internacionais com maior poder, o Direito Internacional Econômico adquire renovado *status* e imprescindibilidade nas relações internacionais, vivendo um ponto de conexão entre o liberalismo e o protecionismo, em um cenário de equilíbrio instável.

O Direito Internacional Econômico representa um ramo do Direito Internacional Público que busca regulamentar juridicamente os problemas referentes à produção, ao consumo e à circulação de diversos fatores de produção tais como bens, pessoas, capitais e

<sup>168</sup> Para Thomas Waelde: “*The global economy requires, to be working well, a global society, and a global society requires an effective system of global law and order. Transactions must be based on legal instruments which facilitate reliability and trust; (...) and there must be legal control of economic power, private or public, which distorts competition*”. WAEDELDE, Thomas. “Changing Directions for International Investment Law in Global Economy an Overview of Selected Issues”. In CEPMLP Internet Journal, vol. 4, 1999. Disponível em [www.dundee.ac.uk/cepmlp](http://www.dundee.ac.uk/cepmlp). Acesso 04.09.09.

<sup>169</sup> RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Parecer sobre a Oitava Rodada de Licitações. In RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá (org.). *Novos Rumos do Direito do Petróleo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 33.

<sup>170</sup> AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito Econômico: Do Direito Nacional ao Direito Supranacional*. São Paulo: Editorial Atlas, 2006. p. 24.

serviços em escala macro-econômica. Abrange, portanto, o direito da cooperação, do comércio, dos investimentos, das instituições econômicas internacionais, da integração regional e multilateral, como também o próprio desenvolvimento integral. Um dos campos onde a capacidade de regulação internacional se apresenta com maior profundidade é o das relações econômicas, sobretudo no sentido da imposição de alguns limites importantes à ação dos Estados.<sup>171</sup>

Para Cançado Trindade<sup>172</sup> o Direito Internacional em um mundo em transformação incluiria o direito internacional em nível global (com estrutura fragmentada ou descentralizada do *jures inter gentes*, pelo sistema de coordenação de Estados independentes e soberanos) ou em nível regional integrado (comunitário) onde existe um papel crescente dos tribunais na própria criação do direito.

Como foi visto, quando desenvolvemos o tema do Direito “Internacional” Público, as fontes deste direito, vão muito além dos Estados-Nação a que faz referência o termo internacional, e ficam mais próximas da acepção “cosmopolita” delineada por Ricardo Lobo Torres.<sup>173</sup> As fontes desse direito incluem fontes estatais, não estatais, não-governamentais, além dos costumes e contêm os princípios e as regras sobre as relações entre os Estados, as organizações internacionais, os indivíduos e as empresas no espaço supranacional não estatal. Embora considerando que um dos principais sentidos do termo cosmopolita é a inclusão do indivíduo como sujeito de direito e o desenvolvimento dos direitos humanos,<sup>174</sup> não podemos negar que, também no campo econômico, o termo pode explicitar que as relações não são mais limitadas ao relacionamento entre Estados, mas que incluem relações entre estes e as organizações internacionais, organismos regionais ou inclusive empresas, o qual excede o termo “internacional” em sentido estrito. Na lição da Professora Marilda Rosado,<sup>175</sup> o Direito Cosmopolita teria como vocação lidar com as questões envolvendo os investimentos internacionais, tema de vital importância para o ordenamento jurídico estável que é pretendido como pedra fundamental para se conseguir avanços na integração energética regional. À

<sup>171</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. Direito Internacional Econômico. Rio de Janeiro: Renovar, 1993. p. 72.

<sup>172</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O Direito Internacional em um Mundo em Transformação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. pp. 158 -159.

<sup>173</sup> TORRES, Ricardo Lobo A Afirmação do direito cosmopolita. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes, TRINDADE, Antônio Augusto Cançado e PEREIRA, Antônio Celso Alves, Novas Perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo Rio, Renovar, 2008. p. 924

<sup>174</sup> Para Vicente de Paulo Barretto existe uma interdependência necessária entre o processo de globalização e a construção de um sistema normativo cosmopolítico, que terá nos direitos humanos a sua espinha dorsal. BARRETTO, Vicente de Paulo. “Globalização, direito cosmopolítico e direitos humanos” In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes, TRINDADE, Antônio Augusto Cançado e PEREIRA, Antônio Celso Alves, Novas Perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo Rio, Renovar, 2008. p. 941

<sup>175</sup> RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Parecer sobre a Oitava Rodada de Licitações. In RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá (org.). Novos Rumos do Direito do Petróleo. Renovar: Rio de Janeiro, 2009. p. 25.

similar conclusão chega Pedroso <sup>176</sup> quando aponta que nestes temas, onde o princípio da responsabilidade supera o da soberania estatal, vislumbra-se a emergência de uma nova ordem jurídica para reger as relações situadas no âmbito dessa comunidade de responsabilidade. Tal ordem identifica-se com o Direito Cosmopolita, cujo conteúdo são os princípios e as regras formadoras das relações entre os Estados, as organizações internacionais, os indivíduos e as empresas no espaço supranacional e não estatal.

As considerações emitidas sobre os limites da noção clássica de Estado-Nação, são igualmente válidas quando se passa a considerar o Direito Econômico, não mais na perspectiva específica do Estado-Nação, mas na dimensão do Estado envolvido em relações supranacionais. Para Aguillar <sup>177</sup> os órgãos comunitários supranacionais, são responsáveis pela implementação de determinadas políticas econômicas, que se justapõem às políticas nacionais existindo um Direito Econômico nacional, em cada país e um Direito Econômico comunitário ou supranacional, aplicável aos países envolvidos em relações comunitárias desenvolvidas.

Como analisado neste capítulo, embora as teorias da integração não tenham sido formuladas para serem aplicadas na América do Sul, aportam importantes ferramentas para a análise de seus processos de integração. Obviamente, as diferenças existentes entre a Europa e a América do Sul tornam quase impossível transpor diretamente um arcabouço teórico ou tentar aplicá-lo sem que se promovam adaptações de modo a adequá-lo a um contexto social, político e cultural diferente e com estágios diferenciados de desenvolvimento econômico. O que de fato pode ser feito, é utilizar-se certas ferramentas ou análises disponíveis nas teorias para tentar explicar ou entender alguns dos movimentos e realizações dos processos sul-americanos.

A sociedade internacional encontra-se no meio de uma grande transformação, e o Direito a acompanha. Não obstante não possamos afirmar categoricamente que estão presentes elementos bastantes para vaticinar o fim do Estado-Nação, é indubitável a tendência na direção da sua debilitação, acompanhada pela expansão de novas arenas institucionais. Estas novas instituições são vocacionadas a abocanhar fatias cada vez maiores de suas clássicas funções de prever mediações, regulações de conflitos e funcionalização dos fatores potencialmente aptos a colocar em risco a estabilidade geral do sistema político. Em síntese: o Estado-Nação não foi sempre a formação social destinada a concertar interesses sociais

---

<sup>176</sup> PEDROSO JUNIOR, Jorge Antonio. A Internacionalização das National Oil Companies e o Direito Internacional. Dissertação de mestrado apresentada como requisito à obtenção do grau de mestre, Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Orientadora Profa. Dra. Marilda Rosado de Sá Ribeiro. p. 178.

<sup>177</sup> AGUILLAR, Fernando Herren. Direito Econômico: Do Direito Nacional ao Direito Supranacional. São Paulo: Editorial Atlas, 2006.

conflitantes – o que é historicamente verificável – nem parece ser a única formação institucional capaz de cumprir a função cujo exercício se manifesta por meio da soberania: uma noção, como se sabe, conceitualmente contida em limites territoriais de fronteira.<sup>178</sup>

No curso dos últimos anos observam-se diferentes sinais de fragilização do poder soberano e o progressivo descolamento, para o terreno internacional, supranacional ou cosmopolita, das arenas decisórias antes radicadas na jurisdição nacional ou em outras manifestações do Estado. Como aponta Geraldo Tadeu Monteiro:<sup>179</sup>

Na Ordem Global dos dias de hoje, as relações entre os atores tornam-se muito mais complexas do que nos tempos da ‘Ordem Internacional’. Nesta, as relações internacionais resultavam direta (diplomacia, guerra, etc.) ou indiretamente (organizações internacionais) das ações manifestas dos Estados. Naquela, ao invés, o Estado é apenas um dos atores significativos, juntamente com as firmas transnacionais, as organizações internacionais não governamentais (ONGs), as comunidades em rede (network communities), os agentes financeiros globais e as entidades supranacionais.

O fato de não ser fácil a tarefa de delimitar em um âmbito do Direito exclusivo para estas novas manifestações de poder que transcendem o Estado-Nação e de não conseguir enquadrar a integração sul-americana em uma teoria clássica de integração regional é uma das provas que o tema, da integração regional matéria da presente tese, é mais amplamente, o tema da cooperação jurídica internacional, está em mutação. Assim, as posições no nosso tema devem ser abertas e flexíveis, buscando conciliar a cooperação entre os povos e a preservação da soberania nacional; a incorporação de novos instrumentos de cooperação e a busca de um desenvolvimento sustentável de nossos países. Tudo isto contando com a segurança jurídica como princípio basilar.

Nesta tarefa, não deve nos preocupar o fato de não se ter aplicado rigor matemático nas classificações já que reconhecemos que “a teoria sempre ameaça se tornar um constrangimento que nos impede de perceber a complexidade movediça da realidade.”<sup>180</sup>

Nós, na mesma linha apoiada quando defendemos um Direito da Integração como categoria que não requereria as características formais exigidas ao Direito Comunitário para ser consagrado como categoria independente, sustentamos agora que o Direito Econômico não deve ser necessariamente supranacional para ser cosmopolita, mas sim reger as relações situadas no âmbito dessa comunidade de responsabilidade. E ao julgar pelos diversos atores envolvidos na regulação internacional econômica, e as complexas relações surgidas entre estes, podemos afirmar que já é cosmopolita.

<sup>178</sup> VIEIRA, José Luiz Conrado. A integração econômica internacional na era da globalização: Aspectos Jurídicos, Econômicos e Políticas sob Prismas Conceitual e Crítico. Letras & Letras. São Paulo, 2004. pp. 69-70.

<sup>179</sup> MONTEIRO, Geraldo Tadeu Moreira. A governabilidade regional: Os mecanismos de integração. In: BRIGAGÃO, Clóvis, (org.). Estratégias de Negociações Internacionais: Uma visão brasileira. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001. p. 63.

<sup>180</sup> GORZ, André. Carta a D. História de um amor. São Paulo: AnnaBlume – Cosac Naify Editora, 2008. p. 41.

## Capítulo 2

### A INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: DA INTEGRAÇÃO COMERCIAL A PROPOSTA DA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA

#### 2.1 – Introdução

Neste segundo capítulo, faremos um apanhado das experiências de integração na América Latina. Isso porque entendemos que, para estabelecer alguma proposta de integração energética regional, é importante conhecer, além da parte teórica desenvolvida no primeiro capítulo, as experiências prévias de integração regional. Rever tais experiências revelou-se importante, por um lado, para compreendermos que os atuais projetos resultam de uma trajetória histórica de iniciativas de integração. Por outro, partir da análise histórica auxiliou no entendimento das opções disponíveis para a inserção da vertente da integração energética. Nesse caso, vislumbram-se as opções de inserção dessa vertente no marco de iniciativas já existentes ou, ao contrário, de proposição de uma nova ferramenta institucional para este projeto de integração setorial.

#### 2.2 – O Regionalismo no Contexto Mundial

No passado, o fenômeno do regionalismo vivenciou duas ‘ondas’, marcadas por dois contextos históricos diferentes; atualmente estamos atravessando uma terceira onda. A primeira onda, conhecida como “velho regionalismo”, começa na década de 50, depois da Segunda Guerra Mundial, e vai até os anos 70, quando se inicia uma estagnação devido às mudanças no sistema internacional, provocadas pela crise econômica mundial do petróleo e pela crise da dívida na América Latina. A primeira onda de regionalismo, também chamada de “regionalismo fechado”, foi promovida como estratégia de desenvolvimento econômico pós-guerra, no caso da Europa e como incentivo para desenvolvimento das indústrias incipientes, no caso da América Latina.

Na segunda onda, conhecida como “regionalismo aberto” respondeu a uma procura de maior competitividade dentro de uma estratégia de abertura comercial em um contexto de liberalização no âmbito global. Como será verificado, as ondas de integração na América

Latina acompanharam estes dois períodos históricos mundiais. Entre os fatores que impulsionaram o ressurgimento do regionalismo no contexto mundial pode-se mencionar: (i) a mudança de uma estrutura bipolar para uma estrutura multipolar ou mesmo tripolar; (ii) o relativo declínio do poder norte-americano associado com uma atitude dos Estados Unidos mais favorável ao regionalismo; (iii) a erosão do sistema Estado - cêntrico vestfaliano e o crescimento da interdependência e da globalização; e (iv) a mudança de atitude frente ao neoliberalismo nos países em desenvolvimento assim como nos países ex-comunistas.<sup>181</sup>

Com relação ao regionalismo aberto, surgido em pleno auge da globalização, existe a polêmica sobre se este é compatível com o multilateralismo característico da globalização econômica. Existem opiniões divididas entre os que entendem os acordos de integração econômica formais como um caminho para uma posterior abertura mundial, e aqueles que percebem estes como uma resposta de certas regiões à globalização e, portanto, procuram acentuar as tendências protecionistas.

A maneira tradicional de harmonizar a integração com o multilateralismo foi a de recorrer ao artigo XXIV do GATT,<sup>182</sup> que estabelece que um acordo preferencial pode ser aceitável na medida em que elimine as barreiras aplicáveis à maior parte do comércio entre os signatários, sempre que isto não aumente a proteção ante terceiros.

Os que enxergam na integração econômica um sentido contrário à globalização identificam no seu crescimento um perigo para o avanço da cooperação global e irrestrita. Desde o final dos anos 80, vem crescendo a preocupação de que o sistema de comércio internacional possa se desintegrar em um número de blocos comerciais ou grupos regionais de integração que poderiam constituir novas formas de competição e conflito. Estes blocos minariam os esforços coletivos de cooperação e segurança mais globais. Ao analisar-se o regionalismo, a partir de uma perspectiva de cooperação “fragmentada”, é possível aceitar que este crie obstáculos a uma cooperação global, já que se as regiões se isolam como “fortalezas regionais” e as relações inter-regionais, praticadas pelos blocos em concorrência, se convertem em jogos de soma zero.<sup>183</sup>

<sup>181</sup> HETTNE, Björn e SÖDERBAUM, Fredrick. *Theorising the rise of regionness*. Em: BRESLIN, Shaun et al. *New Regionalisms in the Global Political Economy*, London & New York: Routledge, 2002. p. 32.

<sup>182</sup> General Agreement on Tariffs and Trade que foi substituído pela Organização Mundial do Comércio (OMC) em vigor desde 1º de janeiro de 1995.

<sup>183</sup> Simai en HETTNE, Björn e INOTAI András. *The New Regionalism: Implications for Global Development and International Security*. The United Nations University WIDER World Institute for Development Economics Research. Forssan Kirjapaino Oy, 1994. p. ix.

O regionalismo, como medida de proteção contrária à abertura comercial mundial, pode significar uma barreira ao comércio fora dos blocos econômicos. A este respeito, o sumário da conferência da OECD <sup>184</sup> aponta:

*regionalization could have adverse overspill effects since it may induce outsiders who bear the brunt of trade diversion to retaliate by seeking preferential trade agreements among themselves so as to offset their loss of markets and strengthen their bargaining power. This process of competitive regionalization may undermine the multilateral world into one of hostile economic block and discriminatory trade regimes similar to those that prevailed in the 1930s.*<sup>185</sup>

Por outro lado, entre aqueles que percebem o regionalismo como a melhor maneira de promover a liberalização global, as estratégias regionais ajudam a transpor os crescentes obstáculos que levaram as negociações multilaterais para uma posição estática. Assim, os acordos regionais seriam atrativos porque tornam as negociações mais maleáveis, já que apenas um número relativamente pequeno de países com mentalidades parecidas são envolvidos no processo, o que reduz a possibilidade de que a liberalização os torne reféns de uma potência recalcitrante.

Desde esta perspectiva, o regionalismo é visto como estágio intermediário em um contexto no qual não é ainda viável que todos os Estados se unam. Assim sendo, a integração econômica regional seria a ponte que pode ser benéfica à cooperação global devido ao fato de que estaria caracterizada por liberalizações entre estruturas mais familiares. Portanto, os objetivos da integração econômica seriam, não só compatíveis, mas também funcionais, pois o objetivo buscado seria o de conseguir um alto nível de competitividade internacional.

Para Geraldo Tadeu Monteiro,<sup>186</sup> um dos principais desafios que se apresentam ao movimento integracionista hoje é: “encontrar uma fórmula para regular as relações entre os diferentes trading blocs a fim de evitar que eles se transformem em ‘fortalezas’”. Isto é, “o desafio das regiões nesse aspecto é manter a exata medida da ‘preferência’ em relação aos parceiros e da ‘abertura’ em relação aos terceiros mercados.”

Como se pode concluir pelos argumentos expostos, o processo de integração não é, em princípio, necessariamente contrário a uma abertura multilateral. Em casos particulares, no entanto, podem entrar em conflito dependendo da forma com que se estabeleça este processo

<sup>184</sup> Sumário da conferência da OECD, citado por Simai em HETTNE, Björn e INOTAI András. The New Regionalism: Implications for Global Development and International Security. The United Nations University WIDER World Institute for Development Economics Research. Forssan Kirjapaino Oy, 1994. p. x.

<sup>185</sup> O trecho correspondente na tradução é: regionalização poderia ter efeitos adversos induzidos, uma vez que pode induzir os terceiros que sofrem as conseqüências dos desvios do comércio a retaliar, buscando acordos preferenciais de comércio entre si, de modo a compensar a perda de mercados e reforçar seu poder de barganha. Este processo de regionalização competitiva pode prejudicar o mundo multilateral e convertê-lo em um mundo de blocos econômicos hostis e regimes comerciais discriminatórios, semelhantes aos que prevaleceram nos anos 1930.

<sup>186</sup> MONTEIRO, Geraldo Tadeu Moreira. A governabilidade regional: Os mecanismos de integração. In: BRIGAGÃO, Clóvis, (org.). Estratégias de Negociações Internacionais: Uma visão brasileira. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001. p. 67.

de integração. A relação positiva entre integração regional e a abertura para a economia mundial, não é uma relação pacífica e nem sempre se dá em um mesmo ritmo: “... é possível se supor que, em algum ponto do trajeto, esses países deverão optar por alguma margem de preferência sem que isso implique abandonar a abertura até limites pré-estabelecidos.”<sup>187</sup>

Como se pode ver da experiência integracionista atual, nenhum dos países inseridos em processos de integração define sua participação nestes acordos como alternativa a uma inserção mais dinâmica na economia mundial, mas sim como processos complementares a este propósito. Já no caso específico da América do Sul, a primeira onda do regionalismo representou uma alternativa ao modelo livre-cambista existente, e foi progressivamente se adequando à filosofia liberal no qual se inserem as experiências da segunda onda da integração. Esta abertura ao livre comércio ditou as diretrizes dos processos de integração surgidos na década dos 90 – entre eles o MERCOSUL – e o rumo das transformações ocorridas em processos de integração surgidos na primeira onda, sob a filosofia de programas de desenvolvimento alternativo – como foi o caso da Comunidade Andina de Nações – CAN.

### 2.3 – Integração na América Latina – Primeira onda

As tentativas de integração na América nascem quase na mesma época que as repúblicas independentes. Desde o início do século XIX, existiram, entre políticos e pensadores da época, idéias de união latino-americana, inspiradas no chamado sonho bolivariano “*de hacer de América una sola patria*”<sup>188</sup> muito embora não tivessem resultados concretos. Em 1815, Simon Bolívar lançou seu projeto que se destinava à concretização de uma irmandade de países hispano-americanos. Apesar da realização do Congresso de Panamá, em 1826, e da assinatura do Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua estas tentativas assim como as que se seguiram não obtiveram qualquer êxito.<sup>189</sup>

<sup>187</sup> CAMARGO, Sonia de. A Integração do Cone Sul; 1960-1990. IRI– Textos, No 13, setembro 1992. p. 58.

<sup>188</sup> Simón Bolívar em 1810, ainda durante a fase de lutas pela independência dos novos estados formulou as primeiras manifestações em favor de uma confederação entre os povos americanos para defender e assegurar sua liberdade e sua independência.

<sup>189</sup> O Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua não entrou em vigor por carecer das ratificações necessárias. Da mesma forma, em 1847 Peru organizou um Congresso Latino-Americano em que foram celebrados os tratados de união e confederação, e de comércio e navegação, entre outros, mas não foram ratificados. O mesmo aconteceu em 1864 e 1865 que novos tratados foram assinados e não ratificados. Existiram também algumas iniciativas de origem norte-americana, como a de William Shaler que, em 1812, apresentou ao Secretário de Estado James Monroe um plano de confederação da América; ou a iniciativa de James Clay, que em 1818, também defenderia um ‘sistema americano’ gravitando em torno dos Estados Unidos. Já em 1889, o secretário de Estado americano James Gillespie Blaine convocaria à primeira conferência Internacional Pan-americana formalizando a “União Internacional das Repúblicas Americanas”, antecessora da Organização dos Estados Americanos (OEA) que seria fundada posteriormente em 1948. D’ANGELIS, Wagner Rocha. MERCOSUL: da intergovernabilidade à supranacionalidade? Curitiba: Juruá, 2003. pp. 34-35.

Segundo Fiona Buttler, o regionalismo na América Latina surge devido à relação com os Estados Unidos e do medo de ser marginalizado, política ou economicamente, numa região dominada por este país: “*Concern, or fear, for political and economic marginalization in a region dominated by US political power and covert strategic involvement explains much regional activity in Central and Latin America.*”<sup>190</sup> Seja para garantir a recém conquistada independência das metrópoles europeias, seja para evitar a marginalização pelos Estados Unidos, as iniciativas de integração tinham um caráter defensivo. Esta característica indicaria uma debilidade intrínseca dos processos de integração na América Latina, já que, como aponta Haas: “*El temor al extranjero constituye débil cemento para la conciencia regional, porque depende de la conducta el extranjero.*”<sup>191</sup>

Passadas estas iniciativas infrutíferas, as primeiras experiências positivas só ocorreriam depois de 1948, quando foi fundada a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL). A CEPAL identificou a necessidade de ampliar o mercado consumidor como estratégia para o desenvolvimento do processo de industrialização em escala. Neste modelo, a criação de um mercado comum latino-americano, baseava-se no objetivo de alcançar o desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, transformar a relação comercial com os países industrializados, garantindo assim uma relação mais favorável.

Segundo o proposto pela CEPAL:<sup>192</sup>

O regionalismo econômico fazia parte da estratégia de desenvolvimento por substituição de importações. Era quase uma condição *sine qua non* ao processo de industrialização. Os trabalhos iniciais da CEPAL destacavam a necessidade de os países da região se agruparem e desenvolverem entre eles as ligações de complementaridade econômica, necessárias à implementação de uma estratégia de industrialização por substituição de importações. A idéia lançada na década de 1950 era criar um mercado comum latino-americano. A integração deveria, de um lado, assegurar a sobrevivência do processo de industrialização, contornando o obstáculo que representava o tamanho reduzido do mercado local. De outro lado, deveria diminuir a vulnerabilidade das economias locais em face dos mercados externos (...).

O Comitê de Comércio da CEPAL, criado em 1955, recomendou a estruturação paulatina de um mercado regional, multilateral e competitivo, com o que se esperava que a produção industrial latino-americana fosse intensificada. As “*Bases para la Formación del Mercado Regional Latinoamericano*” recomendavam que o Mercado Regional abrangesse

<sup>190</sup> O trecho correspondente na tradução é: Muitas atividades regionais na América Central e América Latina são produto da preocupação ou receio destes países ante a possível marginalização política e econômica numa região dominada pelo poder político e pela participação estratégica dos Estados Unidos. BUTTLER Fiona, Regionalism and Integration In: BAYLIS, John e SMITH, Steve. The Globalization of World Politics. Bath: Oxford University Press, 1997. 1ra edição. p. 414.

<sup>191</sup> O trecho correspondente na tradução é: O medo ao estrangeiro é um cimento fraco para a consciência regional, porque depende da conduta do estrangeiro. HAAS, Ernst B. Partidos Políticos y Grupos de Presión en la Integración Europea. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), BID, 1966. p. 30.

<sup>192</sup> BARBIERO, Alan e CHALOULT, Yves. O MERCOSUL e a nova ordem econômica internacional. In: FREIRE, Silene de Moraes, organizadora. MERCOSUL em Debates: Desafios da Integração na América Latina. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001.

todos os países latino-americanos e incluísse todos os bens produzidos na área. Além disso, propunha que os países “menos avançados” deveriam ser objeto de tratamento especial e que, dada a dificuldade da tarefa, fosse instituído um sistema progressivo de restrições, começando-se com uma zona de livre comércio. Neste contexto surgiram as primeiras experiências de integração no continente, que detalharemos no ponto a seguir.

### 2.3.1 – Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)

Apesar das recomendações do Comitê de Comércio da CEPAL de evitar-se a formação de mercados sub-regionais, quatro países do sul (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai), que juntos representavam mais de 50% das exportações e mais de 70% das importações inter-latino-americanas, propuseram uma meta muito mais limitada e pragmática: a criação de uma área de livre comércio entre estes países, esclarecendo que a área de livre comércio deveria ser tomada como ponto de partida para a formação do mercado comum latino-americano, meta que deveria continuar sendo perseguida. Assim, no dia 18 de fevereiro de 1960, estes países assinaram em Montevideu, o tratado definitivo que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC).<sup>193</sup>

O tratado de criação da ALALC previa um período de aperfeiçoamento não superior a doze anos (negociações em quatro triênios) que permitiria eliminar definitivamente os gravames e as restrições que incidiam sobre a importação de produtos originários do território de qualquer uma das partes. As negociações para a formação da primeira lista prolongaram-se até o fim do ano de 1964 e as negociações para a segunda lista comum, em 1967 e 1968, também não deram resultados positivos. Assim, a lista final não chegou a ser constituída, de tal sorte que, em 1969, foi assinado o “Protocolo de Caracas”, que acabou por postergar a data final do período de aperfeiçoamento para 31 de dezembro de 1980, adiando, desta forma, a solução dos impasses. A Associação entrou em um período de estagnação e as partes contratantes não demonstraram interesse em dinamizar o processo de liberalização alfandegária e isto acabou conduzindo a iniciativa a seu total imobilismo. O Tratado de Montevideu encontrava dificuldades práticas de funcionamento, decorrentes da natureza rigidamente multilateral das negociações, da pouca flexibilidade de acertar disposições do Tratado e dos objetivos excessivamente ambiciosos nele estabelecidos.

---

<sup>193</sup> Em junho de 1959, Bolívia, Paraguai e Peru aceitaram participar das negociações para a criação de uma área de livre comércio e, em fevereiro de 1960, o México comunicou a decisão de incorporar-se de modo efetivo, aderindo à ela mais tarde a Colômbia e o Equador (1961) e, posteriormente, a Venezuela (1966) e a Bolívia (1967).

Com relação às possíveis causas do fracasso da ALALC, dependendo das variáveis consideradas como determinantes e da ênfase dispensada a cada uma, poder-se-ia chegar a explicações diversas. Assim, é possível associar-se causas de natureza política, econômica, social, institucional, psicológica, histórica, cultural, etc., ou a todas elas ao mesmo tempo, para, ao final, não se chegar à explicação alguma.<sup>194</sup> Todavia, iremos enumerar algumas delas, já que servirão de referência para identificar possíveis problemas nas experiências de integração regional vigentes.

Entre as causas de natureza econômica pode-se encontrar a adoção de políticas protecionistas rígidas, que impediam o estabelecimento de um cenário propício para negociações que visassem à liberalização do comércio entre os países. Como resultado, observou-se o estabelecimento de cronogramas complexos de desoneração tarifária e uma lista reduzida de produtos a serem considerados num processo de liberalização, tais mecanismos tinham por objetivo a preservação do desenvolvimento das indústrias nacionais. As negociações produto a produto só apresentavam resultados satisfatórios na medida em que as liberações tarifárias não afetassem as respectivas estruturas produtivas nacionais, já que predominavam neste processo os interesses imediatos de cada Estado e não a vontade integracionista. No âmbito macroeconômico, outra causa que contribuiu para o fracasso do bloco regional foi o cenário de instabilidade associado a taxas de inflação crescentes e crises cambiais. Neste contexto, cada país privilegiava controles cambiais e a adoção de medidas protecionistas, que dificultavam propostas de liberalização comercial.<sup>195</sup> Em consequência, o acordo regional foi anulado por imperativos vitais pela manutenção e pelo crescimento da renda interna de cada país integrante.

Dentre as causas institucionais, que podem explicar o insucesso da ALALC, podemos mencionar as contradições de seu desenho institucional e a inadequação das instituições aos objetivos originalmente estabelecidos. Segundo Eduardo Val<sup>196</sup> era vital, sob o ponto de vista teórico, a necessidade de dotar o sistema de integração regional com um organismo técnico comunitário, porém esta demanda contrastava com a manifesta e reiterada reticência exibida pelas partes contratantes com relação a qualquer componente de supranacionalidade. Assim, o órgão político da ALALC não tinha nenhuma obrigação de se pronunciar sobre as alternativas

<sup>194</sup> ACCURSO, Cláudio F. Integrações Regionais na Periferia. In: SEITENFUS, Vera Maria P. e DE BONI, Luis A. Coordenadores. Temas de Integração Latino-americana. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1990.

<sup>195</sup> PEREIRA, Lia Valls. Estratégias de Desenvolvimento Regional: MERCOSUL, NAFTA e ALCA. In: BRIGAGÃO, Clóvis, (org.). Estratégias de Negociações Internacionais: Uma visão brasileira. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001. p. 112.

<sup>196</sup> VAL, Eduardo Manuel. A construção do sistema de solução de controvérsias no MERCOSUL : antecedentes, balanço e perspectivas. Rio de Janeiro, 1996. Dissertação (mestrado) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. p. 18.

ou projetos que fossem apresentados. Existiam três órgãos políticos intergovernamentais, cada um deles com uma esfera de atribuição confusa e pouco delineada.

Entre as causas sociais do insucesso, aponta-se a falta de participação dos setores produtivos nacionais e da sociedade civil em geral. A integração latino-americana permaneceu nas mãos de técnicos e de funcionários governamentais, quase sem participação de representantes setoriais. Com isso, deu-se um divórcio entre aqueles que elaboraram o modelo da ALALC e os atores destinados a pôr em execução os mecanismos previstos pelo modelo, isto é, empresários que tiveram uma atuação apenas marginal e a força trabalhadora, totalmente ausente.<sup>197</sup>

Outra causa já apontada seria consequência de se tentar copiar o modelo europeu, com a qual a região latino-americana apresenta diferenças abissais, uma vez que o comércio intrazonal não era expressivo; as disparidades entre os países latino-americanos era gritante; e, havia grande dependência das economias regionais por produtos de exportação, com demanda concentrada em países industrializados. Esta situação tornava as economias dos países da associação altamente dependentes de suas importações e da necessidade de oferecer reciprocidade para poder exportar.<sup>198</sup>

Por fim, mas sem pretender esgotar aqui as possíveis causas do fracasso da ALALC, deve-se mencionar a influência de causas de natureza política, tais como as disputas fronteiriças, questões de instabilidade política e motivos internos às partes contratantes, tais como a gradual instalação de regimes autoritários em vários países da América Latina.<sup>199</sup>

Antonio Carlos Peixoto,<sup>200</sup> em um esforço por resumir as causas do fracasso desta experiência de integração, afirma que o caminho da integração latino-americana foi extremamente longo, cheio de erros, tropeções e de obstáculos. Segundo ele, o erro básico foi estabelecer objetivos de maneira desproporcional aos meios disponíveis e a não determinação dos marcos para a adequada caracterização do início dos processos de integração fazendo com que as percepções do processo de integração admitissem desde seu começo uma integração de todos, com todos e em todas as áreas.

<sup>197</sup> CAMARGO, Sonia de. A Integração do Cone Sul; 1960-1990. IRI – Textos, No 13, setembro 1992. p-6.

<sup>198</sup> VAL, Eduardo Manuel. A construção do sistema de solução de controvérsias no MERCOSUL : antecedentes, balanço e perspectivas. Rio de Janeiro, 1996. Dissertação (mestrado) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. p. 18.

<sup>199</sup> Com relação ao caso específico do governo militar do Brasil, Camargo aponta que mesmo que os meios oficiais continuassem a declarar a prioridade das relações do país com seus “irmãos latino-americanos”, o vocábulo integração aprecia apenas de forma tangencial nos discursos das autoridades militares. CAMARGO, Sonia de. A Integração do Cone Sul; 1960-1990. IRI– Textos, No 13, setembro 1992. p. 7.

<sup>200</sup> Peixoto, Antonio Carlos. MERCOSUL e ALCA no Contexto da Regionalização e Globalização. In: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). Globalização na América Latina: Integração Solidária. Brasília: FUNAG, 1997. p.141.

### 2.3.2 – Pacto Andino (primeira fase do Acordo de Cartagena)

No meio da crise da ALALC, os países andinos, sem abandonar formalmente sua participação, decidiram constituir um grupo sub-regional, assinando o Acordo de Integração Sub-regional de Cartagena em 26 de maio de 1969. Este acordo formou o Pacto Andino, que visava avançar nos objetivos da integração, tentando equilibrar as diferenças dos países menos desenvolvidos.

O Pacto Andino, que depois se denominaria Comunidade Andina, se caracterizou nos seus inícios por reforçar a estratégia de substituição de importações dentro de uma visão de mercados regionais. Nos anos oitenta, o Pacto passou por uma forte crise, produto das mudanças nos cenários políticos e econômicos internacionais e internos dos países membros e sofreu modificações, adaptando seus objetivos às tendências de integração da segunda geração e incorporando os valores liberais. Nos últimos anos vem atravessando novas crises, desta vez, produto do questionamento às tendências de integração da segunda geração e de diferenças políticas ideológicas dos governos dos países membros.

O projeto andino nasceu como uma resposta à insatisfação de seus fundadores ao ritmo do avanço da ALALC e ao tratamento que esta dava aos países menos desenvolvidos. O novo bloco ampliou os objetivos contemplados na ALALC e incluiu a visão de uma integração mais abrangente. O Pacto Andino, contemplava uma tarifa externa única e uma redução automática das tarifas sobre o comércio intra-regional, além de um regime de programação do processo industrial, tratamento igualitário ao capital estrangeiro<sup>201</sup> e harmonização de políticas macroeconômicas. Entre os objetivos do Acordo estava não somente a eliminação dos obstáculos de intercâmbio, mas também uma ação deliberada e consciente sobre os investimentos, com o objetivo de aproveitar ao máximo os recursos que dispunha a região para fomentar o crescimento acelerado dos países menos desenvolvidos.<sup>202</sup>

O Pacto Andino procurou alternativas para superar as limitações básicas da ALALC e equilibrar as vantagens relativas dos países menos desenvolvidos economicamente. Diferentemente da ALALC, onde países mais desenvolvidos (como a Argentina, o Brasil e o México) não tinham um tratamento diferenciado, o Grupo Andino previu um tratamento

---

<sup>201</sup> Durante a década de 70, expediu-se a Decisão 24 que regulou o investimento estrangeiro direto e restringiu o acesso ao mercado ampliado a empresas estrangeiras em atividades que se consideravam adequadamente atendidas pelas empresas nacionais, segundo as prioridades de desenvolvimento do país receptor do investimento. O regime comum de tratamento para o capital estrangeiro esteve sujeito a muitas controvérsias e modificações, causando um impasse que fez com que, em outubro de 1976, o Chile se retirasse do Pacto Andino.

<sup>202</sup> SALAZAR SANTOS, Felipe. Palabras Preliminares. In: Historia Documental del Acuerdo de Cartagena. Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), BID, 1974.

diferenciado para os países menos desenvolvidos.<sup>203</sup> Frente ao viés fortemente comercial da ALALC, o Grupo Andino adicionava a preocupação com o desenvolvimento do parque industrial incipiente nos países membros. Tinha como objetivo unir esforços e impulsionar processos nacionais de industrialização e criar uma indústria andina, suficientemente sólida e dinâmica para participar do intercâmbio internacional. Sobre os objetivos da criação do Grupo Andino, Jaime Moncayo<sup>204</sup> aponta:

*Su creación tuvo un marcado acento industrialista, no sólo por la importancia crucial que se asignaba a la industrialización dentro del proceso de desarrollo, sino también por cuanto las cuestiones agrarias y financieras se consideraban reservadas para el accionar nacional de cada país y no podían ser incluidas en un esquema de compromiso o de concertación multilateral...[S]obre la base del establecimiento de un mercado ampliado, de una industria interdependiente, de la multiplicación de las vinculaciones y de la confluencia de intereses, con el criterio básico de lograr una distribución equitativa de los beneficios del proceso entre todos los países se tuvieron en cuenta los desniveles de desarrollo y de capacidad productiva.<sup>205</sup>*

O Comitê Executivo Permanente da ALALC, ao se manifestar favoravelmente a respeito da compatibilidade do Acordo de Integração Sub-regional com o Tratado de Montevidéu e com as normas aplicáveis da Associação, entendeu que o Acordo de Cartagena não era uma divisão do processo de integração geral da América Latina, mas uma experiência particular desenhada para as características e condições peculiares dos países andinos. Segundo o Comitê, os países do Acordo de Cartagena procuraram resolver, na prática, as dificuldades que freavam o pleno desenvolvimento da ALALC. A este respeito o Presidente de Venezuela na época<sup>206</sup> declarou:

*Hay testimonio de que el Pacto Andino, lejos de disminuir, fortalece las posibilidades de la ALALC, a la cual ratificamos nuestra adhesión y frente a la cual reiteramos nuestro deseo y nuestra esperanza de que se haga cada vez más efectiva y operante (...) estoy seguro de que el fortalecimiento moral y económico que para todos significa su pertenencia a la comunidad, lejos de constituir motivo de rivalidad con los pueblos hermanos que no forman parte de la comunidad subregional, nos hará más viable nuestro propósito de unión porque nos dará mayor posibilidad, todos juntos, para servir a ese ideal imperativo y urgente que es el de construir la gran patria latinoamericana<sup>207</sup>.*

<sup>203</sup> Bolívia e Equador contavam com um regime diferenciado no Capítulo XIII do Acordo de Cartagena.

<sup>204</sup> Moncayo Jaime. El Grupo Andino y el Sistema Económico Internacional In: JUNAC-INTAL Junta del Acuerdo de Cartagena e Instituto para la Integración de América Latina. Estratégias de Desarrollo e Integración en el Grupo Andino. Lima: Departamento de Comunicaciones e Información de la Junta del Acuerdo de Cartagena, 1985.

<sup>205</sup> O trecho correspondente na tradução é: A sua criação tinha um tom industrial, não só pela importância crucial da industrialização no processo de desenvolvimento, mas também porque as questões agrícolas e financeiras eram reservadas para o poder nacional de cada país e não podiam ser incluídas em um esquema de compromisso ou de cooperação multilateral. (...) Para a criação de um mercado ampliado, de uma indústria mais interdependente, da multiplicação dos vínculos e da confluência de interesses, com a finalidade de atingir a distribuição equitativa dos benefícios do processo entre todos os países, levando em conta a desigualdade de desenvolvimento e a capacidade de produção.

<sup>206</sup> Moncayo Jaime. El Grupo Andino y el Sistema Económico Internacional. In: JUNAC-INTAL Junta del Acuerdo de Cartagena e Instituto para la Integración de América Latina. Estratégias de Desarrollo e Integración en el Grupo Andino. Lima: Departamento de Comunicaciones e Información de la Junta del Acuerdo de Cartagena, 1985.

<sup>207</sup> O trecho correspondente na tradução é: Há testemunho de que o Pacto Andino, longe de diminuir, fortalece as possibilidades da ALALC, ante a qual reafirmamos o nosso adesão e reiteramos o nosso desejo e esperança de que se torne cada vez mais eficaz e operativa (...) Eu tenho certeza que o reforço moral e econômico que significa pertencer à comunidade, longe de provocar rivalidade entre as nações irmãs que não fazem parte da comunidade subregional, tornará mais viável aderir ao nosso objetivo de união, porque permitirá que todos em conjunto, possamos servir a esse ideal imperativo e urgente que é a construção da grande pátria latino-americana.

Na criação do Grupo Andino, os Ministros das Relações Exteriores dos países membros se pronunciaram pela necessidade do desenvolvimento harmônico e equilibrado e pela distribuição equitativa de benefícios, considerados como sendo as bases da justiça social internacional. Este esquema de integração constituiu uma estratégia de desenvolvimento com o objetivo de “*procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión.*”<sup>208</sup> O Grupo Andino procurou conseguir, através do processo de integração, um desenvolvimento equilibrado e harmônico entre seus membros e reduzir as diferenças de desenvolvimento existentes entre eles.

O Acordo de Cartagena estabeleceu – além da liberalização comercial entre seus membros – objetivos mais abrangentes, dentre eles: (i) uma coordenação dos planos de desenvolvimento nacional; (ii) uma harmonização das políticas econômicas e sociais para o desenvolvimento integrado da área; (iii) uma programação conjunta dos investimentos; (iv) a promoção do planejamento industrial (v) um regime comum de tratamento para os investimentos estrangeiros.

Além da política de substituição de importações, era necessário promover o comércio entre os países andinos, uma vez que, diferentemente de outros processos de integração que nasceram com um forte comércio intra-regional, na Comunidade Andina, o intercâmbio comercial era praticamente inexistente (2%).<sup>209</sup> O processo de integração andino começou então como um projeto político, mas sem sustento comercial ou econômico. As ferramentas que se criaram para fomentar o intercâmbio comercial foram: o programa de liberação comercial e os programas de desenvolvimento agropecuário e industrial.

Como aponta Branco,<sup>210</sup> o processo de integração andino se distinguiu das demais experiências pelo emprego de um significativo grau de programação. Entretanto, não obstante as metas ambiciosas programadas, o resultado conseguido não se diferencia muito daquele alcançado pelos esquemas mais frouxos, especialmente no que se refere aos descumprimentos das obrigações e ao adiamento dos prazos, em decorrência da deterioração das respectivas situações econômicas internas. O atraso verificado na implantação dos programas setoriais de desenvolvimento industrial e dos programas agropecuários acabou enfraquecendo consideravelmente o impacto e a força do Pacto Andino.

<sup>208</sup> O trecho correspondente na tradução é: “assegurar uma melhoria contínua da qualidade de vida dos povos da subregião.” Artigo 1º da Decisão Nº 563. Disponível em [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) acesso em 28.07.09.

<sup>209</sup> Moncayo Jaime. El Grupo Andino y el Sistema Económico Internacional. In: JUNAC-INTAL Junta del Acuerdo de Cartagena e Instituto para la Integración de América Latina. Estratégias de Desarrollo e Integración en el Grupo Andino. Lima: Departamento de Comunicaciones e Información de la Junta del Acuerdo de Cartagena, 1985.

<sup>210</sup> BRANCO, Luizella Giardino B. Sistema de solução de controvérsias no MERCOSUL. São Paulo: LTr, 1997. p. 79.

Em uma primeira etapa o esforço se dirigiu para a criação e promoção do comércio sub-regional. O programa de liberalização do comércio estava previsto para ser plenamente cumprido até 31 de dezembro de 1980, mas foram adiados em repetidas oportunidades. O prazo para o estabelecimento da Tarifa Externa Comum, prevista para ser aprovada até 1975, também não foi alcançado e acabou sendo postergado em várias oportunidades (1978, 1979, 1980, 1983, 1989, 1991 para finalmente entrar em vigência em 1995).

No período inicial do processo de integração, compreendido entre 1970 e 1975, o Grupo Andino obteve resultados muito satisfatórios, entre os quais se destaca o aumento dos intercâmbios intra-regionais de 37,6%. Porém, a partir de 1976, observa-se um enfraquecimento gradativo das economias andinas. No fim da primeira década, as exportações intra-sub-regionais mantiveram-se nos níveis dos 4%, o que correspondia ao dobro dos níveis observados no início da década.

Na década de 80, as crises da dívida externa na América Latina provocaram a utilização de políticas de ajuste, produto dos sérios problemas nas suas balanças de pagamentos. Os países membros limitam suas importações, e como consequência, diminui o comércio recíproco da sub-região. A taxa média de crescimento anual das exportações intra-comunitárias foi negativa (de -2,3%), durante o período entre 1980 a 1989, comparada com a taxa média de 19,4% da década anterior.<sup>211</sup>

Apesar do pouco avanço na área comercial e econômica, institucionalmente o Pacto Andino saiu fortalecido. Em 28 de maio de 1978, como resposta às necessidades próprias do Grupo Andino, que não encontrava satisfação no marco da ALALC, os Estados-parte decidiram afirmar sua autonomia em relação a essa associação, através da assinatura do Tratado que cria o Tribunal de Justiça do Acordo de Cartagena, estabelecendo, assim, um ordenamento jurídico próprio.

Estabeleceram-se, então, novas condições jurídicas para os Estados-partes, entre as quais se destacou a reforma da estrutura institucional e jurídica, colocando o Tribunal de Justiça na posição de órgão principal do Acordo, “independente dos governos e dos outros órgãos” e “com ampla capacidade de declarar direito comunitário, dirimir as controvérsias que possam vir a surgir e interpretá-lo uniformemente”<sup>212</sup> e foi inspirado no modelo do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias.

<sup>211</sup> Ricardo Gerardi. La Repercusión de la crisis en los esquemas de integración. Citado por MALLMANN, Maria Izabel. Les Etats-Unis et l’Amérique latine à l’heure des régionalisations. Quel avenir pour les relations interaméricaines? These de doctorat de L’Université de la Sorbonne Nouvelle Paris III (Sciences politiques), 1994. p. 195.

<sup>212</sup> Decisão 184 da Comissão do Acordo de Cartagena. Disponível em [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) acesso em 28.07.09.

No ano seguinte, em 1979, celebra-se o Tratado Constitutivo do Parlamento Andino com a função de desenvolver a cooperação política entre os Estados-parte. O Parlamento é constituído por representantes designados pelos parlamentos nacionais, mas o Tratado previu que no futuro seria integrado por representantes eleitos por sufrágio popular direito.<sup>213</sup>

O fim da década de 80 foi um período difícil para o processo de integração andino uma vez que estava ligado a um modelo de substituição de importações que era oposto aos processos de ajuste que os países individualmente estavam aplicando. A agenda de reformas, que os principais organismos internacionais propuseram aos países da América Latina para superar a crise da dívida, implicava numa liberalização do comércio, do sistema financeiro e do investimento estrangeiro direto. As regras foram então se modificando e os objetivos originais do acordo se transformaram radicalmente. Os prazos para completar a integração comercial foram adiados, a adesão a programas setoriais se definiu como facultativa alterando-se também, o regime de tratamento aos capitais estrangeiros. Em maio de 1987 os membros assinaram o protocolo de Quito, eliminaram o acordo de 1971, que limitava rigidamente o investimento estrangeiro nos países membros, e permitiram que cada membro estabelecesse suas próprias normas.<sup>214</sup>

### 2.3.3 – Associação Latino-Americana de Integração - ALADI

Não obstante o fracasso da ALALC, os ideais da integração latino-americana continuavam presentes. Dessa maneira, em 1980, tenta-se superar algumas das falhas da ALALC assinando-se um novo tratado de características mais flexíveis, transformando-a em ALADI.

A ALADI nasce com o Tratado assinado em Montevideú, em 12 de agosto de 1980, conservando o objetivo de longo prazo de criar um mercado comum latino-americano. Diferentemente da ALALC, não estabeleceu prazos precisos nem procedimentos fixos, tendo ainda uma estruturação mais flexível, permitindo a celebração de outros acordos bilaterais e subregionais, desde que estes estivessem abertos à participação dos demais membros. O Tratado constituiu uma área de preferências econômicas como meio de atingir a conformação

<sup>213</sup> De acordo com o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo, assinado em 1997. No Equador e no Peru seus representantes já foram eleitos em eleições diretas. Estes parlamentares tem entre suas funções: “*participar en la generación normativa del proceso, mediante sugerencias, a los órganos del Sistema, de proyectos de normas de interés común. Asimismo, se encarga de promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros y las relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los países andinos y de terceros países.*” Disponível em [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org), acesso em 28.07.09.

<sup>214</sup> O regime atual de investimentos está incorporado na Decisão 291 “Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías” de 21 de março de 1991. Disponível em [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org), acesso em 28.07.09.

imediate de um mercado comum regional, levando sempre em consideração o grau de desenvolvimento econômico dos países membros.<sup>215</sup>

A ALADI permite a celebração de Acordos de Alcance Parcial, que se constituem numa reação à rigidez multilateral do Tratado de 1960, que estendia automaticamente a todos os países membros as concessões incorporadas no programa de liberalização. Mediante o uso desse mecanismo de multilateralização progressiva assinaram-se diversos acordos bilaterais e, inclusive, anos depois, permite-se o surgimento do MERCOSUL.

Apesar de a ALADI ter superado algumas das principais deficiências da ALALC, o contexto internacional dos anos 80 não foi propício para a integração latino-americana. A crise do petróleo na economia internacional, refletida duramente nas economias dos países latino-americanos, aprofundou as dificuldades internas e a crise da dívida, fazendo com que estes priorizassem seus interesses individuais sobre os interesses da região, acentuando as tendências protecionistas. Esta dupla dimensão da crise global do sistema, ao afetar o comércio intra e extra-regional, deu impulso a uma revisão dos fundamentos que haviam orientado o modelo de crescimento latino-americano e das políticas de integração dele derivadas.

Dois fatores contribuem para explicar a falta de interesse dos países pela ALADI e sua posterior inanição: o estabelecimento do eixo de colaboração Brasil-Argentina, que resultará no MERCOSUL, e a adesão de México ao Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). Assim, com a ausência efetiva dos três principais membros, a ALADI passou a levar uma vida meramente vegetativa.

## **2.4 – Integração na América Latina – Segunda onda**

O ressurgimento do regionalismo na América Latina foi qualitativamente distinto ao existente nos anos cinquenta e sessenta, época dos primeiros e pioneiros esforços realizados pelos países da região nesse sentido. Num ambiente de grandes mudanças na economia mundial, os países latino-americanos redefiniram a inserção de suas economias no sistema econômico internacional, optando por uma economia aberta e valendo-se da integração como estratégia para uma colocação mais competitiva no mercado mundial.

---

<sup>215</sup> Para a aplicação dos tratamentos diferenciais previstos no Tratado, consideram-se as três seguintes categorias de países: a) países de menor desenvolvimento econômico relativo: Bolívia, Equador e Paraguai; b) países de desenvolvimento intermediário: Colômbia, Chile, Peru, Uruguai e Venezuela; c) outros países membros: Argentina, Brasil e México. Resolução 6/CM ALADI. Disponível em [www.aladi.org](http://www.aladi.org) acesso em 04.08.09.

Entre os fatores que favorecem o novo interesse pela cooperação intra-regional na América Latina e, em especial, nos acordos formais de integração econômica, aponta-se o lento avanço das negociações multilaterais no GATT; o exemplo da Comunidade Européia e do NAFTA; a convergência das políticas econômicas aplicadas na América Latina nos anos noventa; e a crescente afinidade política entre os governos democraticamente eleitos.

A revitalização dos velhos esquemas de integração na América Latina se dá em um cenário de instabilidade. A região tinha perdido aceleradamente, mercados, capitais e poder de negociação e, portanto, os novos instrumentos de integração procuram ser mais pragmáticos e apóiam-se na relativa complementaridade das economias.

A partir da perspectiva liberal, o novo auge do regionalismo na América Latina se explica como produto de sua inserção no processo de globalização nos anos 90, adotando os valores de livre mercado. Neste contexto, a CEPAL<sup>216</sup> identifica três tipos de acordos destinados a liberalizar o comércio na América Latina. Em primeiro lugar, os acordos de integração subregional propriamente ditos (Mercado Comum Centro Americano – MCCA, a Comunidade Andina, a Comunidade do Caribe e o MERCOSUL). Em segundo, os acordos bilaterais (existem mais de vinte acordos, grande parte celebrados no âmbito da ALADI). Por último, compromissos de liberalização de comércio celebrados entre grupos de países, particularmente entre membros de um acordo de integração e outro país (ou países) da área.<sup>217</sup> Os dois últimos casos não implicam num processo de integração, mas somente na cooperação entre Estados ou blocos. Estes acordos têm como denominador comum, o trato especial baseado nas tarifas preferenciais, com relação a produtos similares originários de países externos ao bloco. Em seguida, desenvolveremos com maior detalhe os dois processos de integração que se deram na América do Sul nesta segunda onda.

#### 2.4.1 – Mercado Comum do Sul – MERCOSUL

Os antecedentes relevantes para a constituição do MERCOSUL, além dos acordos de integração latino americana ALALC e ALADI, já desenvolvidos no ponto anterior, estão estreitamente vinculados a historia dos dois principais parceiros: Brasil e Argentina. Desde o período colonial, as coroas espanhola e portuguesa e, posteriormente, os governos argentino e

<sup>216</sup> CEPAL COMISION ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1994.

<sup>217</sup> Entre este tipo de acordos se encontram os subscritos entre os países centro-americanos e Colômbia, entre CARICOM e Venezuela, entre MERCOSUL e Chile e Bolívia, entre outros.

brasileiro, disputaram, por quase dois séculos, o controle político da região.<sup>218</sup> Contudo, estes dois países, que formalmente iniciaram o processo de integração com a assinatura da Ata para a Integração Argentino-Brasileira, em 1986, já tinham tentado conformar uma união aduaneira bilateral no início dos anos 40.

Com a conjuntura político-militar da Segunda Guerra Mundial, foi descontinuado o projeto entre Brasil e Argentina da formação de uma união aduaneira bilateral, aberta na época aos demais países da região. Um dos motivos que provocou a descontinuidade do projeto no plano estrutural, além da guerra, foram as assimetrias econômicas e a baixa intercomplementaridade industrial de suas economias. Contudo, o projeto seria renovado no início dos anos 50, por iniciativa peronista, incluindo o Chile sob a forma de um segundo acordo, “Pacto ABC”. Entretanto, as diferenças políticas e de orientação diplomática hemisférica entre os governos dos três países, no contexto da Guerra Fria, sepultaram rapidamente essa tentativa de caráter mais “hegemônico” do que propriamente econômico ou comercial.<sup>219</sup>

No final da década de 50, a conjuntura se mostrava mais favorável aos projetos de integração. Por um lado, a formulação das políticas comercial e industrial por parte da CEPAL, que mostrava a importância da integração, e, por outro, o exemplo oferecido pelo núcleo original do mercado comum europeu. Contudo, Brasil e a Argentina, viveram praticamente duas décadas com objetivos conflitantes, desde uma competição militar, custosa sob o ponto de vista econômico e diplomático, até a existência de discrepâncias no que se refere ao aproveitamento dos recursos hídricos do Rio Prata e o papel de líder regional.<sup>220</sup> A reaproximação nos anos oitenta, entre Brasil e Argentina, foi possível graças ao contexto dos processos de redemocratização política e dos novos esquemas preferenciais existentes ao abrigo do ALADI e da cláusula de habilitação do GATT.<sup>221</sup>

Entre os fatores de estímulo à integração, encontravam-se o restabelecimento da democracia em ambos os países e a aplicação simultânea de programas econômicos de estabilização – plano austral e plano cruzado – que permitiram contar, com termos de referência para a execução de programas de complementação.

<sup>218</sup> CAMARGO, Sonia de. União Européia e MERCOSUL: Convergências e DIVERGÊNCIAS. Rio de Janeiro: IRI – Textos, Nº 22, setembro 1999. p. 3.

<sup>219</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. O MERCOSUL no Contexto Regional e Internacional. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

<sup>220</sup> Argentina e Brasil, os dois maiores centros de poder da região, concentraram na Bacia do Prata a disputa pela hegemonia regional. O foco do conflito foi, especificamente, a questão da construção das hidrelétricas de Itaipu e Corpus, dois projetos que desarticulavam o cenário de equilíbrio recíproco e o jogo com os países fronteiriços. CAMARGO, Sonia de. Instituições e mercado em processos de integração regional: Grupo Andino e MERCOSUL. Rio de Janeiro: IRI – Textos, Nº 20, novembro 1997.

<sup>221</sup> Habilitação das negociações comerciais regionais, cláusula do GATT emanada da Rodada Tóquio de negociações comerciais multilaterais, em 1979.

Para Almeida,<sup>222</sup> entre os fatores da conjuntura externa que atuaram de maneira decisiva na decisão em favor da conformação do MERCOSUL, podemos encontrar: (i) a entrada em vigor do acordo de livre-comércio entre o Canadá e os Estados Unidos em 1989 e a perspectiva de sua extensão a outros países do hemisfério tal como propugnava a “Iniciativa para as Américas”;<sup>223</sup> (ii) a perspectiva de uma “fortaleza Europa” a partir de 1993, prometida pelo Ato Único Europeu de 1986: assim como (ii) a não conclusão da Rodada Uruguai em dezembro de 1990, em Bruxelas, como previsto no esquema inicial.

Os novos impulsos dados aos esquemas regionais de liberalização e de integração introduziram um novo desafio para o esquema acordado entre o Brasil e a Argentina. O debate estava referido ao ritmo e à cobertura do processo de integração, julgado por muitos observadores à época como excessivamente lento e cauteloso – mas considerado como “flexível e gradual” nos termos dos entendimentos bilaterais. O formato mudou completamente com a decisão política de aprofundar e acelerar o processo, reduzindo para quatro anos os prazos e as modalidades previstos no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Argentino-Brasileiro de 1988.<sup>224</sup> O compromisso foi referendado pela Ata de Buenos Aires, em julho de 1990, e suas consequências não se limitaram à mudança de ritmo do processo bilateral, mas afetaram, fundamentalmente, o caráter do processo de integração. Em lugar da abordagem “dirigista” e flexível do esquema anterior, a integração assumiu uma natureza livre-cambista e o dismantelamento das barreiras existentes passou a ocorrer de forma automática.<sup>225</sup> O esquema de integração mudou então radicalmente, o que tinha se iniciado como uma integração estratégica de desenvolvimento transformou-se simplesmente em abertura comercial.<sup>226</sup>

Pelo efeito de atração que o processo prévio de integração entre Argentina e Brasil exerceu sobre os países menores, convocaram-se reuniões com os principais interessados no

<sup>222</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Brasil y el futuro del Mercosur: dilemas y opciones”, Integración & Comercio, Buenos Aires, BID-INTAL, II, 6, set.-dec. 1998, pp. 65-81.

<sup>223</sup> Ala Rue ressalta que a Iniciativa para as Américas sugeria uma predisposição para negociar com países que tomassem certas medidas nas relações econômicas. No tema comercial, o texto apontava: “*Estados Unidos está dispuesto a entrar en acuerdos de libre comercio con otros mercados de América Latina y el Caribe, particularmente con los grupos de países que se han asociado con el propósito de lograr la liberación del comercio.*” ALA Rue, Pablo. Antecedentes y Perspectivas del Mercosur. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 1992. p. 29.

<sup>224</sup> Brasil e Argentina assinaram o Tratado de 1988, que criou uma Comissão de Execução do Tratado, Comissões Técnicas Conjuntas e uma Comissão Parlamentar Conjunta de Integração, ampliando e consolidando o processo iniciado por eles em 1986 mediante a assinatura da Ata para a Integração Argentino-Brasileira. HIRST, Monica. El programa de integración Argentina – Brasil: balance y perspectivas. Buenos Aires: Flacso, 1990.

<sup>225</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Brasil y el futuro del Mercosur: dilemas y opciones”, Integración & Comercio, Buenos Aires, BID-INTAL, II, 6, set.-dec. 1998, p. 65-81.

<sup>226</sup> BERNAL-MEZA, Raúl. “MERCOSUL e ALCA no Contexto da Regionalização e Globalização”. In: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). Globalização na América Latina: Integração Solidária. Brasília: FUNAG, 1997. p. 126.

processo. Inicialmente buscou-se envolver o Chile,<sup>227</sup> sendo que depois dele se incorporaram o Uruguai<sup>228</sup> e o Paraguai.<sup>229</sup> Como resultado de seis meses de intensas negociações entre os quatro países do Cone Sul, chegou-se à definição de um instrumento quadripartite de integração, cujas linhas básicas, entretanto, já tinham sido dadas pelo tratado de integração bilateral de 1988 e, sobretudo, pelo esquema livre-cambista bilateral da Ata de Buenos Aires de julho de 1990. Todos os mecanismos, instrumentos, órgãos e em especial os calendários de desoneração, eram essencialmente os mesmos, com algumas exceções tópicas concedidas em termos de prazos maiores e da ampliação da lista de produtos sensíveis concedidas aos dois novos parceiros menores (Uruguai e Paraguai).

Finalmente, depois de anos de acordos de cooperação e repetidos esforços para aumentar o intercâmbio comercial, principalmente entre Argentina e Brasil, em 26 de março de 1991, os quatro países assinaram o “Tratado para a constituição de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – conhecido desde então por Tratado de Assunção – que criou o MERCOSUL.

O MERCOSUL nasce no contexto dos novos acordos de integração sub-regional essencialmente orientados para o mercado, mas apresenta também elementos de continuidade com os movimentos de integração de primeira geração.<sup>230</sup> Os anos que se seguiram à assinatura do Tratado de Assunção foram marcados por diferentes fases de desenvolvimento do MERCOSUL, tanto em função do processo de estabelecimento progressivo do mercado comum, como em virtude de acontecimentos que influenciaram essas etapas.

A primeira etapa, conhecida como o período de transição, vai de 1991 até o final de 1994. No decorrer do período de transição as dificuldades foram sérias e numerosas, pois foi inicialmente recebido com muitas reservas, em razão do baixo grau de interdependência econômica na região. Dentre os principais problemas pelos quais atravessou o bloco, nesta fase, encontravam-se as divergências das políticas cambiais de Brasil e Argentina e os

<sup>227</sup> Chile eximiu-se de ingressar no novo esquema sub-regional pois logo chegou à conclusão de que não poderia ingressar num projeto de mercado comum cujos pressupostos tarifários iam a contra a corrente de seu perfil linear de uma tarifa plana de 11%, num momento em que Brasil e Argentina ainda exibiam médias tarifárias superiores a 40%, com picos por vezes superiores a 100%. O Chile preferiu apostar numa futura negociação comercial com os Estados Unidos. ALMEIDA, Paulo Roberto de. O MERCOSUL no Contexto Regional e Internacional. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

<sup>228</sup> O Uruguai tinha acompanhado cada um dos entendimentos mantidos na segunda metade dos anos 1980 pelos seus dois vizinhos, mas não desejou, até então, associar-se a eles.

<sup>229</sup> O Paraguai, por sua vez, após ter-se provisoriamente reabilitado de uma longa fase ditatorial foi incorporado ao esquema negociador com o apoio do Brasil, dado o interesse deste último em disciplinar o comércio ilegal na fronteira entre os dois países. ALMEIDA, Paulo Roberto de. O MERCOSUL no Contexto Regional e Internacional. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

<sup>230</sup> Entre esses elementos Camargo aponta que o MERCOSUL estava previsto pela ALADI, no artigo 7º do Tratado de Montevidéu que trata dos acordos de alcance parcial, concebidos como passos convergentes para a constituição de um futuro mercado comum latino-americano. Também se remonta à antiga ALALC no que se refere a alguns de seus procedimentos, como o sistema de pagamentos a créditos recíprocos e boa parte das preferências sobre pautas alfandegárias. CAMARGO, Sonia de. A Integração do Cone Sul; 1960-1990. Rio de Janeiro: IRI – Textos, N° 13, setembro 1992. p. 52.

elevados superávits em favor do Brasil na relação bilateral com a Argentina. Durante o período de transição, a Argentina emitiu sucessivos sinais ambíguos quanto a uma eventual alternativa preferencial pela integração continental.<sup>231</sup>

A incorporação de Uruguai e Paraguai trouxe maior complexidade ao processo, em decorrência da coexistência de diferentes ordenamentos jurídicos e mecanismos de negociação, assim como da evidente assimetria entre estes últimos e os sócios principais, como pode ser observada na Tabela 1.<sup>232</sup>

**Tabela 1 – Dados sobre os Países Membros do MERCOSUL (2007)**

	<b>Brasil</b>	<b>Uruguai</b>	<b>Argentina</b>	<b>Paraguai</b>	<b>Venezuela*</b>
População (milhões)	191,6	3,3	39,3	6,1	27,5
Superfície (mil km <sup>2</sup> )	8.000	176	2.800	407	912
PIB (bilhões de US\$)	805,8	24,2	102,2	8,9	72,1
Investimentos Estrangeiros Diretos (milhões)	32.800	273	11.700	118,6	**
Renda per Capita	4.183	7.254	9.400	1.453	2.822
% da renda detida pelos 20% mais pobres	2,8	5,0	3,1	2,4	3,3
Mortalidade Infantil (por 1000 nascimentos) – 2007	23,6	13,1	13,4	32,0	17,0
Analfabetismo (%)	11,1	2,0	2,8	5,6	6,0
Expectativa de Vida (anos)	72,4	76,2	75,2	71,8	73,8
Computadores Pessoais / 1000	63	110	91	14	**

\* O ingresso da Venezuela como membro pleno está sujeito a aprovação dos Congressos do Brasil e do Paraguai

\*\* Dados não disponíveis

Fonte: ALADI. Site: [http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSITIOWEBp/indicadores\\_socioeconomicosp](http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSITIOWEBp/indicadores_socioeconomicosp)  
PNUD Human Development Report 2007. Acesso em 17.07.09

Segundo o próprio Tratado de Assunção, os objetivos para a primeira fase seriam constituir, até 31 de dezembro de 1994, um mercado comum caracterizado pela “livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos”, pelo “estabelecimento de uma tarifa externa comum”, e pela “coordenação das políticas macroeconômicas”, assim como o

<sup>231</sup> Em editorial de 18/11/93, o jornal O Estado de São Paulo comentava: "Quanto mais se aproxima o dia em que haverá a união aduaneira, em 1º de janeiro de 1995, mais se agravam as dificuldades de entendimento entre os dois países. Se tais dificuldades não forem contornadas, o MERCOSUL pode se tornar um desastre diplomático, comprometendo talvez definitivamente as relações bilaterais. O Brasil deu à carta do MERCOSUL valor desproporcional à aposta". Citado por Luiz Felipe de Seixas Corrêa A Visão Estratégica Brasileira do Processo de Integração, 1998.

<sup>232</sup> Argentina e Brasil concentram 98% do produto industrial, 93% do comércio e 96% da população do MERCOSUL. CAMARGO, Sonia de. A Integração do Cone Sul; 1960-1990. Rio de Janeiro: IRI – Textos, N° 13, setembro 1992.

“compromisso dos Estados partes de harmonizar suas legislações nas áreas pertinentes”. A julgar-se pelo cumprimento dessas metas, poder-se-ia dizer que o MERCOSUL continua ainda nessa etapa de transição, já que estas não foram cumpridas em sua totalidade.

Na linha dos princípios de gradualismo e flexibilidade, que orientavam a integração subregional, os negociadores consideraram a meta do Mercado Comum como um processo dinâmico, com a flexibilidade necessária para lidar-se com questão de tal magnitude. Prevaleceu a interpretação de que os avanços do MERCOSUL seriam tanto mais sólidos quanto mais se pautassem pelos princípios de gradualismo, flexibilidade e pragmatismo. Luiz Seixas Corrêa<sup>233</sup> ilustra com exemplos concretos esses estilos de atuação:

Os negociadores ativeram-se ao gradualismo quando promoveram o entendimento de que a meta factível para o "período de transição" era a União Aduaneira, e não um Mercado Comum. Foram flexíveis ao fazer "concessões" comerciais recíprocas que possibilitaram a constituição da União Aduaneira. E foram pragmáticos ao administrarem de forma conciliatória e com espírito positivo as tensões comerciais registradas durante o período de transição.

No final desta fase, em dezembro de 1994, mediante o Protocolo de Ouro Preto, dar-se-ia a forma final aos últimos entendimentos para a entrada em vigor da União Aduaneira, ainda que imperfeita. Ao final do período de transição, contudo, o MERCOSUL já se havia tornado um projeto apoiado pelo conjunto de empresários e da sociedade.<sup>234</sup>

Dá-se então início a uma segunda fase que pode ser denominada de período de consolidação. A União Aduaneira, que entrou em vigor a 1º de janeiro de 1995 apresentava lacunas e permaneciam ainda na agenda, à espera de um entendimento, vários pontos relevantes para a livre circulação de bens intra-zona e para a definição de uma política comercial comum extra-zona. Foi um período caracterizado pelos contrastes onde se combinou um aumento da interdependência econômica entre os sócios do MERCOSUL com um clima de progressiva politização negativa.<sup>235</sup>

A agenda pendente da Zona de Livre Comércio incluía, entre outros pontos, o acompanhamento do "regime de adequação" e um entendimento sobre as restrições e as medidas não-tarifárias, que acabou por apresentar poucos progressos. Do ponto de vista da política comercial comum, numerosas exceções caracterizavam a Tarifa Externa Comum e surgiram novas exceções, inicialmente não previstas. Entre as questões por resolver, muitas

<sup>233</sup> Corrêa Luiz Felipe de Seixas, A Visão Estratégica Brasileira do Processo de Integração, 1998. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/) acesso em 13.10.07.

<sup>234</sup> Nessa época o Embaixador Celso Amorim, Chanceler em 1993/94, comentaria o seguinte: "No Brasil, conheço os que são muito a favor do MERCOSUL, e os que são simplesmente a favor." Folha de São Paulo, 20.12.94, p. 2. Apud Corrêa Luiz Felipe de Seixas. A Visão Estratégica Brasileira do Processo de Integração, 1998. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/) acesso em 13.10.07.

<sup>235</sup> Bouzas usa o termo politização negativa para explicar as diferenças entre os membros de um acordo (inclusive aquelas de caráter técnico) são levadas à arena política e são debatidas de maneira conflitiva. BOUZAS, Roberto. "El Mercosur diez años después: ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu?" In: Desarrollo Económico, Buenos Aires: vol 41, Nº 162, julio-septiembre 2001.

delas ainda pendentes, estava também a adoção de procedimentos alfandegários comuns e a definição de mecanismos comuns de defesa comercial. Ademais, os setores automobilístico e açucareiro ficaram temporariamente excluídos tanto da livre circulação intra-zona, como das normas sobre uma política comercial comum extra-zona. Neste segundo período, como se pode perceber pela agenda, as negociações e ajustes necessários para a consolidação da União Aduaneira envolviam aspectos de grande complexidade técnica e ajustes difíceis no plano burocrático.<sup>236</sup>

Em 1996, a assinatura dos acordos de livre comércio com o Chile e a Bolívia, em formato "4+1", foi expressão relevante do poder de irradiação do MERCOSUL na América do Sul. Outro evento relevante na agenda externa da União Aduaneira, ocorrido neste mesmo período, foi a assinatura, em Buenos Aires, no dia 16 de abril de 1998, do Acordo-Marco para a criação da Zona de Livre Comércio MERCOSUL-CAN, que adiou sua entrada em vigência em duas oportunidades.<sup>237</sup>

O terceiro período, iniciado em 1998, foi marcado por uma conjuntura de crise política e econômica iniciada com a desvalorização do real em janeiro de 1999 e a dolarização na Argentina. Houve retração econômica nas duas principais economias da região – Brasil e Argentina – o que diminuiu naturalmente os espaços de manobra dos negociadores e fez aumentar as pressões protecionistas dos setores prejudicados pela integração. Esta conjuntura levou à uma desaceleração do comércio intra-zona e à um aumento dos contenciosos comerciais e as reclamações protecionistas decorrentes.

A Tarifa Externa Comum – TEC sofreu igualmente novos atrasos temporais e a imposição adicional de regimes temporários de exceção, listas de exceções nacionais, definidas por cada um dos membros. Em fevereiro de 2001, a Argentina, com o objetivo de revitalizar a economia de seu país, suspendeu unilateralmente a vigência da TEC como forma de proteger temporariamente indústrias argentinas ameaçadas, de maneira a estimular-lhes a

---

<sup>236</sup> O seguinte trecho de editorial da Gazeta Mercantil citado por Corrêa. ("As pendências Brasil-Argentina", 11/3/97) fornece um quadro ilustrativo de tais divergências no princípio do ano: "O 'pacote' de controvérsias que os governos argentino e brasileiro procuram dirimir ... envolve pelo menos 14 itens a respeito dos quais as trocas comerciais entre os dois países ainda estão sujeitas a embaraços ... Couro cru, têxteis, confecções e açúcar, por exemplo, têm problemas de tarifas. Alimentos, medicamentos e lubrificantes sofrem restrições sanitárias e legais. ... a Argentina se queixa de discriminações nas concorrências. E, finalmente, no caso dos automóveis, os incentivos recém-criados pelo Brasil para instalação de montadoras no Nordeste é que geraram discórdia ...".CORRÊA Luiz Felipe de Seixas, A Visão Estratégica Brasileira do Processo de Integração, 1998. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/) acesso em 13.10.07.

<sup>237</sup> Nesse sentido, no que se refere aos novos movimentos de integração, os acordos assinados entre os países do MERCOSUL e da CAN deveriam contribuir para a integração entre os dois blocos e poderiam desempenhar papel positivo. Entretanto, a superficialidade da agenda de negociações e a bilateralidade introduzida nos esquemas de liberalização, inclusive com regras de origem diferentes, pouco contribuem para a integração. RIOS, Sandra Polônia e VEIGA, Pedro da Motta. América do Sul: A integração pode sobreviver ao nacionalismo econômico? In: RBCE Revista Brasileira de Comércio Exterior, no 88 julho-setembro de 2006 FUNCEX – Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior e LATN Latin American Trade Network. p. 4.

competitividade agravando a situação de crise política vivida pelo bloco e criando uma impressão internacional de “inviabilidade” do projeto de mercado comum.<sup>238</sup>

Apesar da profunda crise econômica, contudo, o MERCOSUL foi fortalecido politicamente e institucionalmente. Por um lado, as contínuas declarações de apoio por parte dos Presidentes do Brasil e da Argentina e, por outro, a assinatura do Protocolo de Olivos, que cria uma instância de revisão permanente no mecanismo de solução de conflitos. Em 2004, iniciada a recuperação econômica da Argentina, surgem novamente incidentes comerciais provocados por políticas unilaterais protecionistas da indústria – nesta oportunidade na área de eletrodomésticos – que foram vistos como reflexo de uma retomada do crescimento econômico argentino e foram solucionados também na via da negociação intergovernamental.<sup>239</sup> Segundo o Ministério das Relações Exteriores Brasileiro:<sup>240</sup>

O compromisso político do Brasil, da Argentina, do Paraguai e do Uruguai – de suas lideranças e também de suas sociedades – em relação ao MERCOSUL foi, e continuará a ser, a garantia mais importante de que a integração sub-regional é uma realidade irreversível, com efeitos positivos para a estabilidade política, o desenvolvimento econômico e o progresso social dos quatro parceiros.

De maneira geral, quer no plano da liberalização do acesso aos mercados recíprocos, quer no terreno da coordenação e harmonização de políticas, os avanços tem sido mais lentos do que o desejado por seus planejadores ou do pretendido por alguns entusiastas da integração, mas a cautela na implementação das medidas previstas é tomada pelos negociadores como uma garantia contra retrocessos eventuais. Para Bouzas,<sup>241</sup> o lento progresso das negociações da ALCA constitui um estímulo para a preservação do MERCOSUL; seja pela estratégia de negociação conjunta lançada pelo Brasil, seja pelo argumento da Argentina que uma negociação em bloco melhoraria as perspectivas de obter resultados mais favoráveis naquelas negociações.

Corrêa<sup>242</sup> sumariza as principais críticas e ressalta que existem alguns setores que criticam alguns enfoques, ritmos, prioridades ou posições negociadoras no MERCOSUL,

<sup>238</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. Trajetória do MERCOSUL em sua primeira década (1991-2001): uma avaliação política a partir do Brasil. Ano I – Nº 03 – Quadrimestral – Maringá – PR, 2001.

<sup>239</sup> Para o embaixador Luiz Filipe Macedo Soares, subsecretário geral do Itamaraty e coordenador do MERCOSUL: “o bloco mostrou sua força, passando ‘com louvor’ pela briga das geladeiras, como antes tinha superado problemas com frangos, calçados e têxteis. O acordo obtido após muita negociação entre os governos e os empresários, pelo qual a Argentina reserva para o Brasil metade do seu mercado de fogões e geladeiras, reflete a confiança mútua e a disposição de negociação. Agora é a hora de consolidar a integração plena do bloco”. Revista Istoé/1817 de 4 de agosto 2004.

<sup>240</sup> Portal eletrônico do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/) acesso em 13.10.07.

<sup>241</sup> BOUZAS, Roberto. “El Mercosur diez años después: ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu?” In: Desarrollo Económico, Buenos Aires: vol. 41, nº 162, julio-setiembre 2001. pp. 191-192.

<sup>242</sup> CORRÊA Luiz Felipe de Seixas, A Visão Estratégica Brasileira do Processo de Integração, 1998. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/) acesso em 13.10.07.

sugerindo modificações ou aperfeiçoamentos, mas não apresentam uma oposição frontal ao projeto de integração no seu conjunto.

Resumindo algumas das principais críticas podemos citar: (i) entre os grupos mais à esquerda do espectro político, há uma crítica de que o MERCOSUL foi construído de acordo com uma perspectiva neoliberal e que lhe falta uma dimensão social; (ii) nos meios acadêmicos e jurídicos, há tendências representativas em favor de um maior grau de institucionalização; (iii) importantes formadores de opinião pública criticam o que percebem como a perda de autonomia do Brasil para ditar a sua política comercial e uma política brasileira de concessões excessivas a seus parceiros; (iv) determinados economistas de orientação mais liberal contestam a ênfase atribuída ao MERCOSUL e defendem maior prioridade a uma aproximação com os Estados Unidos e demais países desenvolvidos; e, (v) há também críticas no sentido de que o MERCOSUL beneficia, preferencialmente os Estados do Centro-Sul, em detrimento dos interesses de outras regiões do Brasil.

Apesar de que o MERCOSUL nasceu na era do novo regionalismo, preserva algumas das características do chamado regionalismo de primeira geração como os acordos de alcance parcial no âmbito da ALADI e a remissão a procedimentos da antiga ALALC. Pelo lado das mudanças, o MERCOSUL, se apresenta como um processo de abertura gradual, flexível, progressivo e profundo. Neste contexto, a mudança mais importante e que talvez represente o cerne dos novos processos latino-americanos de integração, se refere a sua lógica interna, que reproduz uma visão de alcance mais geral, onde o mercado mundial é colocado como o centro de gravidade da política de desenvolvimento.<sup>243</sup>

Segundo Fátima Mello,<sup>244</sup> é interessante observar que o acordo bilateral Brasil-Argentina era de natureza fundamentalmente desenvolvimentista na medida em que a idéia de preferências comerciais e de promoção de complementaridades intra-setoriais se confundia com a própria idéia de integração, modelo que não se reproduziu no MERCOSUL, cujas políticas econômicas passaram a se voltar prioritariamente, para uma melhor adequação às exigências de competitividade impostas pelos processos de liberalização dos mercados e de sua integração global.

Os críticos do regionalismo aberto, como forma de integração, questionam as possibilidades de se conseguir uma verdadeira integração latino-americana sob este modelo, e as “vantagens” que esta poderia representar. Cabe aqui mencionar a crença de que a

---

<sup>243</sup> CAMARGO, Sonia de. A Integração do Cone Sul; 1960-1990. IRI – Textos, Nº 13, setembro 1992. p. 57.

<sup>244</sup> MELLO, Fátima apud Sonia Camargo. Aliança Social Continental – ASC, Campanha Brasileira contra ALCA/OMC, Rede Brasileira pela Integração dos Povos – REBRIP. Integração na América Latina: subsídios para debater a integração dos povos. Rio de Janeiro: Cadernos de Formação, 2006. p. 10.

participação em acordos de livre comércio implica por si só numa integração das economias. A este respeito, Roberto Espíndola<sup>245</sup> conclui que ainda que algum progresso em direção ao livre comércio seja alcançado, isto não garantiria a integração. Para ele, “uma ilusão, muitas vezes encorajada por líderes da América Latina, é a de que o livre comércio e a integração andam de mãos juntas”. E alerta: “Não importa quais vantagens ou desvantagens o livre comércio possa ter, uma delas certamente não é a integração. A menos que, certamente, venha-se a acreditar que o tubarão ‘integra’ os peixes menores ao engoli-los. Comércio e mercado não se integram, eles apenas se expandem e, ao fazê-lo, retêm e aprofundam disparidades sócio-econômicas nos níveis doméstico e internacional”.

Nos últimos anos do século XX, e nos primeiros anos do XXI, a situação econômica se deteriorou consideravelmente gerando um aumento do nível de pobreza e de exclusão social que acabou por minar a confiança irrestrita no ideário neoliberal.<sup>246</sup> Além disso, aumentaram as assimetrias estruturais e de competitividade, especialmente na área industrial, entre o Brasil e seus sócios e a bilateralidade Brasil-Argentina aumentou a insatisfação dos países menores. Os fluxos de comércio e investimento sofreram uma inflexão negativa no pós 1999, num contexto de aprofundamento das assimetrias econômicas relacionadas à desvalorização do real e ao agravamento da crise Argentina, as quais contribuíram para uma paralisia institucional do bloco. Esta situação teria levado ao MERCOSUL, a mudança de discurso nos países membros, no sentido de investir mais na integração intra-bloco, bem como no aprofundamento das relações destes com os outros países da América do Sul. Neste sentido, destacam-se a entrada da Venezuela como membro pleno, a criação do Parlamento do MERCOSUL e a aprovação do Fundo de Convergência Estrutural – FOCEM – destinado, entre outros objetivos, a enfrentar as assimetrias e fortalecer a coesão social, em particular dos países e regiões menos desenvolvidas.<sup>247</sup>

O FOCEM procura dar respostas mais estruturais e de longo prazo na abordagem das assimetrias. Se integra com aportes anuais dos Estados-partes que ascendem aos cem milhões de dólares, estabelecidos de acordo com as seguintes porcentagens: Argentina 27%, Brasil 70%, Paraguai 1% e Uruguai 2% e a distribuição dos recursos se realiza de modo inversamente proporcional ao montante dos aportes realizados: Paraguai 48%, Uruguai 32%,

<sup>245</sup> Espíndola, Roberto. *Drifting amid trading blocs: Latin America in the new world order*. In: Espíndola, Roberto and Kacowicz, Arie. *Latin America on the International Stage*. Jerusalem: Truman Institute, 1996. p. 14.

<sup>246</sup> Aliança Social Continental – ASC, Campanha Brasileira contra ALCA/OMC, Rede Brasileira pela Integração dos Povos – REBRIP. *Integração na América Latina: subsídios para debater a integração dos povos*. Rio de Janeiro: Cadernos de Formação, 2006 pp. 20 e 21.

<sup>247</sup> Aliança Social Continental – ASC, Campanha Brasileira contra ALCA/OMC, Rede Brasileira pela Integração dos Povos – REBRIP. *Integração na América Latina: subsídios para debater a integração dos povos*. Rio de Janeiro: Cadernos de Formação, 2006.

Argentina 10% e Brasil 10%. Entre os objetivos do FOCEM, estabelecidos na Decisão CMC Nº 18/05, são previstos os seguintes programas: 1) Programa de Convergência Estrutural, 2) Programa de Desenvolvimento da Competitividade, 3) Programa de Coesão Social e 4) Programa Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração. Com estas mudanças, a integração ganha um novo sentido já que, sem deixar de apostar nas políticas de abertura dos mercados, os países da América do Sul unidos aspiram a ter maior força na política internacional. Assim, além dos fins econômico-comerciais previstos explicitamente, perseguem-se objetivos políticos, como a possibilidade de que a região adquira a capacidade de ter uma voz única nas negociações internacionais. Isso por sua vez, lhes daria maior poder para defender interesses regionais próprios.

Em julho de 2006, os quatro países membros e a Venezuela assinaram o Protocolo de adesão plena deste país ao MERCOSUL.<sup>248</sup> A entrada da Venezuela, ainda sujeita a ratificação pelos Congressos nacionais, gera opiniões divergentes. Por um lado, supõe um fortalecimento do bloco – que passaria a ter uma população de 250 milhões de habitantes e um PIB de US\$ 1 trilhão, correspondente a 76% da América do Sul, no entanto, por outro lado, gera o temor de que este ganho seja anulado, em termos dos objetivos da integração sul-americana, por uma excessiva politização da agenda de negociação interna e externa do bloco e pelos riscos de que se multipliquem tensões entre os sócios ou entre o bloco e outros países da região.<sup>249</sup>

Desde a perspectiva jurídico-institucional o MERCOSUL ainda não tem um direito comunitário em sentido estrito. Usando a classificação esboçada no primeiro capítulo, podemos dizer que o MERCOSUL conta com um sistema intergovernamental, onde o mecanismo de tomada de decisões requer o consenso. Este sistema, que para alguns dá lugar a práticas unilaterais que desestabilizam e paralisam o processo,<sup>250</sup> é defendido pelos intergovernamentalistas que consideram a preservação da soberania como fundamental. Para Samuel Guimarães,<sup>251</sup> por exemplo, o sistema de tomada de decisões por consenso, reconhece a igualdade soberana dos Estados e cria um obstáculo importante às prevalências

<sup>248</sup> A entrada em vigor do Protocolo requer que seja ratificado pelos Congressos dos cinco países implicados. Atualmente a adesão tem sido aprovada pelos Paramentos da Venezuela, Argentina e Uruguai, e está ainda pendente de aprovação pelos Paramentos do Brasil e Paraguai. Existem dúvidas sobre o apoio à incorporação por parte dos parlamentares da oposição tanto no Brasil quanto no Paraguai pela atitude do governo venezuelano com a mídia de esse país (a raiz do fechamento de 30 emissoras de rádio). ABC de Paraguay 05.08.09

<sup>249</sup> RIOS, Sandra Polônia e VEIGA, Pedro da Motta. América do Sul: A integração pode sobreviver ao nacionalismo econômico?. In: RBCE Revista Brasileira de Comércio Exterior, no 88 julho-setembro de 2006 FUNCEX – Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior e LATN Latin American Trade Network. p. 4.

<sup>250</sup> CAMARGO, Sonia de. A Integração do Cone Sul; 1960-1990. IRI – Textos, No 13, setembro 1992. pp. 56-57.

<sup>251</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Instituições Supranacionais no Mercosul e Democracia: notas preliminares. Trabalho apresentado no Fórum de Direito Comunitário no Mercosul, organizado pela Escola de Administração Fazendária – ESAF e pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil-ANOREG, realizado de 9 a 12 de abril de 1996.

hegemônicas ou às "maiorias" artificiais. Permite assim, a cada Estado membro, aos menos e aos mais poderosos, através do exercício implícito do veto, impedir que os organismos do MERCOSUL tomem decisões que, a seu juízo, afetariam de forma grave interesses nacionais que considerem essenciais. Este autor considera que, no estágio institucional atual do MERCOSUL, o consenso, característica de um sistema de decisão intergovernamental, é o mais adequado para a particularidade da integração entre quatro países notoriamente assimétricos (ou cinco, no caso da aprovação da Venezuela como membro pleno). Assim, este sistema preserva a reciprocidade política total e absoluta entre os países membros e a igualdade de direitos e obrigações entre eles, inclusive no tocante à tomada de decisões, a despeito dos diferenciais de peso e importância relativos intra-Mercosul.<sup>252</sup>

Segundo Paulo Roberto de Almeida,<sup>253</sup> mesmo a mais 'comunitária' das experiências integracionistas, sempre foi temperada por um necessário controle intergovernamental ou, inclusive nacional. Analisando a intergovernamentalidade para o caso específico do MERCOSUL, aponta "as dúvidas ou obstáculos levantados em relação ao aprofundamento do processo de integração não parecem derivar de reações epidermicamente 'soberanistas' ou mesquinamente nacionalistas." Almeida atribui a resistência ao aprofundamento institucional do MERCOSUL a "determinadas forças políticas ou de correntes de pensamento, para não falar de interesses setoriais 'ameaçados', que logram 'congelar' o inevitável avanço para a liberalização comercial ampliada entre os membros." Assim, o Tratado de Assunção não prevê normas jurídicas comunitárias. Ainda hoje, este estágio é considerado como muito avançado para os governantes que dizem não estar preparados para enfrentar mudanças, participação de novos atores e novas definições ou conceitos de soberania.<sup>254</sup>

Na sua estrutura institucional, três anos depois da assinatura do Tratado de Assunção, o MERCOSUL foi dotado de personalidade jurídica internacional, através do Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezembro de 1994. Este protocolo também consolidou os órgãos criados pelo Tratado de Assunção – Conselho do Mercado Comum, Grupo do Mercado Comum, Comissão Parlamentar Conjunta e Secretaria Administrativa – e acrescentou outros dois: a Comissão de Comércio e o Foro Consultivo Econômico e Social. Posteriormente,

---

<sup>252</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. Trajetória do MERCOSUL em sua primeira década (1991-2001): uma avaliação política a partir do Brasil. Ano I – Nº 03 – Quadrimestral – Maringá – PR, 2001.

<sup>253</sup> Almeida faz referência a que os representantes dos países membros nos conselhos ministeriais e o monitoramento de tipo intergovernamental do Comitê de Representantes Permanentes do mercado freava a vocação comunitária da Comissão no processo de integração europeu. ALMEIDA, Paulo Roberto de. "Dilemas da Soberania no MERCOSUL: Supranacional ou Intergovernamental?" In: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 246.

<sup>254</sup> OBREGÓN, Marcelo F. Quiroga. A necessidade da Aplicação do Direito Comunitário no MERCOSUL. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2004. p. 41.

mediante a Decisão CMC No 30/02 e suas normas complementares, transformaram a Secretaria Administrativa do MERCOSUL em um órgão técnico.

Com a aprovação do Protocolo de Olivos, em 2002, foi criado também o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) e pela Decisão CMC Nº 23/05, aprovou-se a constituição do Parlamento do MERCOSUL, que representa um importante avanço jurídico institucional do bloco <sup>255</sup> pois é o primeiro órgão supranacional do bloco e substitui a Comissão Parlamentar Conjunta. <sup>256</sup> Por outro lado, com foco na coesão social e no tratamento das assimetrias, criou-se o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), mediante Decisão CMC Nº 45/04 e em 2007 o Instituto Social do MERCOSUL (ISM), mediante a Decisão CMC Nº 03/07, com o objetivo de fortalecer o processo de integração e promover o desenvolvimento humano integral. A estrutura institucional atual do MERCOSUL pode ser vista na Figura 1.

#### 2.4.1.1 – MERCOSUL e o tema da Energia

A fim de abordar os temas setoriais, o Anexo V do Tratado de Assunção estabeleceu a constituição de 10 subgrupos de trabalho, voltados para a coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais, sendo regidos pelo Regulamento Interno do Grupo Mercado Comum, ao qual estão subordinados. Posteriormente, criaram-se mais cinco. <sup>257</sup> Os Subgrupos de Trabalho abordam as seguintes áreas: Comunicações; Aspectos Institucionais; Regulamentos Técnicos e Avaliação da conformidade; Assuntos Financeiros; Transporte; Meio Ambiente; Indústria; Agricultura; Energia; Relações Laborais, Emprego e Seguridade Social; Saúde; Investimentos; Comércio Eletrônico; Acompanhamento da Conjuntura Econômica e Comercial; e, Mineração.

---

<sup>255</sup> O Parlamento do MERCOSUL tem uma fase de transição que começou em janeiro de 2007 e vai até dezembro de 2010, onde se terá uma representação paritária, com a participação de parlamentares no exercício do mandato escolhidos pelos respectivos Congressos Nacionais. Segundo o previsto na Decisão CMC Nº 23/05, de janeiro de 2011 a dezembro de 2014, o Parlamento do MERCOSUL estará integrado por representantes eleitos nos países membros, ainda de acordo com os respectivos calendários eleitorais nacionais. E finalmente, a partir de 2014 o Parlamento passará a funcionar com representação de parlamentares eleitos por sufrágio universal, direto e secreto. Informação disponível em <http://www.mercosur.int/> acesso 04.04.09.

<sup>256</sup> A Comissão Parlamentar Conjunta foi criada no Protocolo de Ouro Preto como um órgão de representação dos Parlamentos dos Estados-partes.

<sup>257</sup> Pela Resolução MERCOSUL-GMC nº 11-1991 criou-se o Subgrupo Assuntos Trabalhistas posteriormente modificada para Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social. Posteriormente na XVII Reunião do Grupo Mercado Comum em 1995 pela resolução MERCOSUL-GMC nº 20-95 determinou-se sua nova estrutura criando mais um subgrupo (Saúde).

No setor energético, os grupos de trabalho de Energia e de Investimentos poderiam cumprir um papel importante no caso da nossa proposta de trabalho, já que em relação aos objetivos destes subgrupos, Jean Marie Lambert afirma: <sup>258</sup>

Funcionam como pivô articulador da construção do MERCOSUL, homogeneizando sistematicamente as regras de conduta dos quatro países membros e eliminando os obstáculos estruturais aos avanços da integração. Não somente estabelecendo a ponte entre os diversos órgãos do sistema e os respectivos governos, como também canalizam a participação do setor privado, e nisso reside boa parte da sua razão de ser e de sua eficiência.

As normativas assinadas entre os países do MERCOSUL que visam aprofundar as regras regionais em questões de investimentos ainda não foram ratificadas pelos Congressos para que possam entrar em vigor. Nesta linha, Pereira <sup>259</sup> destaca que, apesar da previsão de a livre circulação dos fatores de produção, dos investimentos e da mão-de-obra integrarem esse mercado comum, essa liberdade ainda não é uma realidade, pois, tanto os investimentos como os trabalhadores do bloco continuam a receber o mesmo tratamento dispensado aos procedentes de outros países não pertencentes ao bloco.

No ano 1999, o Conselho do MERCOSUL assinou o Memorando de Entendimento N° 10/99 relativo a Intercâmbios e Integração via gás natural no MERCOSUL (princípios e simetrias mínimas). Igualmente, já haviam sido emitidas, sobre o tema, as Diretrizes de Políticas energéticas no MERCOSUL - Resolução 57/93.

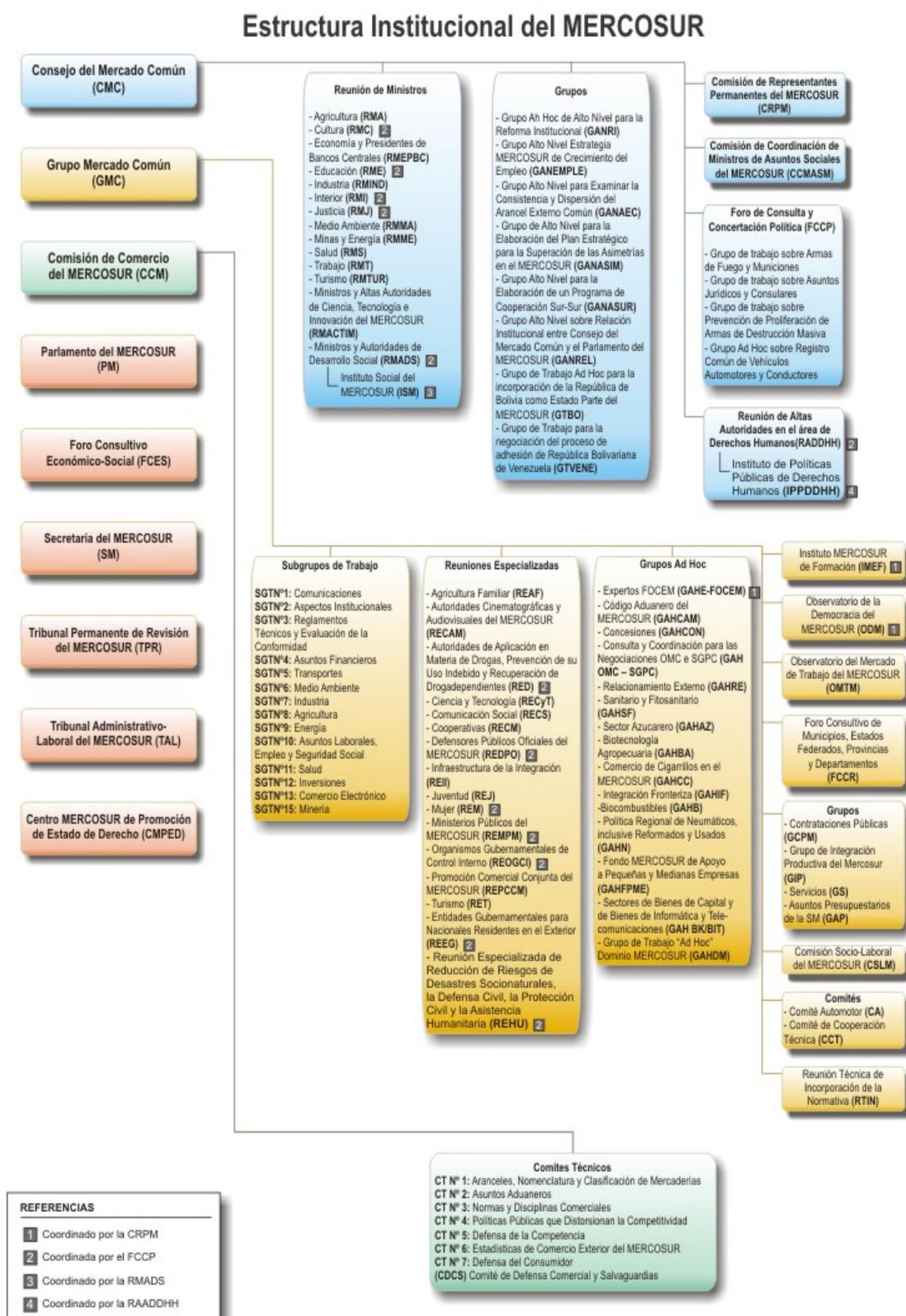
Durante a Cúpula do MERCOSUL realizada em Montevideu, em 9 de dezembro de 2005, foi assinado o Acordo-Quadro sobre Complementação Energética Regional entre os Estados-partes do MERCOSUL e Estados Associados, que foi incorporada à agenda do UNASUL, como será visto mais adiante.

---

<sup>258</sup> LAMBERT, Jean-Marie apud CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. MERCOSUL. A integração, o Direito e os Conflitos Coletivos de Trabalho. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 31-32

<sup>259</sup> Os instrumentos sobre investimentos do MERCOSUL, são: o Protocolo de Colônia – originado da Decisão/CMC n° 11/93, com vistas a reger as relações de investimentos intra-MERCOSUL, e o segundo denominado Protocolo sobre Promoção de Investimentos Provenientes de Terceiros Países, aprovado pela Decisão/CMC n°11/93. PEREIRA, Ana Cristina Paulo. *Direito Institucional e Material do MERCOSUL*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 144-149

Figura 1 – Estructura Institucional do Mercosul



#### 2.4.2 – Comunidade Andina de Nações – CAN (segunda fase do Acordo de Cartagena)

No fim da década de 80, o Acordo de Cartagena constituído em 1969 (vide 2.3.2) dá início a um processo de modificação institucional. Inicia-se aí uma fase de liberalização econômica, de concorrência internacional para eliminar as barreiras à importação de capitais e de tecnologia, assim como de privatizações e de desregulamentações nos mercados financeiros. O programa assumiu um perfil liberal que se opunha radicalmente ao espírito que prevalecia no momento da assinatura do Acordo.

Os membros do Pacto Andino tentam se adequar ao novo contexto. Produz-se, desta forma, uma transformação do organismo, promovendo-se mudanças nas suas orientações. Como apontou bem Moncayo García,<sup>260</sup> no ano 1985:

*El proceso de integración subregional ha sido duramente afectado por la crisis, y se agudizaron los problemas propios de un esfuerzo complejo y de profundo significado histórico y político. Ello llevó a un importante examen evaluativo que condujo a la aprobación del Plan de Reorientación del Proceso Andino de Integración, en Julio de 1983. Este plan constituyó una respuesta y una reacción conjunta de los países ante el cúmulo de dificultades y críticas. Fue también una demostración del afán de defender y de continuar el proceso integracionista, a pesar de los problemas y, precisamente, como un instrumento que pueda contribuir a superarlos y fortalecer la capacidad de acción de los países miembros para enfrentar la crisis y llevar adelante sus objetivos.<sup>261</sup>*

A nova visão para o processo de integração andino manifestou-se no “*Diseño estratégico para la Orientación del Grupo Andino*”<sup>262</sup> estabelecido pelos Presidentes na Reunião Presidencial de Galápagos, em 1989, na qual estes chamam para si a responsabilidade pela direção do processo. Nessa oportunidade afirmou-se:

*...este perfeccionamiento no debe contraponerse con la tendencia a la liberalización comercial y apertura externa que ahora se observa en los países andinos (...), pues la progresiva eliminación o desmonte de restricciones al comercio de bienes y servicios y a la libre circulación de factores de producción, puede contribuir a la creación de un clima más propicio para la competencia y el desarrollo empresarial en la subregión, lo que a su vez facilita la conquista de terceros mercados.<sup>263</sup>*

<sup>260</sup> Moncayo Jaime. El Grupo Andino y el Sistema Económico Internacional. In: JUNAC-INTAL JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA e INSTITUTO PARA LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA. Estrategias de Desarrollo e Integración en el Grupo Andino. Lima: Departamento de Comunicaciones e Información de la Junta del Acuerdo de Cartagena, 1985.

<sup>261</sup> O trecho correspondente na tradução é: O processo de integração regional tem sido duramente atingido pela crise e se aprofundaram os problemas próprios de um processo complexo e de significado histórico e político abrangente. Isto levou a uma grande revisão avaliativa, que conduziu à aprovação do Plano de Reorientação do Processo Andino de Integração, em julho de 1983. Este plano foi uma resposta e uma reação conjunta dos países para uma série de dificuldades e críticas. Foi também uma demonstração do desejo de defender e continuar o processo de integração, apesar dos problemas e como um instrumento que pode ajudar a superá-los e fortalecer a capacidade dos países membros para enfrentar a crise e a realizar seus objetivos.

<sup>262</sup> Diseño estratégico para la Orientación del Grupo Andino. Cumbre de Presidentes Andinos, Galápagos, 16 e 17 de diciembre de 1989.

<sup>263</sup> O trecho correspondente na tradução é: Este aperfeiçoamento não deve ser oposto à tendência para a liberalização do comércio e a abertura externa atual nos países andinos (...) porque a eliminação progressiva ou eliminação das restrições sobre o comércio de bens e serviços e à livre circulação dos fatores produção, pode contribuir para criar um clima mais propício à concorrência e ao desenvolvimento de negócios da subregião, o que facilita a conquista de outros mercados.

Redirecionou-se o processo de integração, conseguindo-se avanços nas metas de liberalização comercial. A Zona de Livre Comércio se consolidou em 1993 e a Tarifa Externa Comum foi estabelecida em 1995. Entretanto, nenhum dos dois mecanismos foi implementado de modo completo ou perfeito, uma vez que o Peru se retirou da Zona de Livre Comércio e não participou na Tarifa Externa Comum.<sup>264</sup> Outro incidente neste período foi o recrudescimento de antigos conflitos entre países membros, o que representou um sério retrocesso para os propósitos da unidade e integração.<sup>265</sup>

A política de abertura comercial e a vigência da União Aduaneira, assim como de outros instrumentos e o fortalecimento da normativa comunitária, permitiram que o comércio intracomunitário crescesse, até 1997, a uma taxa de 23% ao ano. O impulso comercial permitiu ampliar o projeto de integração a outras áreas, tais como a política exterior, o comércio de serviços, a agenda social, o movimento de pessoas, a integração fronteiriça, a interconexão elétrica e o meio ambiente. Em 1997, o Grupo Andino passou por uma reforma institucional. Na *Cumbre Presidencial de Trujillo* foi assinado um Protocolo, que criou, a partir do 1º de agosto daquele ano, a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Sistema Andino de Integração, esboçando-se um novo desenho institucional para a Comunidade.

O Sistema Andino de Integração é composto pelos seguintes órgãos e instituciones:

- a) Consejo Presidencial Andino;
- b) Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores;
- c) Comisión de la Comunidad Andina;
- d) Secretaría General de la Comunidad Andina;
- e) Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina;
- f) Parlamento Andino; Consejo Consultivo Empresarial;
- g) Consejo Consultivo Laboral;
- h) Corporación Andina de Fomento;
- i) Fondo Latinoamericano de Reservas;
- j) Convenio Simón Rodríguez;
- k) Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue; y
- l) Universidad Andina Simón Bolívar.

---

<sup>264</sup> Em 1997, o distanciamento do Peru foi superado definindo-se um programa gradual de inserção à Zona de Livre Comércio que concluído em 2005. Em 1º de janeiro de 2006 a Zona de Livre Comercio Andina (ZLCA) ficou plenamente configurada e perfeita, quando o Peru culminou o processo previsto na Decisão 414.

<sup>265</sup> No começo de 1995, problemas limítrofes entre Equador e Peru deram origem a um novo conflito bélico entre estes países na Cordilheira do Condor, zona que havia enfrentado um conflito armado em 1941. Em 1998 os Presidentes de ambos os países submeteram suas diferenças a uma nova arbitragem por parte dos países garantes do Protocolo de Paz assinado em 1942 – Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos. A proposta foi aprovada pelos respectivos Congressos dando fim a uma disputa que data desde a época da colônia.

O desenho institucional andino é bastante complexo. Seus órgãos são permanentes e combinam as modalidades supranacionais com as intergovernamentais. Os órgãos do Sistema Andino de Integração, não estão subordinados uns aos outros, como pode ser visto na Figura 2. Segundo o desenho institucional da CAN, as instituições – tanto supranacionais quanto intergovernamentais – estão unidas por uma complementação funcional, sob a direção política de um órgão principal: o Conselho Presidencial Andino, que desde 1989, assumiu a condução do processo de integração.

Figura 2 – Sistema Andino de Integração



Fonte: <http://www.comunidadandina.org/sai/que.html>

Em 2003 a Comunidade Andina estabeleceu uma agenda multidimensional com cinco eixos centrais: agenda social, política exterior comum, construção do mercado comum, desenvolvimento sustentável e integração física (desenvolvimento fronteiriço e integração sul-americana). Além disso, é dado tratamento específico para os setores de telecomunicações e energia, considerados estratégicos para a integração regional.

Dentro da estratégia de política externa comum, a CAN tem procurado uma negociação conjunta com outros blocos, como MERCOSUL,<sup>266</sup> União Européia e inclusive negociações

<sup>266</sup> A Comunidade Andina e o MERCOSUL assinaram Acordos, em 1998 e 2002, que entrariam em vigor em 2004 com a prévia adesão das partes contratantes. Em 18 de agosto de 2004 realizaram-se os acordos CAN- MERCOSUL na ALADI

com os Estados Unidos. Contudo, apesar de existirem alguns resultados de coordenação conjunta e da definição de uma voz única nas negociações, existem dificuldades diversas para a manutenção de posições comunitárias.<sup>267</sup>

Nos primeiros anos do século XXI se fizeram mais evidentes as limitações do modelo aberto de integração, que apesar de ter permitido o crescimento do comércio, mantinha intatos os problemas da pobreza, da exclusão social e da desigualdade. Assim, é incorporada a vertente social ao processo de integração e se dispõe por mandato presidencial (Acordo de Quirama, 2003) o estabelecimento de um Plano Integrado de Desenvolvimento Social, trazendo à tona os temas de desenvolvimento que estiveram presentes nos inícios do processo de integração, mas que tinham sido abandonados com a segunda onda de integração.

No ano de 2005 a CAN, mediante as Secretarias Técnicas dos organismos regionais e subregionais, estabelece as bases de um plano de trabalho conjunto em torno aos seguintes aspectos: Integração Comercial e complementação econômica; Infraestrutura e desenvolvimento descentralizado; Meio-ambiente, Integração energética; Financiamento regional; Coesão e Justiça social; e Assimetrias.

Nos últimos anos, afloraram várias divergências político-ideológicas entre as lideranças dos países membros. Criando-se uma segmentação das estratégias de inserção internacional nos países da América do Sul – em contraste com o que ocorria nos anos 1990. Segundo, Rios e Veiga:<sup>268</sup>

Provavelmente nenhum tema comercial gera mais divergência política entre países sul-americanos do que a negociação de acordos de livre comércio com os Estados Unidos. Na realidade, as diferenças de visões em relação às negociações comerciais com os Estados Unidos constituem o principal elemento divisor em termos das políticas comerciais dos países sul-americanos. A negociação ou a vontade de negociar acordos com os Estados Unidos têm sido elementos centrais nas discussões sobre os modelos de integração do MERCOSUL e da CAN (união aduaneira x área de livre comércio).

Estes acordos bilaterais, negociados por Peru e Colômbia com os Estados Unidos, foram o motivo alegado pela Venezuela para solicitar formalmente, depois de 33 anos de participação ativa no projeto andino, sua denúncia ao Acordo de Cartagena, em 22 de abril de

---

na XII Reunião do Conselho de Ministros de Relações Exteriores desta organização. Existem Acordos de Complementação Econômica –ACE– entre Bolívia e o MERCOSUL (ACE nº 36) e entre Peru e o MERCOSUL (ACE nº 58) e em dezembro de 2003 se assinou um ACE entre MERCOSUL e os demais países da CAN (Colômbia, Equador e Venezuela). Adicionalmente, já estão em vigor o ACE nº 39 entre Brasil e a CAN de agosto de 1999 ACE entre Argentina e a CAN desde agosto 2000. Por outro lado, em 7 de julho de 2005, o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores outorga, mediante Decisão nº 613, a condição de Membro Associado da Comunidade Andina a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, atendendo uma solicitação destes países integrantes do MERCOSUL.

<sup>267</sup> Durante 2008 e 2009 ocorreram vários incidentes pela negociação de acordos de liberalização de comércio existindo posições antagônicas entre os membros da CAN a favor e contra estas negociações como bloco e questionando que os países membros assinassem acordos de preferências com Estados Unidos e com a União Européia. Como resultado, Peru e Colômbia negociaram acordos individualmente ante a oposição de Bolívia e Equador gerando impasses.

<sup>268</sup> RIOS, Sandra Polônia e VEIGA, Pedro da Motta. América do Sul: A integração pode sobreviver ao nacionalismo econômico? In: RBCE Revista Brasileira de Comércio Exterior, no 88 julho-setembro de 2006 FUNCEX – Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior e LATN Latin American Trade Network. p. 4.

2006. A saída da Venezuela criou questionamentos sobre a viabilidade do organismo de integração com os quatro países restantes. Porém, em 13 de junho do mesmo ano, na Reunião Extraordinária do Conselho Presidencial, realizada em Quito, os Presidentes dos quatro países membros (Bolívia, Colômbia, Equador e Peru) reafirmaram *"su vocación integracionista y su firme decisión de avanzar en el fortalecimiento y consolidación de la Comunidad Andina así como en la profundización de su relaciones externas"*,<sup>269</sup> superando a crise gerada após a saída da Venezuela.

**Tabela 2 – Dados sobre os Países Membros da Comunidade Andina (2008)**

	<b>Bolívia</b>	<b>Equador</b>	<b>Colômbia</b>	<b>Peru</b>
População (mil)	10.028	13.027	44.450	28.641
Superfície (mil km <sup>2</sup> )	1.099	284	1.139	1.285
PIB (bilhões)	18,94	54,7	203	131.4
Renda per Capita (dólares)	1.889	3.960	4.567	4.587
Exportações (milhões US\$)	6.564	18.184	37.626	30.768
Importações (milhões US\$)	4.058	17.130	33.308	30.926
Reserva Internacionais Líquidas (milhões US\$)	7.722	4.473	23.660	31.196
Exportações intracomunitárias (milhões US\$)	464	2.460	2.695	1.552
Dívida Externa (milhões)	2.489	10.028	23.651	32.566*
% da renda detida pelos 20% mais pobres	1,5	3,3	2,5	3,7

Fonte: Dados dos países membros no Portal da Comunidade Andina – [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

PNUD Human Development Report 2007 Data

Obs. Valores monetários em US\$

\* Dado de 2007.

Contudo, a CAN ainda enfrenta grandes e graves empecilhos para aprofundar o processo de integração econômica, sobretudo em temas de liberalização comercial. As maiores dificuldades são a consolidação da união aduaneira e as visões políticas diferentes das lideranças dos quatro países membros, o que dificulta a negociação de acordos em bloco e estimula as negociações comerciais bilaterais por parte dos países membros com a

<sup>269</sup> O trecho correspondente na tradução é: "seu compromisso com a integração e a sua determinação em avançar no fortalecimento e consolidação da Comunidade Andina e do aprofundamento das suas relações externas"

consequente oposição dos países discordantes.<sup>270</sup> A situação atual aponta para uma crescente fragmentação da política comercial na América do Sul, com forte politização do processo de definição das estratégias comerciais nacionais.

#### 2.4.2.1 – Comunidade Andina e o tema da Energia

Na I Reunião do Conselho de Ministros da Energia, Eletricidade, Hidrocarbonetos e Minas da Comunidade Andina, celebrada em Quito em janeiro de 2004, se fixaram as bases da Aliança Energética Andina (AEA), que compreende cinco eixos temáticos:

1. Construção de mercados integrados de energia (eletricidade e gás), através de redes físicas e marcos regulatórios harmonizados;
2. Inserção nos mercados internacionais de hidrocarbonetos, em um contexto estratégico de segurança energética;
3. Promoção do desenvolvimento empresarial nos países andinos, em “*clusters energéticos*”;
4. Marco de negociação e classificação dos serviços de energia na OMC e outras instâncias internacionais;
5. Desenvolvimento da temática das energias renováveis e sua vinculação com a temática ambiental e com o Plano Integrado de Desenvolvimento Social (PIDS).

Neste campo, o Plano de Ação do Conselho de Ministros de Energia, Eletricidade, Hidrocarbonetos e Minas da Comunidade Andina, outorgou especial prioridade ao desenvolvimento das questões relacionadas ao gás na sub-região. Participaram das reuniões do grupo *ad hoc* criados com este objetivo, organismos internacionais como OLADE, CEPAL, BID e CAF. Como resultado, acordou-se avançar na execução de um plano de trabalho inspirado no documento elaborado pela CEPAL, com a recomendação de que os países da sub-região andina avancem a partir dos processos de integração binacionais, com critérios não meramente econômicos, mas incluindo um forte componente social e com vistas

---

<sup>270</sup> Além dos empecilhos comerciais sobre a posição de negociação externa do bloco, estão os obstáculos internos sobre barreiras temporárias ao comércio como salvaguardas impostas por Equador às exportações colombianas. Outras importantes diferenças intrabloco são as cada vez mais comuns crises diplomáticas entre os países membros. A título de exemplo, podemos mencionar, a retirada dos embaixadores de Peru na Bolívia devido às acusações de interferência em assuntos de política interna boliviana ao conceder asilo diplomático a ex-ministros bolivianos. De igual maneira, crises diplomáticas marcaram o relacionamento de Equador e Colômbia, esta vez por acusações de possíveis nexos entre políticos equatorianos e as Forças Armadas Revolucionárias de Colômbia – FARC e os questionamentos às negociações militares colombianas com Estados Unidos que permitiria a estes o uso de bases militares em Colômbia. No caso de Venezuela e Colômbia, existiu oposição à assinatura do Tratado de Livre Comércio (TLC) entre Colômbia e Estados Unidos já que considerava que poderia gerar uma concorrência desleal entre os produtos venezuelanos e os produtos americanos no mercado colombiano.

a um desenvolvimento integral de longo prazo. Dando-se especial ênfase na necessidade de que seja construída uma rede de infraestrutura que melhore a qualidade de vida da população e facilite o citado desenvolvimento. Portanto, estas estratégias devem priorizar os mecanismos que facilitem o acesso dos pobres às fontes de energias mais limpas e eficientes, como o gás e a eletricidade, o que coincide com os princípios básicos do desenvolvimento sustentável. Da mesma forma, deverá considerar o papel natural dos organismos internacionais regionais com ampla experiência na matéria.

Na I Reunião do Conselho de Ministros da Comunidade Andina, acordou-se a constituição do Grupo Permanente de Peritos Nacionais em Gás. Este grupo tem como finalidade realizar estudos de demanda potencial de gás, para o horizonte de 2030, sob hipóteses realistas e com cenários alternativos, com uma visão de desenvolvimento territorial e industrial que facilite uma integração global de mercados e populações, com a finalidade de deter o crescimento da pobreza nas grandes cidades.

Baseado nesses resultados, o grupo de especialistas deverá analisar as interconexões factíveis e necessárias, determinando as datas de início e os investimentos requeridos. Estes técnicos deverão também realizar auditorias das reservas em todos os países, estabelecendo os balanços de oferta e demandas previsíveis e analisarão os acordos sobre os mecanismos de financiamento, políticas de preços e da administração dos fundos de investimentos. Também está previsto o estabelecimento de mecanismos administrativos e um futuro ente regulador supranacional regional, ou organismo e marcos regulatórios comuns, que deverão ser minuciosamente analisados e negociados entre os diversos países e atores do sistema.

Estes objetivos do grupo de especialistas nacionais em gás são perfeitamente compatíveis com os objetivos de integração energética previstos nesta tese e poderiam servir de insumo para um projeto mais abrangente, que inclua os outros países da América do Sul, que não formam parte da Comunidade Andina de Nações e que concentram o maior interesse de consumo interno de gás natural no continente.

#### 2.4.3 – Área de Livre Comércio das Américas - ALCA

Uma última tentativa sem sucesso foi a de estabelecer uma Área de Livre Comércio das Américas, processo de integração com características neoliberais, típicas da segunda onda de integração (inclusive circunscrita temporariamente ao auge do período neoliberal). Na América do Sul, o insucesso da ALCA deu início a uma onda de contestação à integração puramente comercial e impulsionou iniciativas de integração contra-hegemônicas,

provocando, ao mesmo tempo mudanças nos dois blocos principais MERCOSUL e CAN e inclusive impulsionando, sem ser esta sua intenção, a fusão destes dois blocos em um novo projeto integracionista como será a UNASUL.

No contexto de liberalização do comércio mundial, em dezembro de 1994, os Estados Unidos propuseram a criação de um projeto de Iniciativa para as Américas, denominado Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que tem sua origem na Cúpula das Américas, em Miami, na reunião dos presidentes convocada por George Bush em dezembro de 1994. Esse processo negociador começou estimulado pelos setores governamentais e empresariais dos Estados Unidos e tinha por objetivo consolidar, até 2005, uma série de compromissos de abertura nos campos do comércio e dos investimentos, vinculando entre si os países das Américas, desde o Alasca até a Terra do Fogo. A Iniciativa expressava uma inflexão na política externa dos Estados Unidos, coerente com a avaliação que Washington fazia do novo quadro mundial, que se seguiu à queda do Muro de Berlim e à dissolução da União Soviética.

A Iniciativa para as Américas teve como seu primeiro desdobramento a formação do NAFTA (o tratado de livre-comércio que uniu Estados Unidos, Canadá e México) e prometia outras adesões, como a pretendida pelo Chile. O projeto foi visto com desconfiança na América Latina, principalmente pelo Brasil, que se por um lado via a expansão do comércio exterior como necessária para a economia brasileira, por outro, via riscos associados à heterogeneidade da ALCA em termos da hierarquia de tamanhos e dos níveis de desenvolvimento econômico dos países membros.<sup>271</sup> A ALCA, pretendia incluir também a liberalização em serviços, propriedade intelectual, investimentos e compras governamentais. O MERCOSUL adotou uma postura essencialmente crítica em relação à ALCA, quando não um posicionamento cético à consecução de alguns dos objetivos fixados na Declaração de Miami, com exceção da própria meta geral de se empreender a construção de uma zona de livre comércio hemisférica. Uma das primeiras conquistas do MERCOSUL, no processo preparatório às negociações, foi consagrar o princípio dos *building blocks*, pelo qual a construção da ALCA se faria não pela adesão de cada país individualmente, como pretendiam os norte-americanos, mas pela conjunção oportuna dos diversos esquemas sub-regionais de liberalização e integração. Paulo Roberto de Almeida<sup>272</sup> resume as reticências brasileiras em

---

<sup>271</sup> LAFER, Celso. Palestra do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Lafer, realizada no Centro Acadêmico XI de Agosto, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, "A Importância da ALCA para o Brasil". 6 de agosto de 2001 apud ARAÚJO JUNIOR, José Tavares. ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil. In: in, ALCA e MERCOSUL – Riscos e Oportunidades para o Brasil – Samuel Pinheiro Guimarães (org.) Brasília, IPRI-FUNAG, 1999. pp. 41-43.

<sup>272</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. "Dilemas da Soberania no MERCOSUL: Supranacional ou Intergovernamental? In: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 254-

relação a esse projeto em três fatores, que ele denomina temores implícitos ou explícitos: (i) em primeiro lugar, ao diferencial de competitividades e de base produtiva (economia de escala) entre os dois maiores parceiros hemisféricos Brasil e Estados Unidos, que levaria a um desnível de poder negociador que condenaria o MERCOSUL a fazer muito mais concessões do que as que obteria, em termos de acesso ao mercado dos Estados Unidos; (ii) a desvantagem que representaria para o comércio exterior brasileiro conduzir o processo apenas em escala hemisférica quando seu perfil de *global trader* aponta para uma diversificação bem mais ampla de parcerias com algumas áreas tradicionais de concentração, a começar pelo continente europeu; e, (iii) a possibilidade de perda de um projeto regional de construção de um espaço econômico próprio, no qual Brasil assumiria uma posição hegemônica, que é para Almeida o fator mais importante.

## 2.5 – Integração na América Latina – Terceira onda

Como já visto, os processos de integração regional na América do Sul enfrentam sérios questionamentos e dificuldades internas e externas. Para Rios e Veiga,<sup>273</sup> as forças de integração herdadas da década anterior estão fragilizadas, enquanto as novas iniciativas são incipientes. “daí a sensação de que a América do Sul é hoje um *puzzle* em que as peças não se encaixam.”

As crises dos organismos de integração regional da primeira e da segunda onda traduziram-se em crescentes dificuldades no tratamento da agenda interna e na coordenação dos países membros para a formulação de uma agenda externa conjunta para os principais blocos regionais: CAN e MERCOSUL. A América do Sul virou palco de um processo de revisão crítica das políticas adotadas na região nos anos 90.

Para José Antonio Sanahuja,<sup>274</sup> os três argumentos mais populares na explicação da crise da integração regional na era pós liberal são (i) argumento do “sócio evasivo”, que diz respeito aos países que, tanto no MERCOSUL quanto na CAN, definem o mínimo comum

---

255. Para maior aprofundamento dessa questão, ver CASELLA, Paulo Borba e SANCHEZ, Rodrigo Elian. Quem tem medo da ALCA?: Desafios e perspectivas para o Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

<sup>273</sup> RIOS, Sandra Polônia e VEIGA, Pedro da Motta. América do Sul: A integração pode sobreviver ao nacionalismo econômico? In: RBCE Revista Brasileira de Comércio Exterior, no 88 julho-setembro de 2006 FUNCEX – Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior e LATN Latin American Trade Network. pp. 7-8.

<sup>274</sup> SANAHUJA, José Antonio. Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional de América Latina. In: MARTINEZ, Laneyde, PEÑA Lázaro e VASQUEZ, Mariana (org.). Anuario de la Integración Regional América Latina y el Gran Caribe, año 2008-2009. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2008.

divisor ou descumprem os compromissos de integração; (ii) o argumento do “desagregador externo” que faz referência aos Estados Unidos e aos tratados bilaterais de livre comércio celebrados após o bloqueio da ALCA; ou, (iii) o argumento do “agente desestabilizador” que se refere às políticas impulsionadas pela Venezuela. Porém, mesmo quando Sanahuja reconhece que estes argumentos são válidos, para ele a crise da integração responde a causas mais complexas e profundas.

A primeira causa estaria no próprio esgotamento da estratégia de integração do regionalismo aberto que foi aplicado de forma parcial e seletiva. Os projetos de integração colocaram ênfase na “integração negativa” ou na liberalização comercial intra-grupo e não na “integração positiva”, centrada em políticas comuns e de construção de instituições.<sup>275</sup> Outro aspecto destacado é a opção intergovernamental que explica as dificuldades para avançar em outros temas de integração positiva como, por exemplo, política de desenvolvimento de infraestrutura, políticas de ciência e tecnologia, inovação e desenvolvimento, ou energia.

Como pode ser visto na Tabela 3, ocorreram avanços na área comercial. O comércio dentro da região cresceu a ritmos superiores ao comércio total, mas sofreu, a partir de 1998, os efeitos da crise conhecida como a dupla crise do MERCOSUL<sup>276</sup> no “lustrado perdido” (1998-2003). Apesar de que, depois de 2003, a tendência ascendente foi recuperada, a proporção de exportações intra-bloco não recuperou o máximo histórico de 1998. Estes avanços modestos na área comercial são, em parte, explicados pelas crescentes exportações de bens de pouco valor agregado para a União Européia e para a China, pela pouca complementaridade das economias sul-americanas, pela existência de barreiras não alfandegárias, pelo uso de medidas unilaterais em momentos de crise, instabilidade macroeconômica, e pelos altos custos de transporte dentro da região, produto da baixa qualidade ou da falta de infraestrutura na região. Assim, não deixa de ser um paradoxo que, o modelo de regionalismo aberto, baseado precisamente na isenção alfandegárias e na liberalização do comércio intra-regional, apresente poucos avanços nesta área.<sup>277</sup>

---

<sup>275</sup> TINBERGEN, Jan apud SANAHUJA, José Antonio. Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional de América Latina. In: MARTINEZ, Laneyde, PEÑA Lázaro e VASQUEZ, Mariana (org.). Anuario de la Integración Regional América Latina y el Gran Caribe, año 2008-2009. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2008. p. 15.

<sup>276</sup> A dupla crise do MERCOSUL refere-se à crise causada por um lado pela crise brasileira em 1998 e pela crise argentina em 2001.

<sup>277</sup> SANAHUJA, José Antonio. Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional de América Latina. In: MARTINEZ, Laneyde, PEÑA Lázaro e VASQUEZ, Mariana (org.). Anuario de la Integración Regional América Latina y el Gran Caribe, año 2008-2009. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2008. p. 17.

**Tabela 3 – Evolução das exportações intra-regionais 1990-2007**

Grupo Regional	1990	1995	1998	2002	2004	2007
ALADI						
Exportações Totais	112.694	204.170	251.345	319.807	427.835	675.139
Exportações a ALADI	13.589	35.471	43.118	36.164	56.777	107.586
Exp Intraregionais (%)	12,1%	17,4%	17,2%	11,3%	13,3%	15,9%
CAN						
Exportações Totais	31.751	39.134	38.896	52.177	74.140	139.102
Exportações a CAN	1.312	4.812	5.504	5.227	7.604	12.909
Exp Intraregionais (%)	4,1%	12,3%	14,2%	10,0%	10,5%	9,3%
MERCOSUL						
Exportações Totais	46.403	70.129	80.227	89.500	134.196	221.498
Exportações MERCOSUL	4.127	14.199	20.322	10.197	21.134	33.051
Exp Intraregionais (%)	8,9%	20,2%	25,3%	11,4%	12,9%	14,9%

Fonte: CEPAL

Elaboração: Anuario de la Integración Regional América Latina y el Gran Caribe, año 2008-2009

Mesmo que os avanços comerciais tenham sido menores que os esperados, criaram-se mercados ampliados para as empresas da região, conseqüentemente mais atrativos para os investidores estrangeiros e para a internacionalização de empresas latino-americanas.

Outra causa para o esgotamento do regionalismo aberto na região pode ser a pouca importância outorgada à dimensão institucional. Para Sanahuja <sup>278</sup> por exemplo:

*Se ha conformado un regionalismo ligero, caracterizado por el intergubernamentalismo. En nombre de la soberanía nacional y el rechazo a crear burocracias onerosas, la región se ha caracterizado por el rechazo a la atribución de competencias soberanas a órganos comunes, a la toma de decisiones por mayoría, o a la existencia de un derecho de la integración de carácter imperativo. Ello priva a los procesos de integración de mecanismos decisivos, de legitimación y de control adecuados, erosionando su eficacia y credibilidad.*<sup>279</sup>

Segundo este autor, a falta de institucionalidade é mais um sintoma do que uma causa. Para ele a causa da baixa institucionalidade, é o acentuado nacionalismo e a concepção “Vestfaliana” ou tradicional da soberania, que, como já apontado no primeiro capítulo, caracteriza a cultura política latino-americana e se explica pela necessidade de preservar os interesses nacionais frente aos países vizinhos, especialmente quando existem assimetrias de tamanho, poder e riqueza como ocorre nos processos de integração sul-americanos. Este mesmo autor aponta também, que em algumas situações, as atitudes nacionalistas - contrárias

<sup>278</sup> SANAHUJA, José Antonio. Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional de América Latina. In: MARTINEZ, Laneyde, PEÑA Lázaro e VASQUEZ, Mariana (org.). Anuario de la Integración Regional América Latina y el Gran Caribe, año 2008-2009. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2008.

<sup>279</sup> O trecho correspondente na tradução é: Foi formado um regionalismo ligeiro, caracterizado pelo intergovernamentalismo. Em nome da soberania nacional e da recusa de desenvolver burocracias custosas, a região tem se caracterizado pela rejeição à atribuição de poderes soberanos para as instituições comuns, à decisão por maioria ou à existência de um direito de integração obrigatório. Isto priva os processos de integração de mecanismos de tomada de decisão, de legitimação e de controle adequado, comprometendo sua eficácia e credibilidade.

à integração mais institucionalizada - têm funcionado como justificativa das elites nacionais ante a possibilidade de que sua influência nos governos possa vir a ser limitada e que se ceda poder a tecnocratas internacionais que possam legislar contra de seus interesses particulares. Por outro lado, uma integração pouco institucionalizada contribui para explicar a vulnerabilidade externa dos esquemas de integração, já que não se dispõe de mecanismos capazes de impedir medidas unilaterais contrárias aos compromissos da integração, como desvalorizações da moeda, instrumentos de defesa comercial, uso indevido de regulamentação técnica ou sanitária, entre outros.<sup>280</sup> Os países membros, ao mesmo tempo em que adotam essas medidas unilaterais, continuam fechando novos compromissos políticos estabelecendo metas mais ambiciosas, mas de cumprimento incerto. Isto gera incerteza e macula a credibilidade dos blocos regionais frente a terceiros, que se tornam céticos aos “compromissos” assumidos pelos Estados-parte.

Outro exemplo de falta de institucionalidade é a pouca representatividade que têm os órgãos dos blocos: as decisões de caráter intergovernamental são tomadas pelos executivos, os cidadãos dos países não se sentem identificados com elas, gerando um déficit de participação da sociedade civil e a debilidade da “dimensão cidadã” da integração.<sup>281</sup>

Finalmente, Sanahuja menciona a ampliação das opções extra-regionais, que levaram os blocos a negociações “em diversos tabuleiros ao mesmo tempo, como partidas simultâneas”. Os países participam simultaneamente em negociações comerciais multilaterais, plurilaterais e bilaterais, com resultado incerto. Tentando reduzir o risco e a incerteza em matéria de mercados externos acaba ocorrendo um “regionalismo disperso” que debilita a coesão interna dos blocos e impede seu aprofundamento, já que são contraídos compromissos extra-regionais que, às vezes, são contraditórios com a integração.<sup>282</sup> Por isso, mesmo que a crise do regionalismo aberto seja anterior aos acordos “sul-norte” estes contribuíram para agravá-la.

---

<sup>280</sup> Em 8 de agosto de 2009, a Secretaria da CAN deve se pronunciar sobre a validade ou não da decisão equatoriana de impor gravames até de 85% a mais de 1.366 produtos colombianos que ingressam no seu território. O pronunciamento, porém não foi isento de outras considerações como a advertência do Presidente equatoriano sobre a permanência de esse país na CAN. Assim, mediante Resolução da Secretaria Geral da CAN 1250 esta se pronunciou declarando que o gravame não estava amparado pelo Acordo de Cartagena e solicitou que o Equador o deixasse sem efeito. Contudo, determinou que a desvalorização do peso colombiano havia alterado as condições normais de concorrência no mercado, recomendando que as medidas se mantenham unicamente enquanto subsiste a perturbação e não signifique diminuição dos níveis de comércio, o que na prática ocorre.

<sup>281</sup> Desde o ponto de vista político os órgãos da integração para ter a chamada dupla representatividade devem contar por um lado, os órgãos executivos representando os mandatários democraticamente eleitos e por outro, os parlamentares regionais sejam estes eleitos por sufrágio universal e direto ou entre os representantes dos parlamentos nacionais. SANAHUJA, José Antonio. Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional de América Latina. In: MARTINEZ, Laneyde, PEÑA Lázaro e VASQUEZ, Mariana (org.). Anuario de la Integración Regional América Latina y el Gran Caribe, año 2008-2009. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2008. pp. 19-20.

<sup>282</sup> Resulta destas múltiplas negociações o “spaghetti bowl” em expressão do professor Jagdish Bhagwati.

Estas considerações estimularam a discussão de novas estratégias para a integração sul-americana. A este respeito, o relatório final da Força Tarefa “O Brasil na América do Sul”<sup>283</sup> salienta:

No período mais recente, as novas iniciativas brasileiras para a região são influenciadas pela avaliação crítica das reformas liberais e das experiências de integração regional dos anos 90, inspiradas nos modelos de ‘regionalismo aberto’. Como resultado, observam-se nessas iniciativas a redução de ênfase na agenda comercial e a introdução de temas de diferentes matizes (temas econômicos não comerciais, como a integração energética e a infraestrutura, além de temas sociais e culturais).

Este relatório discute a possibilidade e a conveniência de se mudar a estratégia para a integração regional na América do Sul, identificando-se duas principais visões:

- (i) uma proposta é a de uma integração multifacetada e profunda na região. Neste caso, o modelo a ser adotado deve enfatizar um componente desenvolvimentista, suplantando a visão excessivamente comercial dos modelos dos anos 90 e agregar, além dos novos temas da agenda econômica (integração física, produtiva e energética) a implementação de mecanismos compensatórios às assimetrias entre os países, bem como questões sociais e políticas.
- (ii) uma segunda proposta considera uma integração seletiva, que lide de modo específico com cada um dos temas. Nesta visão, deve-se fazer uma seleção de temas que precisam de um tratamento regional, sejam estes econômicos ou não, e se desenvolver uma estratégia para eles. Apesar de dar prioridade à dimensão comercial da integração, esta proposta atribui igual importância aos novos temas da agenda econômica (investimentos, energia, infraestrutura).<sup>284</sup>

As duas propostas demonstram a importância dos novos temas da agenda econômica. Neste contexto, emerge a integração energética como tema de grande interesse para todos os países da América do Sul sem importar com qual das duas visões de integração regional se comungue: “A integração energética (com destaque para a segurança do suprimento de energia), o desenvolvimento de infraestrutura e o estabelecimento de disciplinas comuns que estimulem o investimento direto brasileiro nos países da região são temas que atendem aos critérios de seletividade e requerem tratamento regional.”<sup>285</sup>

Algumas características comuns deste novo regionalismo latino-americano são:

<sup>283</sup> RIOS, Sandra Polônia e VEIGA, Pedro da Motta. América do Sul: A integração pode sobreviver ao nacionalismo econômico? In: RBCE Revista Brasileira de Comércio Exterior, N° 88 julho-setembro de 2006 FUNCEX – Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior e LATN Latin American Trade Network. pp. 7-8.

<sup>284</sup> CEBRI- CINDES – Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento. O Brasil na América do Sul: Relatório Final da Força Tarefa. Rio de Janeiro, 2007. pp. 11-12.

<sup>285</sup> CEBRI- CINDES – Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento. O Brasil na América do Sul: Relatório Final da Força Tarefa. Rio de Janeiro, 2007. p. 13.

- a) Primazia da agenda política e uma menor atenção à agenda econômica e comercial;
- b) Retorno a uma agenda de desenvolvimento, no marco das agendas econômicas do “pós consenso de Washington”, com políticas que pretendem se distanciar das estratégias do regionalismo aberto centradas na liberalização comercial.
- c) Um maior papel dos atores estatais, frente ao papel desempenhado pelos atores privados e às forças de mercado do modelo anterior;
- d) Maior ênfase na agenda “positiva” da integração, centrada na criação de instituições e políticas comuns e uma cooperação mais intensa em âmbitos não comerciais;
- e) Maior preocupação pelas dimensões sociais e assimetrias no desenvolvimento e na vinculação entre a integração regional e a redução da pobreza e da desigualdade, em um contexto em que a justiça social adquire mais importância na agenda política da região;
- f) Maior preocupação pela carência de infraestrutura regional, com o objetivo de melhorar a articulação dos mercados regionais e facilitar o acesso aos mercados externos;
- g) Maior ênfase à segurança energética e à busca de complementaridades nesta área;
- h) Busca de fórmulas para promover uma maior participação e legitimidade social dos processos de integração.<sup>286</sup>

O regionalismo pós-liberal na América do Sul, se redefine como estratégia à serviço do Estado desenvolvimentista e não necessariamente como instrumento para melhorar a posição dos países ante a globalização.

Estas características, se bem são típicas do momento político de vários dos países da América do Sul, encontram-se também em outras regiões ou países. Na própria União Européia, tem se dado um movimento de “retorno ao Estado” como movimento defensivo frente às consequências negativas da globalização como aquela decorrente da crise financeira de 2007-2008.

Como apontam Veiga e Motta:<sup>287</sup>

Nos principais países da OCDE ganhou força, entre diferentes setores sociais, a percepção de que a globalização teria ido “longe demais”. (...) A reversão do processo de expansão da agenda temática de negociações comerciais, patente ao longo da Rodada Doha da OMC, o fracasso das negociações da ALCA e o ressurgimento do nacionalismo econômico na União

<sup>286</sup> SERBIN, Andrés. Entre UNASUR e ALBA: ¿Otra integración (ciudadana) es posible? In: MESA, Manuela (Coord.) Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008, Barcelona, Icaria / CEIPAZ, 2007. pp. 183 – 207.

<sup>287</sup> RIOS, Sandra Polônia e VEIGA, Pedro da Motta. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. In: Breves CINDES nº 10. Rio de Janeiro CINDES, agosto de 2008. p. 8.

Européia são exemplos eloquentes de tendências que ganham força nesse novo cenário. Nele, as agendas domésticas ou paroquiais adquiriram maior importância, os custos da liberalização passaram a ser estridentemente vocalizados e os consensos domésticos e internacionais pró-liberalização perderam solidez.

Neste ambiente surge a integração regional como instrumento de governabilidade interna dos países partícipes. O retorno ao Estado e uma maior confiança nas suas capacidades reguladoras volta como consequência das falhas apresentadas pelo mercado no mundo globalizado, sendo a mais visível e notória a crise financeira mundial que começou em 2007 e cujos efeitos ainda não foram superados em 2009. Um setor que sofre a influência do retorno à soberania estatal, fortalecida por seu caráter estratégico, é a energia, estimulando movimentos de “nacionalismo energético” baseadas em preocupações com a segurança nacional.

Estas novas iniciativas de integração regional bastantes heterogêneas, que descreveremos em seguida, emergem no bojo de um regionalismo pós-liberal que pretende expressar uma nova ordem de prioridades e uma nova agenda diretamente relacionada ao deslocamento para a esquerda do eixo de poder político em diversos países da região.<sup>288</sup>

Neste contexto, surgem discursos e políticas neo-nacionalistas e a revalorização do princípio de soberania, já analisado no primeiro capítulo, o que, por sua vez, pode dificultar ainda mais a construção de marcos institucionais e jurídicos fortes para a integração da região.

Paralelamente às mudanças ocorridas no interior do MERCOSUL e da CAN, introduzindo temas de redução de assimetrias e, inclusive, temas sociais, surge uma preocupação por aumentar a abrangência geográfica dos acordos. Com isto, surgiram iniciativas nos dois blocos de fazer acordos extra-blocos e de se criar novos organismos de integração, incluindo outros países do continente sul-americano. Os acordos entre MERCOSUL e a CAN já demonstravam a vontade política dos países da América do Sul em ter um processo de integração mais inclusivo, ficando evidente o objetivo de fortalecer a região. Sobre a ampliação de ambos os blocos regionais, para uma alternativa mais abrangente, José Rafael Quiroz Serrano<sup>289</sup> aponta:

*Pero si ciertamente Mercosur no puede confinarse sólo a los países del sur del hemisferio, no es menos cierto que el Grupo Andino no puede continuar limitado en sí mismo, sin interpretar las nuevas realidades y reaccionar ante los procesos de cambios que se vienen operando en este mundo contemporáneo, porque se estaría quedando a la vera del camino, anclado en el pasado, y ser sólo leyenda o recuerdo nostálgico de tiempos idos, que no volverán jamás. Por*

<sup>288</sup> RIOS, Sandra Polônia e VEIGA, Pedro da Motta. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. In: Breves CINDES Nº 10. Rio de Janeiro CINDES, agosto de 2008. p. 2.

<sup>289</sup> QUIROZ, José Rafael. Avanzar para un Mercosur ampliado. In: CENTRO DE ESTUDOS KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. A Agenda política e institucional do MERCOSUL: aportes para a integração regional: Debates Nº 14, São Paulo, 1997.

*lo demás habiendo alcanzado tanto el Pacto Andino como Mercosur un proceso de madurez y solidez, es oportuno, y también imperativo, ensamblarlos, acoplarlos y aparearlos, para unificar el mercado dinámico de la región andina con los cuatro países del cono sur, y así establecer una sola Zona de Libre Comercio y una Unión Aduanera; esquemas estos, los más apropiados y flexibles para converger en la integración como un permanente proceso de entendimiento entre iguales.<sup>290</sup>*

Com esta finalidade, surgem diversas iniciativas no continente americano. Em seguida, far-se-á uma síntese daquelas mais significativas.

### 2.5.1 – Aliança Bolivariana para as Américas – Tratado de Comércio dos Povos – ALBA-TCP.

Na linha das propostas alternativas e contra-hegemônicas, Hugo Chávez (Presidente da Venezuela) propõe uma integração política e econômica da região sul-americana e caribenha sob moldes opostos à proposta de integração liberalizante dos fluxos de comércio, serviços e investimentos: a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA). A ALBA foi constituída na cidade de Havana, em 14 de dezembro de 2004, como um acordo entre Venezuela e Cuba. Em 29 de abril de 2006, a Bolívia somou-se ao grupo a partir do Tratado de Comércio dos Povos, termo que foi acrescentado ao nome oficial do bloco, que resultou na sigla ALBA-TCP.<sup>291</sup>

A ALBA-TCP defende a construção de uma nova geopolítica internacional, baseada em um mundo multipolar, através da criação de mecanismos de cooperação entre as nações latino-americanas que contrabalance as assimetrias dos países da região frente às potências desenvolvidas. As propostas incluem: criação de economias cooperativas comuns, livre circulação de fatores produtivos, ampliação dos mercados, cooperação na área de saúde e educação e buscam eficiência e confiabilidade no abastecimento de energia.

A ALBA-TCP representa uma tentativa de integração econômica regional que não se baseia essencialmente na liberalização comercial, mas em uma visão de bem-estar social, troca e de mútuo auxílio econômico. Os países membros da ALBA-TCP aprovaram a introdução de uma nova moeda regional, o Sistema Único de Compensação Regional

<sup>290</sup> O trecho correspondente na tradução é: Se o MERCOSUL certamente não pode limitar-se apenas aos países do hemisfério sul, a verdade é que o Grupo Andino não pode continuar limitado em si mesmo, sem interpretar as novas realidades e responder aos processos de mudança que vem ocorrendo no mundo contemporâneo, porque seria sair da estrada, ficar preso no passado, e ser apenas lenda ou memória nostálgica dos tempos passados, que nunca mais voltarão. Portanto, ao terem atingido, o Pacto Andino e o MERCOSUL, um processo de maturidade e robustez, é oportuno e imperioso juntá-los, combinando-os para unificar o mercado dinâmico na região andina com os quatro países do Cone Sul, e assim estabelecer uma zona de livre comércio e uma única união aduaneira; esses regimes são os mais adequados e flexíveis para a integração como um processo contínuo de compreensão entre iguais.

<sup>291</sup> Em 24 de junho de 2009, o bloco foi rebatizado para Aliança Bolivariana para as Américas, em substituição ao original “Alternativa.”

(SUCRE) planejada para entrar em vigor a partir de janeiro de 2010 sem a emissão de uma nova moeda física, mas através de uma forma de intercambio eletrônico para facilitar as transações entre os países integrantes da ALBA-TCP.<sup>292</sup>

Os Tratados de Comércio dos Povos são um conjunto de acordos que não entendem comércio e investimentos como um fim em si mesmos, mas como meios para se alcançar o desenvolvimento dos países. Atualmente a ALBA-TCP é composta por nove países. Além da Venezuela, Cuba e Bolívia, aderiram ao bloco: Nicarágua, República Dominicana, Honduras, Equador, Antigua e Barbados e São Vicente e Granadinas. As propostas giram em torno da complementaridade entre os países signatários, bem como da abertura de seus mercados para produtos agrícolas, artesanais e indústrias, especialmente produzidos pelas comunidades indígenas, a fim de impulsionar o desenvolvimento das organizações econômicas camponesas e de cooperativas. Os compromissos no nível energético e mineral incluem assistência técnico-jurídica, ampliação do fornecimento de produtos refinados, desenvolvimento de projetos de adequação e ampliação de infraestrutura, comércio de produtos alimentares, incentivos fiscais, entre outros. Pretende-se construir um bloco de poder sul-americano baseado no princípio de soberania, capaz de estabelecer relações “sul-sul” com África e Ásia. A ALBA-TCP conta com o poder energético venezuelano como ativo para criar o bloco de poder e promover uma integração alternativa que transcenda à concepção neo-liberal ou mercantil. Esta proposta de integração alternativa busca promover o comércio justo, eliminando as assimetrias e procurando o equilíbrio entre as partes, se baseando nos princípios de cooperação, complementaridade, solidariedade e reciprocidade. O Plano de Desenvolvimento 2007-2013 estabelece a construção de um “novo MERCOSUL” e procura uma autonomia financeira.<sup>293</sup> Outro conceito lançado por este bloco é o da “diplomacia dos povos”<sup>294</sup> que se refere à incorporação dos movimentos sociais ao modelo de integração, como complemento, mais que como simples substituto da diplomacia tradicional. Porém, a principal crítica à este tipo de iniciativa de integração é o de que, ao negar a abertura comercial intragrupo, esvazia o conteúdo da integração com a criação de mercados unificados e vira mais um projeto político de seus membros, baseado em afinidades ideológicas, sem que estes deixem de cumprir os compromissos assumidos com outros blocos (CAN, MERCOSUL ou CARICOM)<sup>295</sup> que são criticados pela ALBA, mas não rejeitados.

---

<sup>292</sup> A moeda será virtual na sua primeira etapa e servirá para registrar e compensar o intercambio comercial.

<sup>293</sup> A idéia do Banco da ALBA foi aprovada em abril de 2007 e seu convenio constitutivo em janeiro de 2008.

<sup>294</sup> Conceito lançado na *contra-cumbre* de Mar de Plata (Argentina) em novembro de 2005.

<sup>295</sup> Os TCPs que são um conjunto de acordos de comércio compensado entre Bolívia – Venezuela e Cuba baseados nas vantagens comparativas de cada economia, não prevêm a eliminação de impostos de importação, pois isso iria contra as obrigações da Bolívia com a CAN e da Venezuela com MERCOSUL.

### 2.5.1.1 – ALBA-TCP e o tema da Energia

A energia é um elemento chave no processo da ALBA-TCP. Especialmente o acesso, em termos preferenciais, ao petróleo venezuelano, através do acordo bilateral Cuba-Venezuela que criou Petrocaribe, em junho de 2005. Porém, a maior parte dos países que compõem o Petrocaribe não são membros da ALBA, isto devido ao forte viés ideológico antiamericano da ALBA que poucos governos do Caribe estão dispostos a assumir. Na *II Cumbre de Havana*, em 2005, foi assinado um acordo histórico envolvendo contratos de compra e venda de petróleo e de estocagem de petróleo e derivados. Igualmente, um pré-acordo para a reabilitação da Refinaria de Cienfuegos e transferência de tecnologia da PDVSA para a Cubana de Petróleos (CUPET). Na *III Cumbre*, em 2006, também foi assinado um acordo de energia entre a Petrocaribe e Fundo ALBA-Petrocaribe com o objetivo de criar um fundo para ampliação dos mecanismos de financiamento preferencial.

Na V Reunião de Cúpula da ALBA, realizada em 29 de abril de 2007 (Barquisimeto, Venezuela), foi assinado o “Tratado energético da ALBA” que contempla a participação do bloco ALBA na faixa do Orinoco na Venezuela através da Empresa “*grannacional*” Petroalba; o desenvolvimento de pólos petroquímicos baseados em gás, projetos de substituição e de eficiência energética e a criação da empresa *grannacional* de Energia. Na mesma reunião, são assinados acordos bilaterais entre a Venezuela e a Bolívia, o Haiti e a Nicarágua para o fornecimento de hidrocarbonetos em termos preferenciais, destinando parte dos recursos ao Fundo ALBA para obras de infraestrutura e projetos sociais nos três países. Da mesma maneira, foi assinado um acordo de cooperação com Bolívia que permite a distribuição de combustíveis, a construção de uma central térmica, e a exploração e produção de quatro campos de gás. Com Cuba é assinado um acordo para a atualização da refinaria Cienfuegos, a construção de uma central térmica e de uma planta de regaseificação GNL.

Entre os projetos impulsionados pelo governo venezuelano, encontramos a Petroamérica<sup>296</sup> uma iniciativa de 2002 que envolve a idéia de conformação de um esquema mais amplo de integração. Petroamérica é concebida como um habilitador político orientado para o estabelecimento de mecanismos de cooperação e integração, utilizando os recursos energéticos das regiões do Caribe, América Central e América do Sul como base para a

---

<sup>296</sup> O nome Petroamérica foi mencionado, em 1995, pela primeira vez, no marco de acordos firmados pelos presidentes Fernando Henrique Cardoso, do Brasil, e Rafael Caldera, da Venezuela. A idéia inicial era conformar a Petroamérica como uma multinacional, formada por várias empresas estatais, como PDVSA, YPF, ENARSA, Petrobrás, Petroecuador, Cupet e Petiotin, com o objetivo de viabilizar o auto-abastecimento da região. HONTY apud ZANELLI, Cristine Koehler. *A Esperança Energética na Caixa de Pandora: Oportunidades e potencialidades da Integração Gasífera na América do Sul*. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito da Integração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2007. Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Silva Seitenfus. p. 69.

melhoria socioeconômica dos povos do continente. Dentre as iniciativas sub-regionais que derivam da Petroamérica, estão, além da Petrocaribe, a Petroandina e a Petrosul, que contemplam a região sul-americana. Os projetos não são necessariamente iguais uns aos outros. Assim, na Petroandina, predomina a aliança estratégica; enquanto que na Petrosul, a complementaridade das matrizes energéticas. De qualquer forma, em todas está presente o papel protagonista da Venezuela, que se esforça para promover a idéia de que suas propostas de rearticulação do sistema energético latino-americano são capazes de impulsionar o desenvolvimento endógeno da região. Na Petroandina, a proposta é de que Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela se coordenem, para alcançar mais coesão referente à inserção internacional da região e para ampliar a capacidade de negociação dos países envolvidos na administração dos seus recursos energéticos. A Petrosul, formada por Argentina, Bolívia, Brasil, Uruguai e Venezuela, por sua vez, estaria dirigida a estabelecer mecanismos de cooperação e integração, sobre a base da complementaridade. Partindo da ideia de que a região é auto-suficiente em energia, a iniciativa apresenta a proposta de constituir uma coordenação, uma regulação e um eixo empreendedor de empresas petroleiras, com o objetivo de estabelecer mecanismos de cooperação e integração sobre uma base de complementaridade. Em 2005, no contexto da assinatura do acordo conjunto (que define a plataforma de princípios, organização e governabilidade da iniciativa), ficou decidido desenvolver três projetos com a participação de Brasil, Argentina e Venezuela, dentro do conceito da Petrosul. O primeiro, na faixa petrolífera do rio Orinoco; o segundo, na Refinaria Abreu de Lima, no nordeste brasileiro; e o último, em território argentino, com a exploração e produção de petróleo e gás. Contudo, apesar de ter assinado os documentos de intenção, encontram-se pendências para os investimentos requeridos.<sup>297</sup>

### 2.5.2 – União de Nações Sul-Americanas - UNASUL

Como antecedente de UNASUL podemos mencionar o projeto de criação do ALCSA (Área de Livre Comércio Sul Americana) apresentado pelo Brasil aos países do MERCOSUL, no início de 1994, na procura por uma união de forças para a negociação conjunta do ALCA. O ALCSA também perseguia um projeto para facilitar a entrada da região na economia do hemisfério e do mundo. No ano 2000, a agenda pretende um maior perfil político ao

---

<sup>297</sup> Como exemplo, no caso da refinaria Abreu Lima, Petrobrás já realizou investimentos por 1 bilhão de reais sem que o “parceiro” PDVSA desembolsasse sua participação. Segundo declarações à imprensa, PDVSA deverá reembolsar 40% no momento da assinatura do acordo de parceria, que ainda não tem data certa. “Petrobras apresenta conta à PDVSA” Jornal do Brasil. 08.10.09.

incorporar a Guiana, o Suriname e os países da CAN. Na sua criação, a proposta incluiu a assinatura de 31 projetos de infraestrutura para a região, outorgando apoio político aos projetos da agenda estratégica da integração física e energética, originária da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).<sup>298</sup> A IIRSA foi uma iniciativa surgida com o objetivo de melhorar as conexões das vias e criar corredores de transporte entre o Atlântico e o Pacífico Sul, proposta reiterada na II Cumbre Sul Americana em Guayaquil-realizada no Equador em 2002.

Pouco depois, a proposta para a conformação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN ou CASA) surge como opção para aprofundar a integração da economia regional, elevando o poder de barganha da região, com maior número de membros e aumentando o escopo inicial de integração, indo além de uma área de livre comércio, tal como previsto inicialmente. O projeto de criação da Comunidade Sul-Americana de Nações foi lançado em 9 de dezembro de 2004, no âmbito da III reunião de Presidentes da América do Sul, na cidade de Cuzco - Peru, reunindo 12 países da região – incluindo os países do MERCOSUL, da CAN, Chile, Guiana e Suriname – posteriormente, em 17 de abril de 2007, é rebatizada como União Sul-Americana de Nações (UNASUL).<sup>299</sup>

Este novo projeto de integração aspira se converter em um dos mais importantes blocos latino-americanos, e se desempenhar forte presença negociadora frente ao resto do mundo. Na Primeira Reunião de Presidentes, foi estabelecido que o novo mecanismo de integração regional teria por objetivo procurar o desenvolvimento de um espaço integrado no âmbito político, social, cultural, econômico, financeiro, ambiental e de infraestrutura. O propósito deste novo modelo de integração era incluir todos os avanços já obtidos pelos processos do MERCOSUL e da Comunidade Andina, assim como incorporar a experiência do

---

<sup>298</sup> A IIRSA ou Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana foi idealizada em agosto de 2000, a partir de uma reunião de Presidentes de América do Sul em Brasília a partir de uma proposta do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Corporação Andina de Fomento (CAF). A IIRSA cria um programa conjunto dos governos dos 12 países da América do Sul que visa promover a integração física, através da modernização da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações, mediante ações conjuntas. É uma iniciativa multinacional, multissetorial e multidisciplinar que contempla mecanismos de coordenação entre governos, instituições financeiras multilaterais e o setor privado.

<sup>299</sup> A CSN, foi promovida por Brasil desde 1994 pelo o ex-Presidente Itamar Franco, e impulsionada novamente em 2000 por seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso, teve continuidade no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva até a criação formal da UNASUL. O fato de ser um projeto brasileiro poderia, segundo Rios e Veiga, ser percebido como obstáculo para que o projeto seja capaz de agregar países com diferentes orientações externas já que especialmente entre países cujos governos são fortemente influenciados pelo nacionalismo, pode ser considerado como instrumento de consolidação da hegemonia econômica do Brasil na região. O forte crescimento das exportações brasileiras nos últimos anos, o aprofundamento das assimetrias estruturais entre o Brasil e seus vizinhos (inclusive a Argentina) e o protagonismo do país nas negociações multilaterais incentivam tendências de resistências a iniciativas percebidas como brasileiras (e que efetivamente o são, pelo menos em certa medida) na região. RIOS, Sandra Polônia e VEIGA, Pedro da Motta. América do Sul: A integração pode sobreviver ao nacionalismo econômico?. In: RBCE Revista Brasileira de Comércio Exterior, N° 88 julho-setembro de 2006. FUNCEX – Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior e LATN Latin American Trade Network. pp. 7-8.

Chile, Guiana e Suriname. O objetivo maior seria favorecer um desenvolvimento mais equitativo, harmônico e integral da América do Sul.

Na Reunião de Presidentes em Brasília (30 de setembro de 2005), uma Declaração Presidencial definiu a Agenda Prioritária e o Programa de Ação da Comunidade, ao mesmo tempo em que aprovou as Declarações sobre a Convergência dos Processos de Integração da América do Sul e sobre a Integração na Área de Infraestrutura, entre outras. Apesar dos avanços obtidos, percebeu-se a necessidade de dar maior profundidade aos conteúdos da integração e às formas institucionais, com o objetivo de aproveitar as experiências positivas dos mecanismos de integração sub-regional existentes, como o CARICOM, a CAN e o MERCOSUL.

Na reunião extraordinária de Montevideú, em dezembro de 2005, surgiu a decisão de criar uma Comissão de Reflexão, constituída por representantes pessoais dos Presidentes, com a tarefa de produzir um documento para ser submetido na II Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações em 2006.

A integração completa foi formalizada durante a reunião dos presidentes dos países da América do Sul, em dia 23 de maio de 2008 (Brasília), que constituiu a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) como uma organização dotada de personalidade jurídica internacional.

Segundo o Tratado de Brasília, a UNASUL tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.

Entre os objetivos específicos da União, destacam-se no Tratado de constituição as propostas de:

- a) fortalecimento do diálogo político entre os Estados Membros que assegure um espaço de negociação para reforçar a integração sul-americana e a participação da UNASUL no cenário internacional;
- b) desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região;
- c) erradicação do analfabetismo, de um acesso universal à uma educação de qualidade e ao reconhecimento regional de estudos e títulos;

- d) integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região;
- e) desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e das sociedades de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis;
- f) integração financeira mediante a adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados Membros;
- g) proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas, assim como de cooperação na prevenção das catástrofes e na luta contra as causas e os efeitos da mudança climática;
- h) desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos para a superação das assimetrias, alcançando assim uma integração equitativa;
- i) consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos a naturais de um Estado Membro residentes em qualquer outro Estado Membro, com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana;
- j) acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde;
- k) cooperação em aspectos relacionados à migração, com enfoque integral e baseada no respeito irrestrito aos direitos humanos e trabalhistas para a regularização migratória e a harmonização de políticas;
- l) cooperação econômica e comercial para avançar e consolidar um processo inovador, dinâmico, transparente, equitativo e equilibrado que contemple um acesso efetivo, promovendo o crescimento e o desenvolvimento econômico que propicie a complementação das economias dos países membros, assim como a promoção do bem-estar de todos os setores da população e a redução da pobreza;
- m) integração industrial e produtiva, com especial atenção às pequenas e médias empresas, cooperativas, redes e outras formas de organização produtiva;
- n) definição e implementação de políticas e projetos comuns ou complementares de pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica, com vistas a incrementar a capacidade, a sustentabilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico próprios;
- o) promoção da diversidade cultural e das expressões da memória e dos conhecimentos e saberes dos povos da região, para o fortalecimento de suas identidades;
- p) participação cidadã, por meio de mecanismos de interação e diálogo entre a UNASUL e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sul-americana;
- q) coordenação entre os organismos especializados dos Estados Membros, levando em conta as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção,

o problema das drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional, as minas pessoais e outras ameaças, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa;

- r) promoção da cooperação entre as autoridades judiciais dos Estados Membros;
- s) intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa;
- t) cooperação para o fortalecimento da segurança cidadã; e, por fim,
- u) cooperação setorial como um mecanismo de aprofundamento da integração sul-americana, mediante o intercâmbio de informação, experiências e capacitação.

Sobre a atuação externa de UNASUL, já se produziram os primeiros resultados: em 2005 foi celebrada uma reunião de cúpula com os países da Liga Árabe em Brasília e em 2006 uma reunião de cúpula com a União Africana em Abuja - Nigéria. O objetivo destas reuniões entre blocos foi dar maior presença à região sul-americana, através da dupla estratégia de ampliar sua projeção política internacional no marco de uma visão multipolar do sistema internacional<sup>300</sup> e abrir novos mercados aos produtos da região.

Outro aspecto importante da atuação da UNASUL, nestes primeiros anos, tem sido a intervenção deste organismo como mediador ante as crises políticas na região como foi o caso da crise boliviana.<sup>301</sup> A tempestiva intervenção da UNASUL no processo de gestão da crise permitiu que o bloco se consolidasse como uma instância regional promotora da estabilidade da região ao ajudar a frear a escalada de violência, apoiando o governo democraticamente eleito e defendendo a inviolabilidade e a integridade do território de cada Estado, Ao promover o diálogo interno com a oposição, evitou a intervenção dos Estados Unidos e da OEA. Ao agir rapidamente, com anuência prévia do governo boliviano e dos autonomistas, conseguiu propor e ver aceita uma solução negociada e evitar qualquer acusação de interferência externa.

Nesta linha de gerenciadora de crises e garantidora da segurança da região, estão se consolidando propostas para que UNASUL tenha um papel importante em crises não somente internas nos Estados membros, mas também entre países da região.<sup>302</sup>

---

<sup>300</sup> Na reunião de Abuja, ocorrida na Nigéria, em 30 de novembro de 2006, a então Comunidade Sul-Americana de Nações conseguiu acordos sobre cooperação para a reforma da ONU e para a volta das negociações da OMC.

<sup>301</sup> Em agosto de 2008 iniciou-se na Bolívia uma grave crise com os acontecimentos violentos de Pando, onde prefeitos da oposição procuravam a secessão do território boliviano. A participação da UNASUL, através da Declaração de La Moneda, reafirmou os princípios de soberania, não intervenção, integridade e inviolabilidade territorial expressando seu apoio à ordem constitucional. Foi estabelecida também, a pedido do Presidente da Bolívia, uma comissão de investigação dos acontecimentos de Pando e outra de seguimento dos diálogos entre governo e oposição.

<sup>302</sup> A título exemplificativo, podemos citar os casos de problemas diplomáticos entre Venezuela e Colômbia pelo caso do suposto vínculo da Venezuela com os armamentos das FARC ou a crise surgida pela incursão militar na fronteira com Equador para a captura de guerrilheiros colombianos em território equatoriano em 2008. Mais recentemente, o Presidente

Desde o ponto de vista institucional, o tratado de constituição da UNASUL estabelece, em seu artigo 4º, como órgãos da UNASUL: O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; o Conselho de Delegadas e Delegados e a Secretaria Geral; deixando explícito no artigo 5º que o Conselho Energético Sul-americano é parte também da estrutura da UNASUL. Da mesma forma, o artigo 8º faculta ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores criar Grupos de Trabalho segundo as prioridades fixadas pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo. No que se refere à institucionalização futura da UNASUL, o artigo 13º estabelece que um ou mais Estados-membros poderão submeter, à consideração do Conselho de Delegadas e Delegados, propostas de adoção de políticas e de criação de instituições, organizações ou programas comuns para serem adotados por consenso, com base em critérios flexíveis e graduais de implementação. Finalmente, está prevista no artigo 17 a formação de um Parlamento Sul-Americano com sede na cidade de Cochabamba, Bolívia, que será matéria de um Protocolo Adicional.

O aspecto institucional que teve propostas arrojadas, com o a criação de uma comissão independente com amplas atribuições, foi diminuindo expectativas até se chegar a um consenso que permitiu a criação de uma Comissão de Altos Funcionários de caráter intergovernamental “Conselho de chefes e chefas de Estado”. Essa estrutura inclui as reuniões anuais de Presidentes, reuniões semestrais de ministros de Relações Exteriores, reuniões ministeriais setoriais, a Secretaria em Quito e uma presidência *pro-tempore*. Fala-se de tomar decisões de forma consensual e, portanto, os órgãos terão caráter intergovernamental.<sup>303</sup> Os processos decisórios seguem assegurando o direito de veto porque é consagrada a regra da unanimidade e o poder é centrado nos chefes e chefas de Estado, refletindo a importância outorgada aos princípios de soberania nacional na sua versão clássica, de não intervenção em assuntos internos dos países membros e da autodeterminação dos povos. Da mesma forma, a natureza das decisões é também intergovernamental, pois os acordos – tomados por unanimidade entre os Estados-membros – somente serão obrigatórios depois de terem sido incorporados mediante norma legal correspondente no ordenamento jurídico interno de cada Estado, respeitando assim o esquema institucional que já vigorava no MERCOSUL.

Portanto, a UNASUL, de maneira similar ao MERCOSUL carece de entidades permanentes como um órgão comunitário. Nos dois esquemas, a iniciativa e as ações para a

---

venezuelano levou para o foro de UNASUL a oposição da Venezuela ao estabelecimento de bases militares dos Estados Unidos em território colombiano, sem chegar a um consenso.

<sup>303</sup> Artigo 12 do Tratado de Brasília de 23 de maio de 2008: “Toda a normativa da UNASUL será adotada por consenso”. Disponível em: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br).

execução dos acordos constitutivos são confiadas, preferencialmente, aos órgãos governamentais de caráter ministerial que ocupam o topo das respectivas estruturas. Porém, apesar do esquema institucional previsto para que a UNASUL ter pontos coincidentes com o MERCOSUL (ao mostrar preferência pelas instâncias governamentais em vez das instituições permanentes), não podemos descartar no futuro a criação de organismos supranacionais que seria o desejável.

Neste estágio inicial dos processos de integração econômica como é o caso da UNASUL, a própria CEPAL encoraja que as instituições não sejam criadas fortes, mas que se fortaleçam paulatinamente conforme avancem as necessidades do processo. Este enfoque é contrário à idéia de criar instituições (como um meio de suprir os vazios no âmbito econômico ou político), já que isto conduz a que se criem instituições poderosas ‘por decreto’ para compensar as limitações impostas pela força das circunstâncias.<sup>304</sup>

O que se procura com este enfoque, é evitar os perigos da institucionalização prematura que leva a se ter esquemas perfeitos no texto, mas ineficientes na prática, que segundo alerta Mello<sup>305</sup> se constitui num dos principais problemas na América Latina:

(...) contudo, o difícil é transformar o Direito em realidade. Os latino-americanos sempre souberam redigir ‘leis’, mas dificilmente as tornam realidade (...) como se pode observar, instituições não faltam ao continente americano, mas sim fatores políticos e econômicos que conduzam a integração.

As instituições seriam mais pertinentes e eficazes quando existe consenso sobre sua necessidade com uma visão compartilhada de sua estrutura baseada nos valores e na cultura. As instituições iriam, então, adquirindo maior relevância conforme o processo de integração se aprofunde. Nesta visão, elas devem responder adequadamente às características do processo de integração que se pretende desenvolver. Assim, se o objetivo é somente abolir os obstáculos à livre circulação de mercadorias, as instituições poderiam ser predominantemente intergovernamentais e relativamente modestas. Ao contrário, para tratar de processos mais complexos, que contemplem a coordenação política, precisa-se de instâncias também mais desenvolvidas.<sup>306</sup> A partir desta perspectiva, devem-se evitar compromissos rígidos e favorecer esquemas flexíveis e adaptáveis para que a própria dinâmica do processo imponha o grau de institucionalização necessário.

<sup>304</sup> CEPAL COMISION ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1994. p. 101.

<sup>305</sup> MELLO, Celso de Albuquerque. Direito Internacional da Integração. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. pp. 290 e 293.

<sup>306</sup> CEPAL COMISION ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1994. p. 19.

Em princípio não existem incompatibilidades de fundo para aproveitar na UNASUL a consolidação dos dois acordos subregionais principais da América do Sul, CAN e MERCOSUL. “A UNASUL pode ser vista como o vetor da extensão geográfica e da expansão temática dos acordos subregionais, integrando à agenda desse espaço maior temas como energia, infraestrutura, comércio de serviços e investimentos.”<sup>307</sup> Nesse sentido, se configuraria como um marco constitucional ideal para assumir novos compromissos nestas áreas, onde poderíamos muito bem incluir uma integração energética regional, com fortes implicações em questões de infraestrutura e na harmonização da regulação do investimento na região, condição que não foi alcançada no âmbito subregional, poderiam ser as grandes conquistas permanentes do UNASUL. Porém para isto, deve ser superada a política de “mínimos denominadores comuns” que tem levado os governos a restringir o “conteúdo efetivo” dos esforços integracionistas, evitando-se assim reproduzir no UNASUL as mesmas dificuldades dos métodos de construção de consenso que levam ao impasse.

O paradoxo é que fatores objetivos e políticos fazem com que a agenda intra-regional se torne cada vez mais relevante e diversificada para os países da região. Do ponto de vista político, a diversidade de modelos nacionais aumenta o risco de conflitos e tensões relacionadas a temas que ganham importância em função da interdependência econômica entre os países da região, como os temas comerciais, energéticos e de investimento. Trata-se, pois, na ótica política, de mitigar riscos. Do ponto de vista econômico e dos objetivos de desenvolvimento, a diversificação de vetores ‘reais’ da interdependência entre os países da região sugere que há uma agenda da integração sul- americana que, sem desconsiderar a dimensão comercial, deve agregar outros temas de cooperação econômica. A ótica, nesse caso, é de geração e aproveitamento de oportunidades.<sup>308</sup>

#### 2.5.2.1 – UNASUL e o tema da Energia

Entre os objetivos da UNASUL, transcritos no seu tratado de constituição encontram-se expressamente, entre outros: “integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região; e, desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e das sociedades de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis.”<sup>309</sup>

No entanto, antes do nascimento formal de UNASUL, já podiam ser observados avanços na área energética, tema que foi definido como prioritário nesta proposta de

<sup>307</sup> RIOS, Sandra Polônia e VEIGA, Pedro da Motta. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. In: Breves CINDÉS n° 10. Rio de Janeiro: CINDÉS, agosto de 2008. pp. 14-15.

<sup>308</sup> RIOS, Sandra Polônia e VEIGA, Pedro da Motta. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. In: Breves CINDÉS n° 10. Rio de Janeiro: CINDÉS, agosto de 2008. p. 21.

<sup>309</sup> Inciso d) e e) do artigo 3° “objetivos específicos” do tratado constitutivo da UNASUL, subscrito em Brasília o 23 de maio de 2008. Disponível em: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br).

integração, já a partir dos primeiros pronunciamentos presidenciais. A seguir listamos alguns dos acordos já celebrados que tratam do tema energético, celebrados na América do Sul:

- Declaração da I Reunião de Ministros de Minas e Energia da Comunidade Sul Americana de Nações (Caracas- 26 de setembro de 2005)
- Declaração sobre Integração na Área de Infraestrutura da I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul- Americana de Nações (Brasília - 29 e 30 de setembro de 2005) e que culminou na assinatura do Acordo-Marco sobre Complementação Energética Regional entre Estados-Partes do MERCOSUL e Estados Associados, ocorrida durante a Cúpula do MERCOSUL (Montevideu - 9 de dezembro de 2005)
- Declaração Presidencial sobre Integração Energética Sul-Americana (Cochabamba - 9 de dezembro de 2006)
- Declaração de Margarita: “Construindo a Integração Energética do Sul”, subscrita pelos chefes de Estado e de Governo de todos os países do subcontinente (Margarita - 17 de abril de 2007).
- Discussão do Tratado Energético do UNASUL, na Sétima Reunião de Peritos em Energia da União de Nações Sul Americanas, com representantes das unidades técnicas de 12 países onde se procurou definir os lineamentos e a estrutura do Tratado Energético (setembro 2008).

As experiências acumuladas na América do Sul demonstram, após uma primeira fase de integração regional caracterizada pela expansão do comércio na região, que a carência de infraestrutura é um dos principais empecilhos à conformação de mercados regionais integrados. A infraestrutura de transporte, telecomunicações e energia afetam o conjunto das atividades econômicas e, portanto, constituem o fator básico para convergência econômica entre países.

A integração energética transcende a integração meramente comercial, na medida em que requer uma forma de vínculo que afeta mais que o produto comercializado. Por isso, se vê com bons olhos a criação de redes de energia regional: *“la energía une economías y sociedades, creando intereses mutuos entre los políticos. No se ha olvidado en América Latina que los primeros pasos de la Comunidad Europea se dieron con el carbón y el acero.”*<sup>310</sup>

---

<sup>310</sup> O trecho correspondente na tradução é: “A energia une economias e sociedades através da criação de interesses mútuos entre os políticos. A América Latina não esqueceu que os primeiros passos da Comunidade Europeia foram o carvão e o

A UNASUL se apresenta como uma excelente plataforma para o tratamento e para o desenvolvimento de soluções para o setor energético. Por um lado, a amplitude dos países membros ajuda a diluir diferenças bilaterais específicas e permite que sejam firmados acordos regionais, superando diferenças específicas do passado, e, por outro, a ênfase dada ao tema dá um caráter renovador, incentivando a assunção de velhos compromissos como se fossem novos projetos. No caso específico do gás natural, a UNASUL une em um mesmo organismo internacional, países exportadores e países importadores, gerando interesse em ambos os grupos na criação de acordos vantajosos. No caso do Brasil, a UNASUL possibilita acesso às fontes de energia, particularmente gás natural, necessárias para suprir sua demanda interna, e ao mesmo tempo abre opções para futuramente exportar gás aos países vizinhos usando essa mesma infraestrutura, e, inclusive, de ter acesso a portos e mercados do Pacífico para reforçar seu posicionamento global. Para o Chile, a UNASUL poderia ser um marco para atenuar o potencial de instabilidade e conflitos com Bolívia e Argentina, resolver os problemas de segurança energética e de acesso ao gás, superando sua difícil relação com Bolívia. Para a Bolívia, a UNASUL pode proporcionar um mercado estável para suas exportações de gás, que poderia ser ampliado para outros países, facilitando seu acesso aos portos do Pacífico, evitando os desgastes decorrentes de negociações historicamente complexas com o Chile. O Peru veria reforçado seu papel de porta do Pacífico, orientada aos países asiáticos, e poderia tanto exportar o excedente de sua produção de gás natural de Camisea (abastecendo os mercados ampliados dentro da América do Sul), como servir de saída para as exportações dos excedentes de gás natural para o resto do mundo. Por outro lado, a UNASUL outorga à Colômbia maiores opções para diversificar suas relações exteriores, hoje muito dependentes dos Estados Unidos, e reposicionar a complexa e difícil relação com Venezuela e mais recentemente com Equador. Da mesma forma, a Venezuela pode usar as vantagens da UNASUL para expandir e promover sua estratégia energética na América do Sul incluindo países mais distantes como Paraguai e Uruguai.

Por outro lado a inclusão de temas mais amplos no UNASUL como objetivos prioritários como “desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região”<sup>311</sup> possibilitam que a integração seja uma estratégia de inserção das economias em desenvolvimento dentro da economia mundial e não

---

aço." MARES, David R. Sector energético latinoamericano: Integración a todo gas. In Contrapunto. abril/junio 2006. p. 93.

<sup>311</sup> Inciso b) do artigo 3º “objetivos específicos” do tratado constitutivo da UNASUL, subscrito em Brasília o 23 de maio de 2008. Disponível em: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br).

um fim em si mesma. Neste sentido, UNASUL poder ser parte de uma política estrutural de longo prazo que cumpra um papel estratégico no desenvolvimento, contrapondo as externalidades negativas do processo de globalização econômica e seus efeitos distributivos desiguais.

Mesmo dentro de uma visão de economia de mercado, UNASUL reconhece que a situação da América do Sul tem características especiais que não deveriam ser esquecidas e que justificam uma integração solidária entre seus países e que requer “cooperação econômica e comercial para avançar e consolidar um processo inovador, dinâmico, transparente, equitativo e equilibrado que contemple um acesso efetivo, promovendo o crescimento e o desenvolvimento econômico que propicie a complementação das economias dos países membros, assim como a promoção do bem-estar de todos os setores da população e a redução da pobreza” como indica o próprio tratado de constituição.

Nesse contexto, esta nova proposta se apresenta como uma nova oportunidade de construir uma estratégia regional que seja ao mesmo tempo ser um instrumento coadjuvante para os desenvolvimentos nacionais. Como aponta Camargo:<sup>312</sup>

É difícil se pensar que uma política, de abertura geral e não seletiva, fundamentada apenas em leis do mercado, possa fazer com que os países latino-americanos possam adquirir conhecimentos teóricos, habilidade técnica, capacidade de inovação, sem os quais nunca poderão ser competitivos internacionalmente. Sem a adoção de políticas nacionais e regionais ligadas às diversas áreas do conhecimento e da atividade produtiva – científica, tecnológica, educacional, social, industrial – e sem alguma margem de preferência comercial significativa que permita a integração dos mercados e da atividade produtiva, dificilmente os países (...) poderão reverter a situação perversa de subdesenvolvimento e incorporar-se, de forma competitiva e equitativa, às grandes correntes do comércio mundial.

---

<sup>312</sup> CAMARGO, Sonia de. A Integração do Cone Sul; 1960-1990. Rio de Janeiro: IRI – Textos, No 13, setembro 1992. p-59.

**Tabela 4 -- Cronologia da Integração na América Latina (1948 a 1983)**

Ano	Ocorrência
1948	Criada pela ONU a Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL
1957	Assinatura do Tratado de Roma, constituindo a Comunidade Econômica Européia
1960	Assinatura do Tratado de Montevidéu, criando a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)
1966	Reunião de Presidentes de Bogotá
1967	Conferência de Punta del Este de Chefes de Estado e de Governos Americanos, quando se proclama a constituição de um “mercado comum latino-americano”
1969	Criação do Grupo Andino, através da assinatura do Acordo de Cartagena por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru
1973	A Venezuela adere ao Grupo Andino
1976	O Chile abandona o Grupo Andino
1979	Celebração do Tratado de Criação do Tribunal de Justiça do Acordo de Cartagena
1979	Criação do Parlamento Andino
1980	Assinatura do Tratado de Montevidéu que institui a Associação Latino- Americana de Integração (ALADI)
1980	Assinatura do Acordo de Cooperação Nuclear entre Argentina e Brasil
1982	Crise da dívida externa na maioria dos países latino-americanos
1982	Apoio diplomático do Brasil à Argentina na Guerra das Malvinas
1983	Entra em vigência o Tratado de Criação do Tribunal Andino de Justiça

Fonte.: Secretaria Administrativa do MERCOSUL, Secretaria Geral da Comunidade Andina

**Tabela 5 -- Cronologia da Integração na América Latina (1985 a 1995)**

<b>Ano</b>	<b>Ocorrência</b>
1985	Assinatura da “Declaração de Iguazu”, pela qual os presidentes da Argentina e do Brasil criam uma Comissão Mista de Alto Nível, presidida pelos Ministros de Relações Exteriores dos dois países.
1986	Acordo entre Brasil e Argentina, estabelecendo o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE)
1988	Assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina, com o objetivo de consolidar o processo de integração bilateral
1989	Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA)
1989	Cooperação Econômica Ásia – Pacífico (APEC)
1989	Presidentes do Grupo Andino aprovam o Desenho Estratégico em Galápagos
1990	Lançamento da “Iniciativa para as Américas” pelo presidente George Bush
1990	Assinatura da “Ata de Buenos Aires” pela qual os presidentes da Argentina e do Brasil decidem constituir o mercado comum bilateral até 31 de dezembro de 1994
1991	Assinatura do “Tratado de Assunção” para constituição de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (MERCOSUL)
1991	Assinatura do Protocolo de Brasília sobre solução de controvérsias
1991	Presidentes do Grupo Andino dispõem sobre a adoção da Tarifa Externa Comum
1992	Suspensão por parte do Peru das suas obrigações com relação ao Programa de Liberalização do Grupo Andino
1993	Entra em pleno funcionamento a Zona de Livre Comércio do Grupo Andino para Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela.
1994	Assinatura do Protocolo de Ouro Preto, que estabelece a estrutura institucional do MERCOSUL e outorga sua personalidade jurídica
1995	Entra em vigência a Tarifa Externa Comum no Grupo Andino

Fonte.: Secretaria Administrativa do MERCOSUL, Secretaria Geral da Comunidade Andina

**Tabela 6 -- Cronologia da Integração na América Latina (1996 a 2007)**

1996	Assinatura do Acordo de Adesão do Chile e da Bolívia como “Estados Associados” ao MERCOSUL
1996	Presidentes andinos aprovam o Protocolo de Trujillo que introduz modificações na estrutura institucional do Grupo Andino e cria a Comunidade Andina de Nações
1997	Acordo para incorporação gradativo de Peru à Zona Andina de Livre Comércio
1997	Entra em funcionamento a Secretaria Geral da Comunidade Andina
1998	Assinatura do Protocolo de Ushuaia do MERCOSUL, que estabelece a cláusula democrática Zona de Paz
1998	Os países andinos participam pela primeira vez, através de uma voz única, nas negociações para a ALCA
1998	Assinatura em Buenos Aires do Acordo Marco para a criação de uma Zona de Livre Comércio entre a Comunidade Andina e MERCOSUL.
1999	Presidentes andinos se comprometem a estabelecer o Mercado Comum Andino em 2005
2000	Reunião de Presidentes da América do Sul, na qual os Chefes de Estado da Comunidade Andina e MERCOSUL decidem iniciar negociações para estabelecerem antes de janeiro 2002, uma Zona de Livre Comércio entre os blocos
2002	Assinatura do Protocolo de Olivos, sobre solução de controvérsias no MERCOSUL que cria o Tribunal Permanente de Revisão
2002	A Comunidade Andina e MERCOSUL celebram um Acordo de Complementação Econômica para formação de uma Área de Livre Comércio, cuja negociação deve estar concluída antes de 31 de dezembro de 2003
2003	Os Ministros das Relações Exteriores da Comunidade Andina e MERCOSUL renovam a determinação política de avançar nas negociações para formação de uma Área de Livre Comércio
2004	Entra em funcionamento o Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL
2004	Criada a Comunidade Sul Americana de Nações, marco da III Cúpula Presidencial Sul Americana realizada em Cuzco – Peru.
2005	A Comunidade Andina e a CEPAL assinam um Memorando de Entendimento para aprofundar a aliança estratégica e acordam ações concretas a serem realizadas entre 2005 y 2007
2005	Aprovadas declarações sobre a convergência dos processos de Integração na América do Sul e sobre a integração na área de infraestrutura
2005	A Comunidade Andina adota um Plano de trabalho para aprofundar a integração comercial na sub-região, com o fim de “assegurar um mercado amplo e atrativo, mediante a livre circulação de bens e serviços no interior do mesmo e um tratamento uniforme aos bens provenientes de terceiros países”.
2005	A Comissão da Comunidade Andina aprova uma norma comunitária para proteção e promoção da livre concorrência na região andina, que responde aos requerimentos da atual etapa do processo de integração comercial e abertura comercial e globalização.
2005	As Secretarias Técnicas dos organismos regionais e sub-regionais da Comunidade Sul Americana das Nações estabelecem as bases de um plano de trabalho conjunto cujo um dos assuntos é a Integração Comercial
2005	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai tornam-se membros associados da CAN
2005	CAN e União Européia iniciam o processo de valoração conjunta da integração Andina para uma futura associação entre ambos os blocos, que compreenda um Acordo de Livre Comércio.

2005	Criada a Comissão Estratégica de Reflexão
2005	É incorporada, como objetivo prioritário dentro da Agenda Andina, a integração da América Latina. O propósito é fazer da Comunidade Andina um espaço onde se articulem a América do Sul, América Central e o Caribe.
2005	Aprovada a assinatura do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL
2006	A Zona de Livre Comércio Andina (ZLCA) torna-se plenamente configurada, quando Peru culminou o processo de “dedução fiscal tarifária” previsto na decisão 414 e completou sua incorporação plena a ZLCA.
2006	A Comunidade Andina e a Venezuela assinam um Memorando de Entendimento por meio do qual concordam em manter em plena vigência as vantagens comerciais recebidas e outorgadas em conformidade com o Programa de Liberação da sub-região Andina.
2006	Chile incorpora-se à CAN como membro associado
2006	Aprovado o ingresso da Venezuela no MERCOSUL, sujeito à ratificação dos Congressos nacionais
2007	Aprovado um "Plano de Ação do MERCOSUL para a Cooperação em Matéria de Biocombustíveis",
2007	Estabelecido Grupo <i>ad hoc</i> sobre Biocombustíveis no âmbito do Grupo Mercado Comum com o propósito de implementar e desenvolver as atividades descritas no “Plano de Ação do MERCOSUL para a Cooperação em Matéria de Biocombustíveis”,

Fonte.: Secretaria Administrativa do MERCOSUL, Secretaria Geral da Comunidade Andina.

## Capítulo 3

### A ENERGIA NA AMÉRICA DO SUL: OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA UMA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA, GASÍFERA REGIONAL

#### 3.1 – Introdução

Neste terceiro capítulo, partindo da base teórica dos projetos de integração, aplicaremos a análise para o campo da energia. Além disso, apontaremos os benefícios e as vantagens que a integração energética traria para a região como estratégia de desenvolvimento econômico sustentável. A integração energética regional otimiza as oportunidades do comércio entre países vizinhos, viabilizando a cooperação recíproca, a complementaridade econômica e, também, a constituição de economias de escala. Essas, por sua vez, criam condições positivas para uma melhor inserção da América do Sul no contexto mundial. Nesse contexto, é importante ressaltar o papel dos governos e seu compromisso político com a implementação de projetos aqui apresentados. Sem uma postura ativa por parte dos gestores e lideranças políticas tais projetos, ainda que tenham grande potencial econômico, revelam-se inócuos.

Especificamente, a integração energética não é u fim em si mesma. É um meio à disposição dos governos para se alcançar um crescimento contínuo e um processo de desenvolvimento sustentável. Como será visto, a integração energética tem múltiplos significados na região. Representa a solução para problemas energéticos comuns, é promotora da segurança quanto ao abastecimento, significa a junção das sinergias dos diferentes mercados e das fontes de recursos energéticos. Além disso, a integração energética pode significar a possibilidade de maximização do aproveitamento da infraestrutura existente em cada um dos países da região.<sup>313</sup>

Segundo Daniel Gustavo Montamat,<sup>314</sup> para viabilizar a integração energética e transformar mercados nacionais em mercados energéticos regionais é necessário aplicar o Teorema dos 3 “Rs” - Recursos, Redes e Regras. Segundo esse teorema, os Recursos devem

<sup>313</sup> PEREIRA, Amanda (editor). Integración Energética Regional: Proceso en marcha con final abierto. I Simpósio de Integración Energética. Arpel, Punta del Este, octubre de 2003. p. 13.

<sup>314</sup> MONTAMAT, Daniel Gustavo. Los pasos para la Integración Energética. Apresentação. Bolívia. La Paz. 9 de dezembro 2004.

ter características especiais de preços e competitividade; as Redes devem contar com uma infraestrutura adequada; e, finalmente, devem existir Regras comuns. Neste terceiro capítulo abordaremos os dois primeiros R's: Recursos e Redes. No quarto e no quinto capítulo, utilizando-se de um exemplo prático de regulação em matéria de gás natural no continente sul-americano, será discutida a importância das Regras para a integração energética regional, bem como as características que essas regras devem possuir a fim de que se alcance uma integração exitosa.

No que se refere aos Recursos, este capítulo se debruça sobre o recurso de gás natural na América do Sul. Em primeiro lugar, se o gás é um recurso natural dos países da América do Sul, o Direito Internacional Público nos lembra que, então, faz parte da soberania desses países. Em segundo lugar, o gás natural configura-se como um “Recurso estratégico” como um bem crucial para o desenvolvimento das nações sul-americanas. Em terceiro lugar, o gás natural é analisado como um “Recurso-ponte”, se temos em mente a transição energética da utilização de combustíveis fósseis passando ao uso de combustíveis renováveis. Finalmente, o gás natural é analisado como “recurso abundante regionalmente, mas ao mesmo tempo escasso para certos mercados” na medida em que as reservas de gás natural na América do Sul, se bem exploradas e aproveitadas, garantiriam não somente o fornecimento energético da região, como também a posição de fornecedor de energia limpa para fora da região – o que melhoraria a posição estratégica da América do Sul no cenário energético mundial. Como será detalhado, contudo, vários países da região atravessaram – e ainda atravessam – sérios problemas associados ao fornecimento desse recurso em escala regional que precisam ainda de uma solução efetiva.

Sobre o segundo “R”, que se refere às Redes, analisamos as interconexões que viabilizam o intercâmbio de gás natural em mercados internacionais. Enfocamos as “Redes de gasodutos” que, até agora, vem operando apenas em mercados sub-regionais através de iniciativas bilaterais. Em seguida, são delineados alguns dos principais projetos de construção de “Redes regionais” que integram os mercados de gás natural no continente, superando as iniciativas bilaterais. Isso porque essas últimas não permitem uma verdadeira coordenação de políticas nacionais que possa levar à construção de uma política energética regional mais ampla.

Finalmente, na terceira parte deste capítulo, analisamos estrategicamente a integração energética regional valendo-nos para isso do uso de uma ferramenta da área da Administração

empregada para avaliação de cenários estratégicos de empresas: a matriz SWOT.<sup>315</sup> A ferramenta será utilizada para avaliar as Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças de uma eventual integração energética regional.

### 3.2 – Soberania permanente sobre os recursos naturais e as atividades econômicas

Recursos naturais são elementos que o homem se vale para satisfazer suas necessidades. A atribuição da característica de natural a alguns destes significa que existem sem que haja qualquer intervenção do homem.<sup>316</sup> No caso da proposta de integração, que implica em se dar um tratamento regional a um recurso natural – como ocorre neste caso onde apresentamos uma proposta específica em matéria energética apoiada no gás natural – o tema da soberania desperta especial interesse, pois enfrenta um duplo desafio. Por um lado, a integração econômica desafia os princípios de soberania política estatal ao submeter o Estado às outras autoridades regionais. Porém, outro aspecto da soberania, tão ou mais valorizado na América do Sul que os desdobramentos da soberania na política, é aquele representado pelo conceito de soberania permanente dos recursos naturais e atividades econômicas.

A integração energética estabelece regras que, pelo benefício da integração, limitam as ações soberanas individuais dos países no tratamento do intercâmbio do gás natural. Assim sendo, deve procurar, para ser aceita, garantir o respeito à noção de soberania permanente sobre os recursos naturais de cada Estado nacional. Em outras palavras, as decisões de integração da exploração e distribuição do gás natural devem contar com tal aceitação e com uma legitimidade tal que possam ser vistas pelos Estados-membros como uma expressão de sua vontade soberana. De maneira nenhuma como uma forma de imposição de terceiros sobre a disposição de recursos naturais que de direito pertencem a cada Estado.

A reivindicação da noção econômica da soberania está historicamente ligada ao nascimento dos Estados surgidos da descolonização e aos submetidos à uma dominação pelos países industrializados.<sup>317</sup> A introdução da noção da soberania permanente sobre os recursos

---

<sup>315</sup> A avaliação global das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças é denominada análise SWOT, dos termos em inglês Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats. KOTLER, Philip. Administração de Marketing: a edição do novo milênio. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2000. 10ª edição. p. 101.

<sup>316</sup> BARBERIS, Julio apud PAULA, Gabriel de. Los recursos naturales compartidos entre Estados y el Derecho Internacional. Buenos Aires: Ed. Tecnos, 1979. p. 146. El control sobre los recursos naturales, la seguridad y el conflicto en los países de América del Sur. El caso del gas natural en Bolivia y el agua potable en Argentina. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006. Disponível em: <[www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm](http://www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm)> acesso em 13.07.09. p. 13.

<sup>317</sup> Sobre o reconhecimento político do princípio da soberania para os Estados descolonizados Antonio Remiro aponta que em 1933, na VII Conferência interamericana foi reconhecido o princípio da não- intervenção como expressão política da soberania dos novos Estados ibero-americanos, que tinha por sua vez sido consagrado formalmente em 1823 quando Monroe, Presidente dos Estados Unidos de América, declarou oposição a qualquer tentativa de intervenção das potências

naturais é encontrada nas Resoluções 523 e 626 aprovadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 12 de janeiro e em 21 de dezembro de 1952. A Resolução 1.314, de 12 de dezembro de 1958, criou a “Comissão Permanente sobre os Recursos Naturais” com o objetivo de realizar um estudo completo da soberania sobre os recursos naturais como elemento básico do direito à livre determinação. Como produto do trabalho da comissão, foi aprovada a Resolução 1.803, de 14 de dezembro de 1962, e posteriormente confirmada pela resolução 2158 de 1966.<sup>318</sup>

O conceito de soberania permanente sobre os recursos naturais foi bastante questionado pelos países industrializados, até se conseguir um consenso básico, decorrente das grandes decisões arbitrais envolvendo contratos de petróleo.<sup>319</sup> A propósito, Rosado destaca que mesmo após a Resolução 1.803, esta ainda foi seguida por anos de intensificação dos conflitos entre os dois pólos de interesse, os países exportadores de capital e os países importadores de capital. Não obstante, foi um dos pilares dos documentos firmados, em 1974, para a proposta da Nova Ordem Econômica Internacional (*New International Economic Order* – NIEO).<sup>320</sup>

Não é o reconhecimento abstrato deste princípio da soberania permanente dos recursos naturais que gera o conflito, mas suas consequências sobre a exploração destes recursos, sobretudo por parte das sociedades estrangeiras, principalmente as transnacionais. Neste sentido, Celso Mello já indicava o paradoxo ocorrido por ocasião do primeiro choque do petróleo na década de 1970, quando os Estados produtores aumentaram substancialmente os preços desse recurso natural. Diante destes fatos, o Direito Internacional reafirmou a soberania dos Estados produtores sobre os recursos petrolíferos situados em seus territórios, como já reconhecido previamente pelas Nações Unidas, porém, defendeu também a existência do princípio da solidariedade que deveria inspirar as relações dos Estados. Celso Mello registra neste ponto que se a ordem internacional, por um lado consagra a soberania, também determina a cooperação internacional, refletindo que a mitigação da soberania é subjacente ao princípio da cooperação solidária.<sup>321</sup>

---

européias no continente americano. REMIRO Brotons, Antonio. *Derecho Internacional Público. Principios fundamentales*. Madrid: Editorial Tecnos, 1982. pp. 85-86 e 302.

<sup>318</sup> A proclamação da soberania permanente dos recursos naturais como um direito inalienável que, era parte do preâmbulo da Resolução 1.803, passa a ser parte dispositiva da Resolução 2.158. REMIRO Brotons, Antonio. *Derecho Internacional Público. Principios fundamentales*. Madrid: Editorial Tecnos, 1982. p. 302.

<sup>319</sup> HIGGINS, apud RIBEIRO. RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. “As empresas transnacionais e os novos paradigmas do comércio internacional”. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes; TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Coord). *Estudos em Homenagem ao Prof. Celso R. Duvivier de Albuquerque Mello*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 466.

<sup>320</sup> RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. *Direito do Petróleo. As Joint Ventures na Indústria do Petróleo*. 2ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 125.

<sup>321</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito Internacional Econômico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993. p. 52.

Em 1972, com a discussão sobre os espaços marinhos, os países em desenvolvimento costeiros conseguem a promulgação da Resolução 3.016, que especifica que são recursos naturais de um Estado, aqueles da “terra compreendida dentro de suas fronteiras internacionais assim como os dos fundos marinhos e seu subsolo, situados dentro da sua jurisdição nacional e nas águas suprajacentes”. Em 1974, a Declaração para o estabelecimento da Nova Ordem Econômica Internacional (Resolução 3.201) e a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados (art. 2.1) acrescentam o termo “atividades econômicas” como sendo objeto de reconhecimento de soberania permanente em adição aos recursos naturais já então reconhecidos. Em 1978, a Convenção de Viena, sobre Sucessão de Estados em matéria de tratados, adverte que nenhuma das suas disposições afetará os princípios de Direito Internacional que afirmam a soberania permanente de todos os povos e de todos os Estados sobre suas riquezas e recursos naturais.

Rosado <sup>322</sup> lembra que, em 1972, esse conceito de soberania já havia sido reconhecido através do Princípio 21 da Declaração de Estocolmo (*Principle of Sovereignty over natural resources and the responsibility not to cause damage to the environment of other states or to areas beyond national jurisdiction*). Este princípio reforça a responsabilidade e as obrigações de cuidado por parte dos Estados, em áreas além de sua jurisdição tradicional.

Os recursos naturais têm direta relação com o meio-ambiente e com os desafios que o desenvolvimento trouxe aparelhado para sua conservação. <sup>323</sup> Até recentemente, o aspecto ambiental não era considerado como fundamental no âmbito do sistema energético. Contudo, a crescente compreensão sobre os impactos das emissões de gases tem levado as autoridades a procurar adequar as políticas energéticas à necessidade de proteção ao meio-ambiente.

Mais recentemente, os impactos ambientais da exploração e do uso dos recursos energéticos apontam para a necessidade de se repensar o crescimento econômico de forma a não comprometer o bem estar das gerações futuras. Nos anos 80 surge a percepção do papel dos recursos energéticos no processo de desenvolvimento econômico, a preocupação com o esgotamento da base de recursos naturais do planeta, assim como o conceito de “desenvolvimento sustentável” que implica em assegurar que se faz frente às necessidades do

---

<sup>322</sup> SANDS Phillippe. *Principles of International Environmental Law*. 2ª Ed. Cambridge, 2003. Pp. 235-236 and RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Parecer sobre a Oitava Rodada de Licitações. In RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá (org.). *Novos Rumos do Direito do Petróleo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 36.

<sup>323</sup> PAULA, Gabriel de. *El control sobre los recursos naturales, la seguridad y el conflicto en los países de América del Sur. El caso del gas natural en Bolivia y el agua potable en Argentina*. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006. Disponível em: <[www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm](http://www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm)> acesso em 13/07/2009. p. 47.

presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações para fazer frente às suas próprias necessidades.<sup>324</sup>

Desta maneira, denominou-se desenvolvimento sustentável, aquele que não somente tem em conta a quantidade de bens e serviços colocados à disposição da sociedade. A partir de então é necessário ainda ampliar a gama de opções oferecidas às pessoas, oferecendo melhores oportunidades para a satisfação de suas necessidades sejam estas de educação, saúde, renda, emprego, incluindo ainda o espectro total de opções humanas desde o seu ambiente físico, em boas condições, até as liberdades econômicas e políticas.<sup>325</sup>

É na década de oitenta que o tema do meio ambiente começa a ser inserido nas discussões comerciais, com a Sexta Rodada de Negociações do GATT, que deu origem à Organização Mundial do Comércio - OMC. Nesta época, o tema ambiental encontrava-se em plena ascensão e já não admitia o crescimento do comércio sem a concomitante preservação da natureza, pois neste caso o desenvolvimento não teria a sustentabilidade desejada. Assim, logo no preâmbulo do Acordo que institui a OMC<sup>326</sup> vemos:

Reconhecendo que as suas relações no domínio comercial e econômico deveriam ser orientadas tendo em vista a melhoria dos níveis de vida, a realização do pleno emprego e um aumento acentuado e constante dos rendimentos reais e da procura efetiva, bem como o desenvolvimento da produção e do comércio de mercadorias e serviços, permitindo simultaneamente otimizar a utilização dos recursos mundiais em consonância com o objetivo de um desenvolvimento sustentável que procure proteger e preservar o ambiente e aperfeiçoar os meios para atingir esses objetivos de um modo compatível com as respectivas necessidades e preocupações a diferentes níveis de desenvolvimento econômico.

### 3.3 – Caráter estratégico dos recursos energéticos

No caso do gás natural, estamos falando de um recurso natural, e por tanto potencialmente conflituoso *per se*, mas, também, de um recurso estratégico. A partir da definição de recursos naturais (aqueles dos quais o homem se vale para satisfazer suas necessidades), estes revestem da qualidade de estratégicos quando representam recursos escassos que são vitais para o desenvolvimento da atividade econômica ou para a manutenção da qualidade de vida de um país.<sup>327</sup> Um recurso estratégico tende a se concentrar em poucas

<sup>324</sup> PAULA, Gabriel de. El control sobre los recursos naturales, la seguridad y el conflicto en los países de América del Sur. El caso del gas natural en Bolivia y el agua potable en Argentina. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006. Disponível em: <[www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm](http://www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm)> acesso em 13.07.09. p. 50.

<sup>325</sup> OLIVEIRA, Adilson de (coord). Energia e Desenvolvimento Sustentável. Relatório Final. Rio de Janeiro: Instituto de Economia UFRJ, 1998. p. 13.

<sup>326</sup> Acordo que cria a OMC. Disponível em [http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/OMC.GATT/OMC\\_Acordo.htm](http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/OMC.GATT/OMC_Acordo.htm) acesso 13.07.09.

<sup>327</sup> PAULA, Gabriel de. El control sobre los recursos naturales, la seguridad y el conflicto en los países de América del Sur. El caso del gas natural en Bolivia y el agua potable en Argentina. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006. Disponível em: <[www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm](http://www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm)> acesso em 13.07.09. p. 11.

mãos e ser escasso a nível global, por isso pode ser fator de conflito, manifestado em matéria política, econômica ou militar. A existência do componente geopolítico do recurso influi na sua valoração a nível global. Um recurso que seja abundante para todos não deverá se constituir num fator de conflito. O problema surge quando para um país é abundante e para outro, escasso. Esta situação exige que os Estados com abundantes recursos naturais, sobretudo aqueles em desenvolvimento, formulem políticas de Estado para protegê-los.

A energia encontra-se no centro do sistema tecnológico que move as sociedades industriais, sendo que assegurar a continuidade do fornecimento energético é um pilar estratégico das economias industriais.<sup>328</sup> A relação entre o crescimento econômico e o consumo de energia permanece forte, especialmente nas sociedades que começam a crescer.

O fluxo competitivo de energia é crítico para manter o ímpeto do crescimento econômico sustentável. Durante a década de setenta, esse pilar sofreu um forte choque fruto da ameaça dos membros da Organização de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de utilizar este recurso como arma política.<sup>329</sup>

Na atualidade, o setor de energia (como instrumento de poder) está se transformando em política de Estado na maioria dos países sul-americanos, ou seja, vem sendo reconhecido seu caráter de setor estratégico, e a segurança do suprimento energético passa a ser prioritária para o desenvolvimento econômico e social da região. Portanto, as políticas energéticas devem considerar as necessidades dos países, envolvendo o setor privado; porém, não devem ser regidas somente por critérios comerciais e de eficiência empresarial, pois contemplam aspectos macroeconômicos e políticos.<sup>330</sup>

O termo ‘geopolítica da energia’ tem assumido destaque nos debates acadêmicos e na mídia. Particularmente após o final da Guerra Fria, tem ocorrido uma intensificação do debate sobre a questão energética como fio condutor da política externa e os países dependentes de recursos energéticos, procuram fazer uso de seu poder econômico, político ou militar para controlar as fontes de tais recursos. Já os países produtores e exportadores de insumos energéticos fazem uso desse patrimônio natural para influenciar países consumidores e, assim, adquirir maior poder no âmbito internacional.<sup>331</sup>

---

<sup>328</sup> OLIVEIRA, Adilson de. La sostenibilidad Energética em Sud América: El rol de Brasil, 2006. p. 36.

<sup>329</sup> OLIVEIRA, Adilson de. Integración y transición energética: una perspectiva brasileña. Foreign Affairs Latinoamérica Volumen 9 Número 2, marzo de 2009. p.1.

<sup>330</sup> SALOMÃO, Luis e MALHÃES, José. Processo de Integração Energética: Rumos e Percalços. Papeis Legislativos n.3, julho 2007. Observatório Político Sul Americano - OPSA. Núcleo de Estudos sobre o Congresso – NECON. Instituto IUPERJ. p. 4. Disponível em <http://observatório.iuperj.br> acesso em 04.08.08.

<sup>331</sup> SENNES, Ricardo Ubiraci e PEDROTI, Paula. “Entre a geopolítica e a geoeconomia: regimes internacionais e o tema da energia nas relações latino-americanas”. Prospectiva Consultoria, São Paulo, 2007. p. 3.

Diferentemente do petróleo, que é um insumo energético que pode ser exportado por diferentes modais e a diversos países do mundo, o gás natural é predominantemente transportado via gasodutos, o que limita sua exportação a países geograficamente próximos.<sup>332</sup> Portanto, a geopolítica do uso do gás natural tem uma esfera de influência predominantemente regional.

Como apontam Conant e Gold,<sup>333</sup> o acesso às matérias-primas em geral, e à energia em particular, é certamente uma preocupação importante nas relações políticas internacionais:

O acesso será determinado por um conjunto de fatores geográficos e políticas governamentais baseadas em uma mistura complexa de considerações políticas e econômicas cujos ingredientes variarão forçosamente de país para país. As condições sob as quais aqueles que controlam os recursos permitirão que outros os utilizem refletirão mudanças do ambiente internacional. O acesso não será determinado unicamente pela necessidade e muito menos pelos atos unilaterais de um país industrializado.

Embora alguns vejam no setor energético uma fonte de integração, outros verificam neste uma fonte de conflito. Assim, David R Mares<sup>334</sup> se questiona:

*Todos los gobiernos de la región ponen especial atención en el sector energético, porque en el mundo moderno, sea industrial o pos industrial, los países buscan una oferta de energía segura. Esa búsqueda puede ser la semilla para lograr, por fin, la anhelada integración de la región. O el deseo para lograr fuentes seguras de energía puede provocar, de nuevo, la desconfianza entre los vecinos, la competencia entre proyectos nacionales, tal como lo ha hecho en el pasado.*<sup>335</sup>

O consumo energético na América do Sul tem crescido e o ritmo de crescimento excede a média mundial o que é favorecido pelo fato de que há reservas inexploradas e abundantes na região. Sennes e Pedroti enfatizam a crescente importância estratégica do tema energético para o crescimento da região já que o consumo energético na região aumenta em ritmos bem maiores que no resto do mundo.<sup>336</sup>

Segundo dados da CEPAL, América do Sul têm 364,4 milhões de habitantes e um PIB conjunto de US\$ 1,63 trilhões. A população regional cresce num ritmo de 1,7% ao ano e

<sup>332</sup> Existe a possibilidade de exportação de GNL para o qual o país importador deve contar com investimentos em plantas de regaseificação. Como será apresentado mais adiante, isto está se convertendo de fato, em uma alternativa genérica ao “bem específico”: transporte por gasoduto. Esta alternativa, mesmo menos econômica não gera o nível de incerteza que as transações de gás por gasoduto pressupõem.

<sup>333</sup> CONANT, Melvin A., GOLD, Fern Racine. A geopolítica energética. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1981. p. 17.

<sup>334</sup> MARES, David R. Sector energético latinoamericano: Integración a todo gas. In Contrapunto. Abril/junio 2006 p. 92.

<sup>335</sup> O trecho correspondente na tradução é: Todos os governos regionais devotam especial atenção ao setor da energia, porque no mundo moderno, seja industrial ou pós- industrial, os países procuram uma fonte de energia segura. Este anseio pode ser a semente para conseguir, finalmente, a desejada integração na região. Por outro lado, o desejo de alcançar fontes de energia seguras pode resultar, mais uma vez, na desconfiança entre os vizinhos e na concorrência entre os projetos nacionais, como fez no passado.

<sup>336</sup> Entre 1988 e 1999 o consumo energético em América Latina cresceu 38% enquanto a média de crescimento mundial foi de 10% SENNES, Ricardo Ubiraci e PEDROTI, Paula. “Entre a geopolítica e a geoeconomia: regimes internacionais e o tema da energia nas relações latino-americanas”. Prospectiva Consultoria, São Paulo, 2007 p. 11.

espera-se que o PIB regional aumente em 4,3%. Estes números sugerem que o consumo de energia da região crescerá constantemente no futuro próximo aproximadamente 4,5% ao ano. O fornecimento seguro e competitivo de energia será essencial para sustentar o crescimento econômico esperado de cada país da região e a integração do setor de energia pode ser uma estratégia para alcançar esta meta.<sup>337</sup>

A natureza estratégica dos bens envolvidos e a sua relevância como elemento de segurança nacional fazem com que a função integradora do uso da energia represente um desafio maior do que investimentos em outros tipos de infraestrutura. A natureza estratégica e não-renovável dos hidrocarbonetos faz com que estes sejam, em geral, propriedade do Estado. Os Estados nacionais, por sua vez, exploram esses hidrocarbonetos através de concessões, seja para uma única empresa do próprio Estado, ou para empresas, privadas ou públicas, nacionais ou estrangeiras.<sup>338</sup> Mesmo quando é permitida a participação de empresas particulares, o Estado se reserva o direito de atuar em certas circunstâncias para garantir a segurança de abastecimento nacional.<sup>339</sup>

Como bem aponta Pedroso,<sup>340</sup> a permanente busca dos Estados por segurança energética deve-se, em primeiro lugar, à indissociável relação dos hidrocarbonetos com o desenvolvimento econômico, não apenas no que diz respeito aos países produtores, mas também com relação aos países consumidores. As peculiaridades do petróleo – e por extensão do gás natural – fazem surgir, no âmbito estatal, o sentimento de que se deve assegurar este controle sob os recursos que resultam vitais para os Estados, na busca pela segurança energética nacional, interesse comum tanto a países desenvolvidos quanto a países em desenvolvimento.<sup>341</sup>

Por um lado, os países dependentes de recursos energéticos importados têm como objetivo assegurar o acesso a suprimentos externos, e por outro, tentar reduzir a necessidade

<sup>337</sup> OLIVEIRA, Adilson de. *La sostenibilidad Energética en Sud América: El rol de Brasil*, 2006.

<sup>338</sup> GHIRARDI, André. *Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível*. *Le Monde Diplomatique*. Janeiro 2008. p. 3.

<sup>339</sup> "(...) Em virtude de imperativos de segurança nacional e de relevante interesse coletivo, a própria Constituição (art. 176) e a legislação infra-constitucional entenderam por bem prever a intervenção estatal no domínio econômico, de maneira a reservar ao Estado a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. MORAES, Alexandre de apud BARBOSA, Alfredo Ruy. *A natureza jurídica da concessão para exploração de petróleo e gás natural Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 389, 31 jul. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5521>>. acesso em: 28.08.09. Outro exemplo é a Lei peruana 27133 Lei de Promoção de Desenvolvimento da Indústria do Gás Natural que prioriza o abastecimento do mercado interno.

<sup>340</sup> PEDROSO JUNIOR, Jorge Antonio. *A Internacionalização das National Oil Companies e o Direito Internacional*. Dissertação de mestrado apresentada como requisito à obtenção do grau de mestre, Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Orientadora Profa. Dra. Marilda Rosado de Sá Ribeiro. p. 88.

<sup>341</sup> PEDROSO JUNIOR, Jorge Antonio. *A Internacionalização das National Oil Companies e o Direito Internacional*. Dissertação de mestrado apresentada como requisito à obtenção do grau de mestre, Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Orientadora Profa. Dra. Marilda Rosado de Sá Ribeiro. p. 89.

de acesso a suprimentos externos para evitar a alta vulnerabilidade e dependência dos países importadores frente aos Estados fornecedores de energia.

Conant e Gold <sup>342</sup> observam três interesses que são compartilhados por todos os países carentes de energia:

1. O suprimento de energia importada deve ser “suficiente”; existindo um nível de importações abaixo do qual a segurança nacional é colocada em risco;
2. O suprimento de energia importada deve ser “contínuo”. Interrupções ou cortes no suprimento podem ter sérias repercussões políticas e econômicas.
3. A energia importada deve ser obtida a preços “razoáveis”. O preço pago deve guardar relação com formas alternativas de energia, e deve estar associada à uma “capacidade de pagar”.

Estes três fatores – um suprimento suficiente e contínuo, à um preço razoável – constituem características imprescindíveis do fornecimento energético, sendo que a falta de qualquer um desses fatores pode ter consequências alarmantes para a estabilidade política e a segurança nacional do país consumidor.

Por outro lado, no caso dos países produtores, a importância estratégica da energia faz surgir o entendimento de que esse tema não pode ser deixado exclusivamente nas mãos das companhias estrangeiras sem que se comprometa a segurança nacional, uma vez que os interesses de tais companhias nem sempre coincidem com os interesses do Estado. <sup>343</sup>

Entre os fatores de importância na geopolítica energética podemos apontar os geográficos, a passagem do tempo, as descobertas tecnológicas, a transição energética, as necessidades de matérias-primas, os problemas ambientais, os objetivos nacionais e internacionais e a ética nas relações internacionais. A importância destes fatores também varia de acordo com o próprio sistema internacional; novos atores internacionais entram em cena (tanto novos países como corporações multinacionais, organizações internacionais e organizações regionais econômicas e militares), o que impõe a que os atores tradicionais – os Estados – se adaptem às novas realidades. <sup>344</sup>

O gás natural pode ser considerado, para a América do Sul, um bem estratégico que pode vir a se converter em importante facilitador para o seu desenvolvimento econômico. A relação que se estabelece, entre a gestão dos recursos energéticos e a dimensão econômica do

<sup>342</sup> CONANT, Melvin A., GOLD, Fern Racine. *A geopolítica energética*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1981. p. 20.

<sup>343</sup> PEDROSO JUNIOR, Jorge Antonio. *A Internacionalização das National Oil Companies e o Direito Internacional*. Dissertação de mestrado apresentada como requisito à obtenção do grau de mestre, Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Orientadora Profa. Dra. Marilda Rosado de Sá Ribeiro. p. 90.

<sup>344</sup> CONANT, Melvin A., GOLD, Fern Racine. *A geopolítica energética*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1981. p. 18.

desenvolvimento, se situa em dois planos: no plano político, a questão energética suscita preocupações à respeito das situações de dependência e equilíbrio de poderes (seja entre países, seja entre grupos); no plano macroeconômico, o setor energético atinge fortemente a balança comercial, a arrecadação fiscal e os gastos e investimentos públicos. Considerando a importância-chave da geração de recursos pelos países exportadores de energia, pode-se entrever a importância do setor energético para o desenvolvimento de políticas sociais promotoras de bem estar e de crescimento. Além disso, o fato de se constituir em insumo básico em todas as atividades produtivas confere à energia uma importância econômica fundamental e reforça que se deve levar em consideração as inter-relações entre energia e economia, para orientar as políticas no sentido de um desenvolvimento sustentável.<sup>345</sup>

Neste ponto, é interessante a introdução de dois temas – sem a mínima pretensão de esgotá-los, já que poderiam dar lugar a dois estudos independentes. Tratando-se da oferta dos recursos, a auto-suficiência energética e as novas descobertas da região – particularmente no Brasil – que poderíamos chamar de uma “extra-oferta” e tratando-se da demanda, o desperdício de energia que convencionaremos de chamar de “extra-demanda.”

Sobre este último tema existem discussões, sobre a racionalidade do desenvolvimento baseado no consumo,<sup>346</sup> que abordam os padrões das sociedades atuais como consumistas em extremo. As sociedades promovem padrões de consumo que favorecem o supérfluo e o desperdício, e isso tem consequências graves na energia disponível. Ghirardi<sup>347</sup> chama a atenção para este tema afirmando que “em nenhuma área isto é mais evidente hoje em dia do que nos usos das distintas fontes de energia” e alerta “a educação para a necessidade de se usar com prudência os recursos naturais requer a conscientização dos sacrifícios que são feitos para disponibilizar as fontes de energia.” Portanto, paralelamente à superação dos déficits energéticos dos países, deve-se buscar a conscientização sobre a necessidade de se atuar com critérios de alta racionalidade energética, promovendo os usos mais adequados para cada combustível.

---

<sup>345</sup> ZANONI apud ZANELLA, Cristine Koehler. A Esperança Energética na Caixa de Pandora: Oportunidades e potencialidades da Integração Gasífera na América do Sul. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito da Integração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2007. Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Silva Seitenfus. pp. 66-67.

<sup>346</sup> Neste sentido, a abordagem de André Gorz segundo a qual uma das formas de superar a crise do capitalismo seria através de um modo de produção novo que, rompendo a racionalidade econômica se apóie em “economizar recursos e economizar energia”. GORZ, apud HERNANDEZ BARBARITO, María A. La integración energética de América Latina y El Caribe. In: DEP Diplomacia, Estrategia y Política. Proyecto Raúl Prebisch no. 9 (enero/marzo 2009) Brasília: Proyecto Raúl Prebisch 2009. p. 231.

<sup>347</sup> GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. Le Monde Diplomatique. Janeiro 2008. p. 18.

Neste sentido, um estudo feito com os dados do Relatório de Desenvolvimento Humano 2007- 2008 <sup>348</sup> concluiu que se toda a população mundial gastasse energia no nível dos Estados Unidos e o Canadá, seriam precisos nove planetas Terra para amortizar os efeitos climáticos que tal desperdício desencadeia através das emissões de gases com efeito de estufa. No todo, e até agora, a população mundial já sobrecarregou a atmosfera duas vezes mais do que o sustentável, o estudo chama a atenção para o fato de serem os mais pobres chamados a arcar com as consequências do aumento da temperatura quando são pouco ou nada beneficiários do consumo energético.

Sobre o que poderíamos chamar de “extra-oferta”, há duas questões atualmente debatidas, especialmente no Brasil. A primeira, a “auto-suficiência” energética anunciada em 2006, muito comemorada já que o país sofreu intensamente a crise do petróleo na década de setenta quando importava mais de 80% do petróleo que consumia. Em seguida à auto-suficiência, se vivencia um segundo fator de extra-oferta representado pelas descobertas de grandes reservas de petróleo na camada pré-sal, que fazem prever um cenário de aumento da produção de petróleo para o Brasil (a partir da próxima década) com exportações em volumes similares às da Venezuela ou do Irã. <sup>349</sup> Pareceria então que o projeto de integração energética, ou a natureza de recurso estratégico, poderia diminuir sua relevância para o Brasil em função do futuro promissor, ou mesmo em função do cenário atual de auto-suficiência.

Cabe aqui a reflexão de especialistas sobre o tema, referendada por Zanella, <sup>350</sup> que avaliam que

se é verdade que isso coloca o Brasil numa situação mais cômoda em relação à administração e à diversificação de seus suprimentos, é importante observar que, pela finitude dos combustíveis fósseis e seu correlato aumento de preços no mercado internacional, e pela inafastabilidade de pesar a matriz energética do futuro, essa perspectiva de autarquia não parece ser a mais estrategicamente interessante.

Vale ainda se referenciar a José Walter Bautista Vidal, <sup>351</sup> que recomenda que “Quando o petróleo está subindo de preço (...) você poderia exportar esse produto, e não ficar

<sup>348</sup> FERREIRA, Eduarda. “Estamos a gastar nove planetas Terra só a bem dos ricos.” Jornal de Notícias 28 novembro 2007. Disponível em <http://reapnimprensa.blogspot.com/2007/11/estamos-gastar-nove-planetas-terra-s.html> acesso em 17.07.09.

<sup>349</sup> Segundo estimativas preliminares do Departamento de Energia dos Estados Unidos, Brasil teria uma produção interna de 3,5 milhões de barris por dia em 2015, aumentando a 5 milhões de barris por dia em 2030. Algumas estimativas preliminares sugerem que o pré-sal brasileiro contenha reservas que podem somar mais de 80 bilhões de barris. OLIVEIRA, Adilson de. Integración y transición energética: una perspectiva brasileña. Foreign Affairs Latinoamérica Volumen 9. Número 2, marzo de 2009.

<sup>350</sup> ZANELLA, Cristine Koehler. A Esperança Energética na Caixa de Pandora: Oportunidades e potencialidades da Integração Gasífera na América do Sul. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito da Integração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2007. Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Silva Seitenfus. p. 58.

<sup>351</sup> José Walter Bautista Vidal Apud ZANELLA, Cristine Koehler. A Esperança Energética na Caixa de Pandora: Oportunidades e potencialidades da Integração Gasífera na América do Sul. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito da Integração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2007. Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Silva Seitenfus. p. 58.

dependente de um petróleo que vai manter uma auto-suficiência apenas durante um número pequeno de anos. Não é uma estratégia sábia”. Uma condução de política energética, em tal sentido, provoca um aumento dos custos dos suprimentos nos países, quando não há otimização na utilização de recursos regionais. Além disso, representa um desperdício de oportunidades de venda, no mercado regional, dos recursos energéticos domésticos excedentes, de difícil ou inviável comercialização no mercado internacional, como o gás natural e a hidroeletricidade. Por fim, são necessários pesados investimentos suplementares, para manter reservas capazes de responder às inevitáveis flutuações de oferta e demanda.

Nem política nem economicamente, uma estratégia de busca pela autarquia nesse setor parece ser desejável, fato que é corroborado pela política energética norte-americana.<sup>352</sup> Imaginar a autonomia plena como eixo estruturante de qualquer política energética não parece ser razoável no mundo atual caracterizado pela complexidade e competição global. Os custos de tal opção podem ser muito mais elevados do que os seus benefícios. Diante disso, os países buscam uma combinação de fontes internas e externas, procurando reduzir custos e incertezas, através de uma solução de equilíbrio que, apesar de ser difícil ser alcançada, não pode ser descartada. O completo auto-atendimento da demanda no setor energético, portanto, não parece uma escolha acertada. A segurança de abastecimento não precisa estar diretamente associada à condição de auto-suficiência energética. Não se trata de obter a máxima autonomia energética, nem reduzir ao mínimo a dependência de terceiros, mas sim minimizar os riscos associados a esta.

Depois de longa reflexão, citando políticas energéticas norte-americanas e da União Européia, Zanella conclui apontando:<sup>353</sup>

Essa percepção de que o mundo energético encerra uma dinâmica particular que exige soluções complexas - que vão além da lógica simples de pensar em assegurar o suprimento energético com a auto-suficiência - é uma lição que os países latino-americanos podem extrair das estratégias energéticas de atores habituados a lidar com as vicissitudes próprias do setor. As soluções para garantir o suprimento de energia passam pela valorização de diversas opções de fontes que permitam um equilíbrio geral, desarticulador de incertezas futuras. Pensar e

<sup>352</sup> Nesse sentido, ZANELLA aponta citando o relatório do Grupo de Desenvolvimento da Política Energética Nacional do governo norte-americano como as políticas energéticas de Estados Unidos e Europa revelam a necessidade de se interconectar a outras regiões e assegurar o fluxo energético externo. Mesmo estando entre os maiores produtores de energia convencional do mundo, os norte-americanos não ignoram a importância do suprimento estrangeiro. Dessa forma, após justificar a necessidade de fazer dos Estados Unidos um grande produtor mundial de petróleo e gás, ressaltam a necessidade de não olhar para a segurança energética de forma isolada do resto do mundo. Num mercado global de energia, a segurança energética e econômica estão diretamente conectadas não apenas aos suprimentos domésticos e internacionais de energia, mas também aos dos parceiros comerciais. ZANELLA, Cristine Koehler. A Esperança Energética na Caixa de Pandora: Oportunidades e potencialidades da Integração Gasífera na América do Sul. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito da Integração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2007. Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Silva Seitenfus. p. 59.

<sup>353</sup> ZANELLA, Cristine Koehler. A Esperança Energética na Caixa de Pandora: Oportunidades e potencialidades da Integração Gasífera na América do Sul. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito da Integração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2007. Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Silva Seitenfus. p. 60.

implementar uma política energética que contemple uma visão abrangente e consistente, é o grande desafio da atualidade, não só para os países desenvolvidos, mas também, especialmente, para os em desenvolvimento, que devem ter o consumo de energia incrementado significativamente nos próximos anos, num cenário de acirramento de disputa por suas fontes e de pressão sobre os preços dos combustíveis.

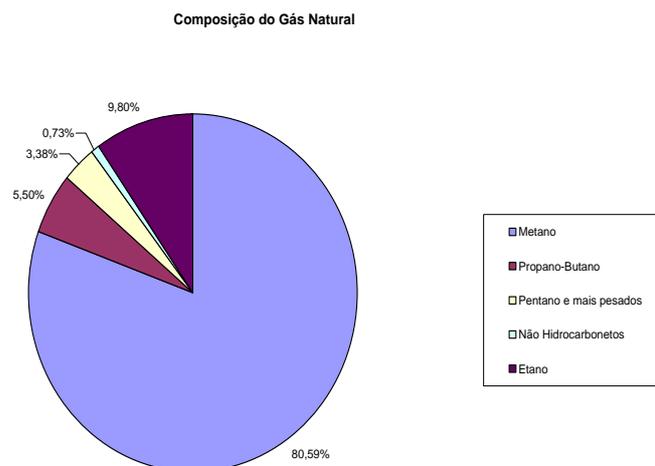
A posição do Brasil, em matéria de segurança de abastecimento energético interno, é muito mais confortável, mais em razão das descobertas e de perspectivas de produção futura do que da proclamada auto-suficiência. Na “dinâmica particular do mundo energético”, a integração energética regional continua sendo um projeto conveniente para o posicionamento estratégico do Brasil na região e o posicionamento estratégico da região no cenário global. O papel protagonizado pelo Brasil na América do Sul, e o da América do Sul no mundo, em função da produção de combustíveis fósseis, poderá e deverá ser aproveitado em seu posicionamento futuro no processo de transição energética na era pós-petróleo. E o momento é agora.

### **3.4 – O Mercado de Gás Natural e suas Particularidades**

O gás natural é uma mistura de hidrocarbonetos gasosos cujo componente preponderante é sempre o metano (CH<sub>4</sub>), encontrada no subsolo, por acumulações em rochas porosas, isoladas do exterior por rochas impermeáveis, associadas ou não a depósitos petrolíferos. É o resultado da degradação da matéria orgânica de forma anaeróbica, oriunda de quantidades extraordinárias de microorganismos que, em eras pré-históricas, se acumulavam nas águas litorâneas dos mares da época. Essa matéria orgânica foi soterrada a grandes profundidades e, por isto, sua degradação se deu fora do contato com o ar, a grandes temperaturas e sob fortes pressões.<sup>354</sup> O gás natural é denominado associado quando é encontrado junto ao petróleo e não associado quando no reservatório é encontrado somente gás. O gás natural pode conter vários hidrocarbonetos líquidos que se encontram na jazida em estado gasoso. A depender da composição do gás natural ele poderá ter menores porções líquidas e terá então a denominação de "gás seco".

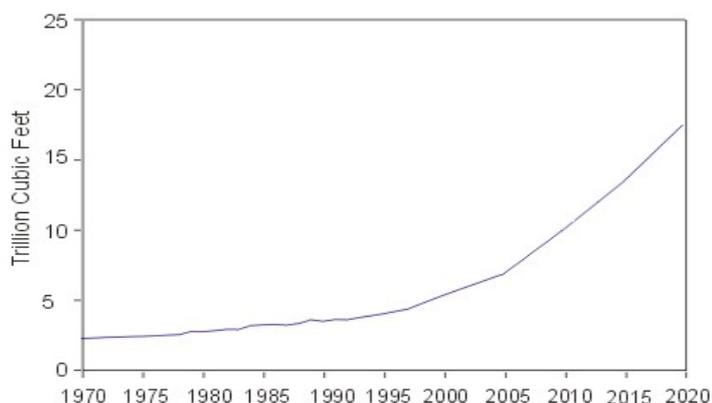
#### **Figura 3 – Composição do Gás Natural**

<sup>354</sup> PIRES, Adriano e SCHECHTMAN, Rafael. Gás Natural: Fundamentos da Indústria e do Mercado no Brasil. In: LANDAU, Helena (coordenadora) Regulação Jurídica do Setor Elétrico. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2006. p. 330.



O gás natural é uma fonte de energia limpa por excelência, que pode ser usada nas indústrias como substituto de outros combustíveis mais poluentes, como óleos combustíveis, lenha e carvão. Na atual conjuntura é possível vislumbrar um relevante crescimento na participação do gás natural nas matrizes energéticas de variados países, gerado pela necessidade de se buscar uma fonte de energia alternativa ao petróleo, barata e menos poluente. Como pode ser visto na Figura 4:

**Figura 4 – Projeção do Consumo na América do Sul 1970-2020**



Fonte: Energy Information Administration  
[www.eia.doe.gov](http://www.eia.doe.gov)

O gás natural tornou-se um recurso para o qual a demanda tem crescido muito rapidamente nos últimos 30 anos. Comparado com outros combustíveis fósseis, ele possui um diferente trajeto de mercado e comercialização. Primeiramente por estar em estado gasoso, não pode ser armazenado em largas quantidades sem altos custos de liquefação e de desliquefação. Mais ainda, a sua distribuição requer altos investimento de capital o que torna seu custo de transporte responsável por quase 50% do valor total do que é pago pelo

consumidor final, enquanto os custos para o transporte do petróleo representam de 5 a 10% do preço total.

Outra diferença entre o gás e os demais combustíveis fósseis é a natureza de seus respectivos mercados. Como já dito, devido aos altos custos para transportar o gás, desde sua produção até a área consumidora, não há mercado global para este sem os investimentos para realizar o transporte em modal alternativo aos gasodutos. Assim, o comércio do gás natural é realizado majoritariamente no plano regional.

Como um ponto a favor do gás natural, como principal fonte de energia de uma matriz regional integrada, Zanella <sup>355</sup> destaca o próprio mecanismo que faz particular a formação de preços desse combustível. Não há um mecanismo mundial padrão de determinação de preço. Enquanto o petróleo tem um preço internacional, onde o West Texas Intermediate (WTI) e outros avaliam e fornecem preços confiáveis, o gás natural tem seu preço formado no mercado regional, no acordo pelo exportador e o importador, exatamente pela característica intrínseca à sua forma de transporte, que se dá, quase em sua totalidade, através de gasodutos.

Adicionalmente, o gás natural se apresenta como alternativa para outras formas de energia substitutas. Em termos domésticos a demanda é por eletricidade, óleo para calefação e Gás Liquefeito de Petróleo (GLP). Em termos industriais a demanda é por carvão e petróleo. Em termos de geração de energia novamente petróleo, carvão, energia nuclear e hidroelétrica. Portanto políticas de atribuição de preços são muito importantes para que o mercado de gás natural devido à variedade de substitutos disponíveis.

Outra importante diferença, quando comparado com outros combustíveis fósseis, é que a produção de gás natural é dirigida pela demanda ao invés de pela produção. Em outras palavras, deve ser identificada e comprometida certa demanda para justificar a decisão pelos altos investimentos necessários à produção, tratamento, transporte e distribuição do gás natural até a sua entrega ao consumidor final.

A cadeia de produção do gás natural é fortemente conectada, cada fase desempenha um importante papel, desde a extração no poço até o consumidor final. Portanto, descobertas pequenas e remotas de gás natural não são viáveis devido aos altos custos fixos. Adicionalmente, devido às características de capital-intensivo, a produção de gás não pode ser desenvolvida sem um comprometimento sério e de longo prazo entre os produtores e consumidores, de modo a viabilizar altos investimentos.

---

<sup>355</sup> ZANELLA, Cristine Koehler. A Esperança Energética na Caixa de Pandora: Oportunidades e potencialidades da Integração Gasífera na América do Sul. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito da Integração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2007. Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Silva Seitenfus. p. 65.

André Ghirardi <sup>356</sup> faz uma análise da indústria do gás natural para determinar como se organiza a transação entre um potencial comprador-consumidor e seu vendedor-produtor. Esta análise considera três dimensões: (i) especificidade de ativos (ii) incerteza e (iii) frequência da transação.

- (i) A primeira dimensão, diz respeito à natureza dos ativos envolvidos, que são específicos pelas características próprias do gás natural. A comercialização é *sui generis*, já que a compra e venda é feita através de um gasoduto e porque a transação está baseada em tecnologia específica que requer pesados investimentos em ativos que se prestam exclusivamente para a transação entre um comprador e um fornecedor. O deslocamento do gasoduto para outra localidade implicaria em perda vultosa, ou mesmo total, de seu valor. A vantagem de ativos específicos é que eles tem o potencial para reduzir os custos desde que operem por longos períodos de maneira contínua, pois são especificamente projetados com esta finalidade. A desvantagem é que caso ocorra inadimplência por qualquer das partes, de maneira que leve à interrupção da transação, há grandes perdas, pois o ativo permanece ocioso e não gera o fluxo de receitas necessário para recuperar o investimento. <sup>357</sup>
- (ii) A segunda dimensão de análise nas transações da indústria de gás é a análise da incerteza. Como o êxito da transação depende da continuidade da mesma por um longo período, é muito importante um acordo duradouro entre as partes. A decisão sobre o investimento em um ativo específico estará relacionada com o grau de confiança entre as partes, já que a principal fonte de incerteza nesta decisão é o comportamento destas. Há duas dimensões de comportamento relevantes enquanto fontes de incerteza. A primeira diz respeito aos limites que existem para o alcance da decisão racional. Isso ocorre porque ninguém pode ter conhecimento pleno de todos os elementos relevantes para a decisão. E, mesmo no caso de elementos relevantes conhecidos, ninguém pode ter conhecimento de seu comportamento futuro (como comportamento futuro do mercado internacional, condições climáticas futuras ou cenários políticos). As partes relevantes têm conhecimento de apenas algumas das variáveis para tomar a decisão em um prazo limitado de tempo. A segunda dimensão de comportamento relevante como fonte de incerteza é a existência de assimetrias de

---

<sup>356</sup> GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. *Le Monde Diplomatique*. Janeiro 2008. pp. 3 e ss.

<sup>357</sup> Esse risco não existiria caso se escolhesse, em lugar do ativo específico, um ativo genérico equivalente que permitisse a negociação no mercado com outras partes, caso ocorra impedimento de algum fornecedor específico. Na indústria do gás o ativo genérico seria o terminal de regaseificação de GNL que, uma vez instalado, pode receber o gás de qualquer dos vendedores disponíveis ainda que a preços significativamente mais altos, que como será visto, foi a opção que tomou o Chile ante a perda da confiança nos contratos de fornecimento de gás da Argentina.

informação, já que na prática, as partes envolvidas em uma transação deste tipo possuem informações diferentes o que ocasiona o comportamento oportunista ou estratégico por qualquer das partes, que se pode dar quando uma das partes não concorda com a intenção declarada na transação e que, apesar disso adota o acordo por conveniência momentânea.

- (iii) A terceira dimensão a ser considerada nas transações da indústria de gás é a frequência. Em casos de ativos específicos, como é o caso do gás natural transportado por gasodutos, a frequência da transação tem alto potencial para reduzir custos, caso opere de forma contínua. Os investimentos em ativos específicos precisam de maior desembolso inicial, mas podem realizar a transação a custo menor se são garantidas transações frequentes. Para transações esporádicas ou intermitentes é mais favorável o investimento em ativo genérico, com um custo maior por operação mas que requer menor imobilização de capital.<sup>358</sup>

Aplicando as três dimensões às transações de gás natural no caso da América do Sul, podemos concluir que na primeira dimensão, referida à natureza específica dos ativos envolvidos, o alto custo dos gasodutos para unir a longa extensão do continente, precisa que as dimensões econômicas sejam muito bem avaliadas para implantar a solução mais eficiente. Enquanto à segunda dimensão referida ao clima de certeza entre as partes é preciso criar um maior conhecimento racional disponível garantindo simetria da informação e tentando prever o atenuar as incertezas futuras e finalmente sobre a terceira dimensão referida à frequência da transação, é preciso selar acordos de longa duração entre os estados sul-americanos que excedam os governos de turno e gerem confiança de que serão honrados pelas partes de modo a garantir a recuperação de altos investimentos.

Como será avaliado no ponto 3.6, existe na região sul-americana volume suficiente nas reservas nos países produtores e uma demanda firme e crescente nos consumidores para justificar a constituição de ativos específicos: redes de gasodutos. Existindo as condições para que a primeira e a terceira dimensão sejam cumpridas, cabe diminuir as incertezas para assegurar o êxito das transações que justifiquem uma integração energética baseada no gás natural. No que se refere à confiança entre as partes, deve ser considerado o papel da

---

<sup>358</sup> Em uma transação hipotética de 20 milhões de m<sup>3</sup>/dia, a opção por GNL (no caso com preço de importação calculado a US\$ 9,50/MM BTU) representaria um custo anual adicional de 250 a 500 milhões de dólares que o gás natural (calculado a preço de US\$ 6,50/MM BTU). Ou seja, dez a vinte por cento do investimento mencionado para gasodutos, no caso de operação contínua. Enquanto o gasoduto permitiria dispor do gás a menores preços sob fluxo contínuo, o GNL permitiria comprar apenas o volume necessário e, em caso de ociosidade parcial, a um custo de oportunidade muito menor que o do gasoduto, além das garantias de compra e remessa de gás que usualmente fazem parte dos contratos de gasoduto. GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. *Le Monde Diplomatique*. Janeiro 2008. p. 5.

assimetria de informação entre os membros e o papel do direito para garantir regras claras e estáveis que permitam de alguma maneira diminuir as incertezas futuras ou prever, de alguma forma, a melhor solução de diferenças ante os acontecimentos não previstos nos acordos.

### 3.5 – O Gás natural como combustível-ponte na matriz energética regional

O cenário de participação crescente do gás natural é observado na matriz energética da América do Sul em geral, e inclusive pode ser impulsionado um crescimento da demanda regional aproveitando que a região andina conta com abundantes reservas de gás natural que permitem garantir o auto-abastecimento da região e ainda gerar excedentes de exportação.

Já em 1951, muito antes da primeira crise do petróleo, Brown e Bonner<sup>359</sup> alertavam:

embora haja carvão no mundo para satisfazer às necessidades da humanidade durante muito tempo, a desigualdade na distribuição das reservas de combustíveis fósseis já nos faz defrontar com sérios problemas de energia. Com o passar do tempo, esses problemas se agravarão e sem dúvida estimularão a intensificação dos esforços de pesquisas que visem ao aproveitamento de novas fontes de energia.

A mesma realidade alertada para o carvão nos anos 50 foi repetida nos anos 70 em se tratando do petróleo. Depois do choque do petróleo, a economia mundial se ajustou à nova realidade, reorientando a exploração do petróleo à plataforma continental e aumentando a participação do gás natural na matriz energética mundial, reduzindo assim a dependência do petróleo produzido no marco da OPEP.

Além da preocupação pelo fim do abastecimento, na década de 80 surge uma nova preocupação da comunidade internacional sugerindo a necessidade de efetuar mudanças na matriz energética impulsionada pela sociedade industrial. Desta vez, devido aos riscos de eventos climáticos extremos provocados pela acumulação de dióxido de carbono na atmosfera.<sup>360</sup>

O modelo energético da sociedade ocidental está baseado no consumo cada vez maior de energia. Como a principal fonte energética desse sistema deriva de combustíveis de origem fóssil, não renováveis, são dois os problemas a serem enfrentados: por um lado, o risco ambiental provocado pela liberação de grandes quantidades de gás carbônico, resultante da queima desses combustíveis e, por outro, a diminuição crescente das fontes disponíveis desses

<sup>359</sup> BROWN, Harrison, BONNER, James e WEIR, John. Os próximos cem anos. Os recursos naturais e tecnológicos do Homem. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1957.

<sup>360</sup> OLIVEIRA, Adilson de. Integración y transición energética: una perspectiva brasileña. Foreign Affairs Latinoamérica Volumen 9 Número 2, marzo de 2009. p. 1.

combustíveis. A identificação de tal cenário leva ao reconhecimento da importância de operacionalizar-se a superação do modelo petróleo-dependente e criar um modelo em que a energia provenha majoritariamente de fontes inesgotáveis, cuja produção e aproveitamento se dêem de forma não-poluente. Esse parece o horizonte desejável a ser perseguido. Seja pela diminuição das reservas mundiais de petróleo ante o contínuo aumento da demanda por parte de economias emergentes, seja pela excessiva poluição provocada pela queima de combustíveis fósseis, é imprescindível uma transição da matriz energética, de um modelo produtivo do século XX petróleo-automóvel para uma era pós-petróleo, na qual sejam adotadas políticas que priorizem a participação das fontes de energias renováveis. Porém, este salto às fontes alternativas de energia, é uma transição que exige tempo e altos investimentos, como aponta Adilson de Oliveira *“los costos de esa transición no son pequeños y sus beneficios, en términos de pérdidas económicas evitadas, son difíciles de medir.”*<sup>361</sup>

Não obstante as pesquisas para desenvolver energias alternativas, limpas e provenientes de fontes renováveis estejam avançando em todo o mundo, e alguns passos importantes vêm sendo tomados na região,<sup>362</sup> a transição ainda demanda grandes investimentos em adaptação de sistemas de aproveitamento e distribuição, para serem largamente utilizadas, o que não é viável no curto prazo.

Neste esquema, o gás natural cumpre o importante papel de ser um combustível-ponte entre um padrão e outro, durante o período de transição, representando um combustível de maior disponibilidade na região e menos poluente que seus similares fósseis. Do ponto de vista ambiental (baixo potencial poluente, tanto na queima quanto no transporte), econômico (existência de países superavitários e deficitários na região), geográficos (proximidade entre os países) ou técnicos (horizonte de reservas), o gás natural é o combustível de mais alto potencial para desempenhar essa transição entre modelos energéticos na região.<sup>363</sup>

As projeções sobre o consumo de gás natural refletem um crescimento acelerado, na América do Sul em geral, o que o qualifica como um combustível-ponte por excelência enquanto são desenvolvidas e adaptadas as novas fontes de energia renováveis.

---

<sup>361</sup> OLIVEIRA, Adilson de. Integración y transición energética: una perspectiva brasileña. Foreign Affairs Latinoamérica Volumen 9 Número 2, marzo de 2009. p. 2.

<sup>362</sup> OLIVEIRA menciona entre os avanços da transição energética brasileira por exemplo o fomento as cadeias produtivas de energia nuclear, etanol e energia hidroelétrica assim como o programa de biodiesel que levaram que em 2007 os biocombustíveis representaram o 10,1% do total de combustíveis líquidos que se consumiram no Brasil e que o sistema energético brasileiro obtenha praticamente a metade de seu abastecimento a partir de fontes renováveis de energia. OLIVEIRA, Adilson de. Integración y transición energética: una perspectiva brasileña. Foreign Affairs Latinoamérica Volumen 9 Número 2, marzo de 2009. pp. 2-3.

<sup>363</sup> ZANELLA, Cristine Koehler. A Esperança Energética na Caixa de Pandora: Oportunidades e potencialidades da Integração Gasífera na América do Sul. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito da Integração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2007. Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Silva Seitenfus. p. 65.

O consumo de gás natural na América do Sul que no ano 2000 era de 3,3 Tpc3 passará para 11,7 Tpc3 projetados em 2025, como pode ser visto na Figura 5.

Figura 5 – Consumo de Gás Natural na América do Sul (1970 e 2025)



Fuente: EIA – Energy Information Administration - International Energy Outlook 2004

análise e serão aqui matéria de gás entre os países da América do Sul para que se crie uma estratégia conjunta para que estabeleça o papel a ser desempenhado pelo continente na transição energética mundial. A situação privilegiada da América do Sul, para o abastecimento do gás como combustível ponte nesse período de transição, implica que a região reivindique sua situação geopolítica favorável na economia global através de políticas nacionais coordenadas com vistas ao atingimento de uma estratégia conjunta. A determinação do ritmo da transição e a articulação industrial são aspectos necessários para que o processo de transição não provoque rupturas sociais e econômicas, tanto no âmbito internacional quanto na região sul-americana. Para maximizar os benefícios do desenvolvimento do mercado energético, esta transição deve ocorrer de forma cooperativa e coordenada, tanto no desenvolvimento de novas fontes renováveis como no aproveitamento das atuais reservas de não renováveis. Sobre este tema, Oliveira adverte:<sup>364</sup>

*Si la transición fuera muy rápida, los recursos fósiles regionales sufrirían una devaluación precoz. En ese caso, buena parte de esos recursos permanecería en el subsuelo, sin uso económico, y las exportaciones de hidrocarburos (petróleo y gas natural) dejarían de ser, en un futuro cercano, una fuente significativa de ingresos fiscales y de divisas para la región.*

<sup>364</sup> OLIVEIRA, Adilson de. Integración y transición energética: una perspectiva brasileña. Foreign Affairs Latinoamérica Volumen 9 Número 2, marzo de 2009. p. 7.

*Por otro lado, una transición lenta provocaría que la ventaja comparativa regional, su sistema energético con pocas emisiones de carbono, dejara de ser importante.<sup>365</sup>*

### **3.6 – Situação dos Recursos Energéticos na América do Sul**

A América do Sul é uma região que possui uma posição privilegiada no campo energético constituindo uma vasta reserva de recursos. A maior parte destes recursos pode ser oferecida aos consumidores, com baixos custos de oportunidade. Segundo Adilson de Oliveira,<sup>366</sup> a energia é a vantagem competitiva mais importante da região para atrair os investimentos e inserir a América do Sul na economia do mundo.

Diferentemente de outras regiões do mundo, a América do Sul não sofre a pressão para encontrar fontes de energia seguras, ambientalmente limpas e competitivas para suprir seu consumo de energia. A região tem a maior quantidade de recursos energéticos inexplorados, tanto renováveis como não renováveis, que podem proporcionar sustentabilidade a seu sistema de energia e produzir um superávit substancial para ser oferecido a outras regiões do mundo.<sup>367</sup>

Uma rápida análise sobre a situação energética dos países da América do Sul evidencia a alta complementaridade entre eles, caracterizada tanto pela diversificação e heterogeneidade dos recursos disponíveis, ou seja, há países demandantes e países exportadores de energia.

A Venezuela é o país que possui as maiores reservas de petróleo e gás natural da região, ocupando o décimo lugar na produção mundial desses dois hidrocarbonetos. A Bolívia, por sua vez, detém a segunda maior reserva de gás natural, insumo basicamente exportado para o Brasil. Já a Argentina apresenta a terceira maior reserva de gás natural e a quarta de petróleo. O Brasil, mesmo sem considerarmos as novas descobertas, detém a terceira maior reserva de petróleo da América Latina. O Chile é altamente dependente de importação de insumos energéticos (aproximadamente 75% da sua energia é importada). A Colômbia é auto-suficiente em petróleo e exporta o excedente de sua produção. O Peru iniciou a exploração de gás do complexo da Camisea, e deverá fornecer gás natural para o

---

<sup>365</sup> O trecho correspondente na tradução é: Se a transição for muito rápida, os recursos fósseis regionais iriam sofrer uma desvalorização precoce. Neste caso, a maior parte desses recursos permaneceria no subsolo, sem uso econômico, e as exportações de hidrocarbonetos (petróleo e gás natural) deixariam de ser, no futuro próximo, uma fonte significativa de receita fiscal e de divisas para a região. Por outro lado, uma transição lenta demais faria com que a vantagem comparativa regional, o seu sistema de energia com baixas emissões de carbono, deixasse de ser importante.

<sup>366</sup> OLIVEIRA, Adilson de. La sostenibilidad Energética en Sud América: El rol de Brasil, 2006. p. 2.

<sup>367</sup> Mais ainda se as jazidas de óleo e gás recentemente descobertas no Brasil são confirmadas (campos de Tupi e Júpiter), Brasil, que já é auto-suficiente na produção de óleo, seria também auto-suficiente em gás natural, passando de importador de este recurso a exportador. Também foram descobertos novos poços exploratórios no Peru.

consumo doméstico e parte para exportação. O Paraguai não possui reservas de petróleo e gás, porém exporta energia hidrelétrica para o Brasil e para a Argentina, a partir da produção das binacionais Usinas de Itaipu e de Yacyreta. O Equador configura-se como exportador de petróleo e o Uruguai, por não possuir reservas de petróleo e gás, importa esses insumos para o consumo doméstico.<sup>368</sup>

A despeito da existência de recursos energéticos em abundância no continente, a região vem passando por problemas de disponibilidade de energia em quase todos os países que a compõem, existindo problemas na adequada distribuição destes recursos no plano regional. A falta de energia acessível e seu alto custo é um fator importante a impedir o desenvolvimento da América do Sul, já que a energia é necessária para incrementar a produtividade econômica e para melhorar a qualidade de vida da região. Como afirma Mares, a distribuição da energia não concorda com as necessidades. Dos 26 países da América Latina analisados pelo BID, menos de 90 por cento da população tinha acesso a eletricidade em pelo menos 19 deles.<sup>369</sup>

A Tabela 7 apresenta as reservas que os países da América do Sul possuem em gás natural, e o quanto produzem e consomem desse insumo.

**Tabela 7 – América do Sul Reservas, Produção e Consumo de Gás Natural**

PAIS	RESERVAS	PRODUÇÃO	CONSUMO
VENEZUELA	4.708,0	26,5	26,5
BOLÍVIA	750,0	14,7	3,0
ARGENTINA	446,0	44,8	44,1
BRASIL	347,7	9,8	19,8
PERU	334,0	3,4	3,4
COLOMBIA	122,9	7,2	7,2
CHILE	100,0	1,8	4,2
EQUADOR	9,4	0,3	0,3
PARAGUAI	0,0	0,0	0,0
URUGUAI	0,0	0,0	0,1

Fonte: [www.eia.gov](http://www.eia.gov) (outubro/2009)  
Reservas, Produção e Consumo em bilhões de m<sup>3</sup>  
Reservas: dados de janeiro de 2008  
Produção e Consumo: dados de 2007

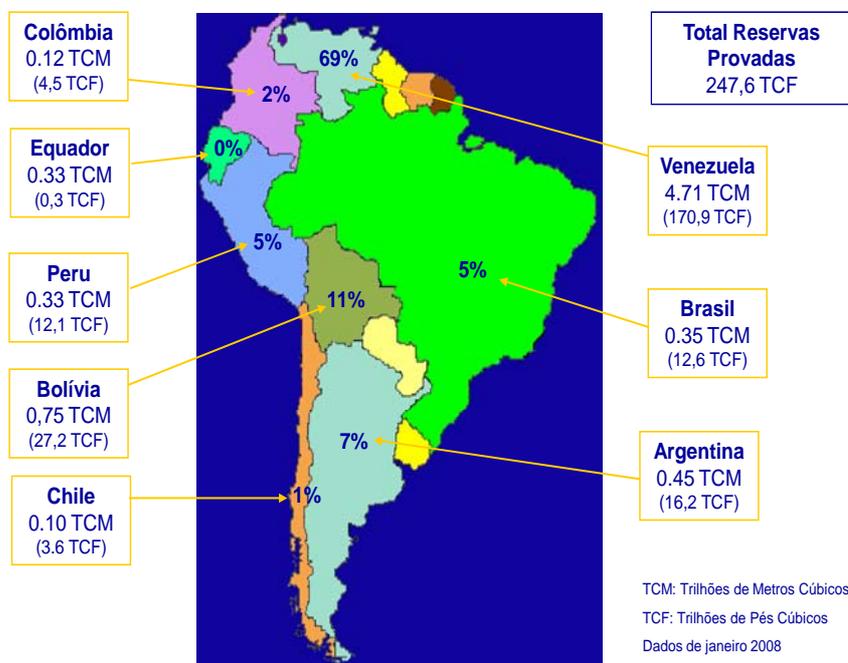
<sup>368</sup> SENNES, Ricardo Ubiraci e PEDROTI, Paula. “Entre a geopolítica e a geoeconomia: regimes internacionais e o tema da energia nas relações latino-americanas”. Prospectiva Consultoria, São Paulo, 2007. p. 11.

<sup>369</sup> Segundo o mesmo estudo citado por Mares, em quatro desses países (Guatemala, Honduras, Haiti e Guiana) menos da metade da população tem eletricidade. MARES, David R. Sector energético latinoamericano: Integración a todo gas. In Contrapunto. abril/junio 2006 p. 92.

Pela análise da tabela, pode-se apreciar que na região existem países com potencial para exportação porque tem reservas significativas e um baixo consumo interno proporcional como Peru ou Bolívia e em contrapartida países como Brasil, Argentina e Chile que se constituem em potenciais importadores.

É possível identificar que a continuidade geográfica dos países produtores e consumidores da região é propícia para que se organize uma série de projetos com vistas ao aproveitamento do gás natural que promoveria fortemente a integração da infraestrutura sul-americana. Com o dilatado horizonte de uso das reservas e com o aumento da viabilidade econômica do gás natural, em decorrência dos altos preços do petróleo, os recursos gasíferos podem se converter em uma importante fonte de recursos para a região. Utilizando-se de forma integrada os recursos, estabelecendo a complementaridade e não a concorrência entre as diferentes fontes energéticas, a região sul-americana poderia superar, com êxito, esse momento de inflexão energética mundial.<sup>370</sup>

**Figura 6 – Reservas Provadas da América do Sul (TCM e TCF)**



Fonte: [www.eia.gov](http://www.eia.gov) (2008) – elaboração própria

<sup>370</sup> ZANELLA, Cristine Koehler. A Esperança Energética na Caixa de Pandora: Oportunidades e potencialidades da Integração Gasífera na América do Sul. Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Direito da Integração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2007. Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Silva Seitenfus. p. 66.

O abastecimento de gás natural é uma atividade recente, em plena expansão e a rede de gasodutos para trazer o gás das áreas produtoras até as portas da cidade das áreas consumidoras não está totalmente desenvolvida. A demanda de gás tem crescido mais rápido do que sua produção. Esta situação pode ocorrer em vários países da região se a demanda for incentivada em um processo de transição energética regional, usando o gás natural como combustível-ponte, mais barato, menos poluente, e capaz de gerar maior desenvolvimento nas zonas mais necessitadas do continente.

Atualmente, a integração energética não é um projeto pelo qual a América do Sul esteja trabalhando coordenadamente. Em lugar de uma política energética conjunta, encontramos uma série de políticas nacionais, no melhor dos casos bilaterais, e na maioria dos casos sem uma política e planejamento de médio e longo prazo que leve à decisões conjuntas aproveitando sinergias na região. As experiências recentes de quebras de contratos entre países da região, tem ocasionado uma perda de confiança dos países nas transações envolvendo energia. À título de exemplo, vemos que existem países como Chile cuja política energética encontra-se à procura de fontes alternativas para diminuir a vulnerabilidade de contratos exclusivos com países vizinhos, como foi o caso da Argentina. Situação similar de dependência do fornecimento, neste caso boliviano, está experimentando o Brasil, pelo menos em um horizonte próximo, e até que as recentes descobertas de Santos e Espírito Santo comecem a produzir. O que o leva a enfrentar a necessidade de aumentar a produção nacional para a demanda contínua e apostar na importação de GNL para a demanda sazonal. Nesta linha, a política energética do gás, além de procurar fontes alternativas para as demandas flexíveis busca o incremento da produção interna em cada um dos estados em particular. Por outro lado, existem países dependentes das importações como Uruguai e Paraguai que estão sendo favorecidos por contratos feitos com a Venezuela a preços subvencionados, mas que demandam fortes pressões de alinhamento geopolítico. Em outros países, como Equador ou Bolívia, as reformas legislativas e questionamentos de contratos trouxeram incertezas à indústria petroleira, diminuindo os investimentos para produção. No caso do Peru, que possui grandes reservas, falta infraestrutura de produção e de transporte para mercados domésticos desenvolvidos que possa absorver esta produção e uma política clara sobre as condições de negociação que incentive o comércio intra-regional. Em geral, faltam na América do Sul políticas conjuntas de incentivos ao comércio de gás natural na região, aproveitando as múltiplas vantagens que a integração energética oferece para o seu desenvolvimento.

Na opinião da Agência Internacional de Energia (AIE),<sup>371</sup> a América do Sul está vivendo uma fase de distanciamento entre os governos e uma desintegração energética diante das políticas desencontradas de vários países e da nacionalização da indústria de gás na Bolívia. Segundo o relatório aprovado pela AIE os paradoxos são tantos na região que projetos de gasodutos estão sendo abandonados, apesar dos recursos abundantes. Para a agência, a falta de gás na América do Sul transformou-se em problema "endêmico". De acordo com o relatório, o crescimento da produção de gás na Bolívia está estagnado e dificilmente o país conseguirá atrair os investimentos necessários para cumprir os contratos assinados nos últimos anos com Argentina e Brasil. A agência estima que a Bolívia terá de investir US\$ 3,5 bilhões até 2012 para entregar o gás prometido, o que equivale aos investimentos dos últimos 12 anos. Diante da confiança baixa dos investidores no país neste momento, a meta seria difícil de ser atingida.

Por outro lado, para o *Instituto Libertad y Desarrollo* os projetos de GNL refletem a incapacidade da América do Sul em estabelecer mercados de intercâmbio comercial. Se for considerada a produção e o consumo de gás natural e de petróleo em 2007, a região tem excedentes nos dois energéticos. Para este estudo, a idéia de consolidar uma integração energética na região, em que, por exemplo, os produtores de gás como Bolívia, Peru ou Argentina abasteçam aos países deficitários como Chile o Uruguai, vem perdendo credibilidade.<sup>372</sup>

A pesar de muitos dos países contarem com um amplo intercâmbio bilateral de energéticos, as mudanças entre experiências bem sucedidas e mal sucedidas como as do Chile com Argentina em gás, não tem conseguido consolidar uma integração dos mercados domésticos de cada país.

Segundo Garcés,<sup>373</sup> os prejuízos deste fracassado processo tem frustrado economias milionárias: *"Se calcula que con una mayor integración, la región podría ahorrar más de US\$ 5.000 millones, además de las ventajas que implica en materia de riesgo para las inversiones el contar con un mayor nivel de seguridad en el abastecimiento de energía"*.<sup>374</sup> Isto tem conduzido a que vários países da América do Sul recorram às opções mais seguras para seu fornecimento energético. Chile, Brasil e, inclusive, a Argentina recorreram ao gás

<sup>371</sup> "AIE alerta para 'desintegração energética' na América do Sul." O Estado de São Paulo. 19.08.09.

<sup>372</sup> Esta é uma das conclusões que chega Francisco Garcés, diretor do "Centro de Economía Internacional del Instituto Libertad y Desarrollo" em seu informe "El GNL y el fracaso de la integración energética en América Latina". Disponível em <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/> acesso 03.08.09.

<sup>373</sup> El GNL y el fracaso de la integración energética en América Latina". Disponível em <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/> acesso 03.08.09.

<sup>374</sup> O trecho correspondente na tradução é: Estima-se que, com uma maior integração, a região poderia economizar mais de US \$ 5 bilhões, além dos benefícios que isso implica em termos de risco de investimento ao contar com um maior nível de segurança de abastecimento energético.

natural liquefeito (GNL) para conseguir equilibrar suas necessidades. No Chile, a primeira importação de gás natural foi feita desde Trindade e Tobago.

Mesmo que nenhum dos países da região possua por si mesmo todas as características para ter estratégias energéticas viáveis – ou seja, reservas, disponibilidade de capital, infraestrutura e uma demanda compatível – a região no seu conjunto possui. Por exemplo, em 2007, a produção gasífera na América do Sul foi de aproximadamente 106 bilhões de m<sup>3</sup>, enquanto o consumo foi de apenas 99 bilhões.

Em seguida será feito um breve resumo da utilização do gás natural nos principais países da região com o objetivo de explicitar a relação de complementaridade entre eles, o que poderá se constituir mais à frente as bases de uma das principais forças do projeto de integração regional sul-americano aqui proposto.

### 3.6.1 – O gás natural na Argentina

A produção de gás natural na Argentina começou no sul do país em 1913, mas até a década de 1950 o gás era considerado uma fonte secundária de energia, e de modo geral era queimado nas plataformas de produção ou nas usinas de processamento. Isso mudou com a construção de gasodutos, na década de 1950, para transportar o gás natural do sul e do noroeste do país até Buenos Aires. Nas décadas seguintes, construíram-se outros gasodutos, entre eles ao primeiro gasoduto internacional da América do Sul, que em 1972 ligava Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia, a Campo Durán, na Argentina. Em 1997 o gás natural atendia à quase metade das necessidades de consumo de energia na Argentina e o país tornou-se o terceiro usuário de gás natural no mundo, depois dos Estados Unidos e da Rússia.<sup>375</sup> Dos países sul-americanos, ela é um dos que fazem maior uso do gás natural em sua matriz energética.

A participação do gás natural na matriz energética, como energia primária, é de aproximadamente 50%. No que se refere à energia elétrica, a geração com base no gás natural representa 55% da potência instalada e 27% das fontes utilizadas, o que classifica a indústria gasífera argentina como uma das mais representativas na América do Sul.<sup>376</sup>

Em decorrência das reformas no setor de hidrocarbonetos, que tiveram lugar no início da década de 90, a partir de 1998 o país passou de importador a exportador de gás natural. O

<sup>375</sup> O'KEEFE, Thomas Andrew. Argentina. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. pp. 211-212.

<sup>376</sup> STRAT Consulting. A Reforma da Indústria do Gás Natural na Argentina. Estudo para Elaboração de um Modelo de Desenvolvimento da Indústria Brasileira de Gás Natural. Rio de Janeiro: Agosto de 2004. Disponível em: [http://www.anp.gov.br/gas/gas\\_projetos.asp](http://www.anp.gov.br/gas/gas_projetos.asp). Acesso em: 19.08.08. p. 4.

consumo interno em 2004 era de aproximadamente 86%, enquanto o restante da produção era direcionado ao mercado externo, formado pelo Chile (85%), Brasil (14%) e Uruguai (1%) e se previa na época que aumentando a infraestrutura para a exportação a Argentina chegaria a entregar, aproximadamente, 30% da sua oferta total de gás, quase o dobro do que se fazia no ano 2004.<sup>377</sup>

Contudo, o cenário mudou radicalmente. Como o grosso do gás natural produzido na Argentina é consumido internamente, a intervenção do governo federal no mecanismo de mercado para determinação de preços em 2002 provocou uma queda na produção. Além disso, os preços artificialmente baixos induziram uma explosão de demanda que acabou por superar a oferta. Todos esses fatores contribuíram para sérios episódios de escassez a partir de 2004.<sup>378</sup> As políticas, que tiveram como objetivo político reduzir o custo da energia para os consumidores domésticos, resultaram ser dissuasivas do investimento privado. A crise de fornecimento, produto da queda da sua própria produção, levou à reativação do gasoduto da Bolívia, que durante muito tempo tinha sido subutilizado. Em novembro de 2004, os Presidentes de Bolívia e Argentina assinaram um contrato de fornecimento de gás natural ao mesmo preço que Bolívia vendia ao Brasil, que foi posteriormente renegociado em 2006 quando a Argentina atravessava uma escassez aguda de energia, que a levou a assinar um contrato de 20 anos. Neste contrato a Bolívia garante à Argentina 22,7 milhões de metros cúbicos de gás natural por dia, à um preço de US\$ 5,00 por milhão Btu, cujo valor foi considerado relativamente alto na época, embora esteja previsto ser reajustado a cada seis meses com base nos preços comparativos para o diesel e óleo combustível.

Desde 2008 o governo argentino começou a aumentar os preços do gás de maneira ostensiva, criando categorias de usuários, que foi denominado de “tarifazo”. Esta política de subvenções no preço do gás natural e aumento as tarifas no último ano estão ocasionado um forte desgaste ao governo e ações de inconstitucionalidade na justiça. Os preços do gás natural residencial experimentaram um aumento de até 260%, além das penalidades do programa de uso racional de energia e o impacto nos impostos incluídos nas faturas. Além deste encargo, no último ano 2008-2009, adicionaram outras duas taxas, uma destinada a subvencionar o preço do botijão de gás consumido pelas famílias mais pobres e outra para aumentar o preço do gás na boca do poço pago às petroleiras. Os encargos não são efetuados para todos os consumidores, durante os meses de inverno, o encargo alcança a aproximadamente 1,2

---

<sup>377</sup> STRAT Consulting. A Reforma da Indústria do Gás Natural na Argentina. Estudo para Elaboração de um Modelo de Desenvolvimento da Indústria Brasileira de Gás Natural. Rio de Janeiro: Agosto de 2004. Disponível em: [http://www.anp.gov.br/gas/gas\\_projetos.asp](http://www.anp.gov.br/gas/gas_projetos.asp). Acesso em: 19.08.08. p. 4.

<sup>378</sup> O'KEEFE, Thomas Andrew. Argentina. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. pp. 211-213.

milhões de lares, ou 18% do total de residências abastecidas pela rede. O resto do ano é ampliado a 31% das residências.<sup>379</sup>

**Tabela 8 – Matriz Energética – Argentina**

<b>Matriz Energética - Consumo – Argentina*</b>	
<b>Petróleo (2008)</b>	<b>610</b>
<b>Gás Natural (2007)</b>	<b>1.554</b>
<b>Carvão (2007)</b>	<b>0</b>
<b>Energia Hidroelétrica (2006)</b>	<b>97,7</b>

Fonte: EIA

\* Unidades: Energia Elétrica - Bilhões de Kilowatt-hora, Petróleo - Barris diários, Gás - Bilhões de pés cúbicos, Carvão - Milhões de toneladas

### 3.6.2 – O gás natural no Brasil

Historicamente o sistema brasileiro de energia se baseou essencialmente na força hidroelétrica para a geração de eletricidade e do petróleo para os combustíveis. O gás natural não se apresentava nem como fonte disponível em abundância nem como fonte competitiva, ao longo da década dos 80 e início da década de 90, basicamente porque não obstante a possibilidade de utilização de gás natural no setor industrial, havia pouco espaço para seu uso em setores que foram fundamentais para sua expansão em outros países, como a calefação. Ainda na década de noventa, consciente das dificuldades pelas quais poderia passar o país, dada sua dependência da energia hidráulica e seu forte componente de variações nos índices pluviométricos sazonais, o governo brasileiro resolveu apostar no potencial do gás natural, um recurso que já era plenamente utilizado na Argentina e no Chile. Além de diversificar a matriz energética nacional, a utilização desse insumo poderia aumentar a competitividade de certos setores industriais.<sup>380</sup>

Nesta linha, a partir da década de 90, o setor que impulsionou o aumento do consumo de gás natural no Brasil foi o de transformação, juntamente com as indústrias química e

<sup>379</sup> Segundo o Jornal argentino La Nación (8 de agosto 2009), o cargo nas tarifas de gás foi criado para aumentar os ingressos da petroleira estatal ENARSA através de um fundo fiduciário. O aumento, que já passou por três modificações, é rejeitado pelos usuários, associações de consumidores e pela oposição. Tem ações na justiça para determinar sua constitucionalidade.

<sup>380</sup> ZANELLA, Cristine Koehler. A Esperança Energética na Caixa de Pandora: Oportunidades e potencialidades da Integração Gasífera na América do Sul. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito da Integração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2007. Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Silva Seitenfus. p. 15.

siderúrgica.<sup>381</sup> As razões que levaram o Brasil a ampliar a participação do gás na economia nacional possuem cunho econômico, estratégico e também político: a necessidade de diversificação da matriz energética, a opção política de aumentar em bases econômicas a utilização de gás na termoeletricidade, o acesso às grandes reservas bolivianas através do gasoduto Brasil-Bolívia e a descoberta de reservas na Bacia de Santos.<sup>382</sup> A construção do gasoduto para trazer gás natural da Bolívia (GASBOL) (iniciada em 1997 e que inaugurou seu primeiro trecho em 2001) e a privatização das companhias de distribuição de gás, fizeram aumentar rapidamente a participação do gás natural no balaço primário brasileiro de energia. Concomitantemente, no ano 2000, o governo federal lançou o Plano Prioritário de Termoelétricas, planejando aumentar o consumo de gás através da termoeletricidade, alavancando assim a participação do gás natural na matriz energética brasileira. Esta estratégia não progrediu na dimensão esperada já que, segundo a ANP, o número de usinas termoelétricas construídas ficou muito aquém do projetado pelo governo para impulsionar o mercado consumidor, em decorrência da falta de sinergia entre o órgão responsável por determinar a política a ser aplicada no mercado de gás natural e o órgão responsável pela política do setor energético.<sup>383</sup>

Durante a crise energética que atingiu o país entre 2001 e 2002 – obrigando, inclusive, o estabelecimento de um racionamento de energia elétrica da ordem de 20% – ficou clara a importância de diversificação da matriz energética para garantir a segurança no abastecimento do setor elétrico, ao longo dos anos seguintes.<sup>384</sup>

As projeções para o crescente uso do gás natural na matriz energética brasileira mostram que no futuro o gás será a segunda fonte de energia no Brasil (depois do petróleo) ultrapassando o álcool, cuja participação na matriz energética também está crescendo.<sup>385</sup> É preciso assegurar uma oferta crescente, face ao potencial de crescimento do mercado, já que o déficit deverá aumentar nos próximos anos até que o gás proveniente das recentes descobertas chegue aos mercados. O gás boliviano responde por aproximadamente metade do consumo

---

<sup>381</sup> AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO – ANP. Superintendência de Comercialização e movimentação de Gás Natural. Indústria Brasileira de Gás Natural: Regulação Atual e Desafios Futuros. Nota Técnica 034/2001. Rio de Janeiro, 2001. pp. 3-5 e 60.

<sup>382</sup> MOTA, Julia Borges e CHEQUER, Alexandre Ribeiro. A regulação do Gás Natural no Brasil e suas Implicações no Cone Sul. In IV Congresso Latino Americano e do Caribe de Gás e Eletricidade. Novembro, 2003. Trabalho Nº 50 pp-19.

<sup>383</sup> AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO – ANP. Superintendência de Comercialização e movimentação de Gás Natural. Indústria Brasileira de Gás Natural: Regulação Atual e Desafios Futuros. Nota Técnica 034/2001. Rio de Janeiro, 2001. pp. 3-5 e 60.

<sup>384</sup> ZANELLA, Cristine Koehler. A Esperança Energética na Caixa de Pandora: Oportunidades e potencialidades da Integração Gasífera na América do Sul. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito da Integração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2007. Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Silva Seitenfus. p. 16.

<sup>385</sup> Estudo do Centro Brasileiro de Infraestrutura (CBIE) citado por LANDAU Georges. La Crisis energética de América del Sur. En: Archivos del Presente. Año 12. Nº 47, 2008. p. 113.

brasileiro, cerca de 47 milhões de metros cúbicos por dia (Mm<sup>3</sup>/d). Em vista da incerteza política na Bolívia, depois da nacionalização de sua indústria de gás, o governo brasileiro está dando prioridade ao desenvolvimento de reservas nacionais e à ampliação da malha de gasodutos que criará a infraestrutura necessária para escoar o aumento de produção, interligando os centros produtores aos consumidores, assim como a construção de terminais de regaseificação que permitam a importação de GNL.

### 3.6.3 – O gás natural na Bolívia

Poucas questões da agenda nacional da Bolívia têm mais relevância que a abordagem política do desenvolvimento da indústria do gás natural. As enormes reservas de gás na Bolívia, num mundo ávido por energia, representam um recurso sem precedentes desde o boom do estanho.<sup>386</sup> A Bolívia, que encerra em seu subsolo aproximadamente 110 bilhões de m<sup>3</sup> de gás natural, é o país com a segunda maior reserva deste hidrocarboneto na América do Sul, ficando somente atrás da Venezuela. Na produção de energia primária boliviana (vide Tabela 9) o gás natural tem uma importância ainda maior que o petróleo, totalizando 58%, seguido pelo petróleo (24%), pela hidroenergia (6%), pela lenha (7%) e outros (5%). Com relação à utilização desse combustível, para a produção de energia elétrica, a indústria boliviana apresenta-se como a mais ativa da região, respondendo por 61,5% da produção de eletricidade no país.

**Tabela 9 – Matriz Energética Bolívia**

<b>Matriz Energética - Consumo - Bolívia*</b>	
<b>Petróleo (2008)</b>	<b>60</b>
<b>Gás Natural (2007)</b>	<b>106</b>
<b>Carvão (2007)</b>	<b>0</b>
<b>Energia Elétrica (2006)</b>	<b>n/d</b>

Fonte: EIA

\* Unidades: Energia Elétrica - Bilhões de Kilowatt-hora, Petróleo - Barris diários, Gás - Bilhões de pés cúbicos, Carvão - Milhões de toneladas

As reservas de gás natural da Bolívia foram exploradas para suprir a demanda interna e o mercado regional do Cone Sul, tendo o Brasil como seu consumidor principal. Em 1990, o gás natural correspondia a apenas 3% do consumo energético total da Bolívia. Ao longo da década, à medida que mais gás era descoberto e a rede interna de distribuição por gasoduto se

<sup>386</sup> DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. pp. 323-351.

expandia, esse número subiu firmemente. Embora a maior parte do gás fosse consumida por usuários industriais, o consumo doméstico foi responsável por grande parte do aumento a partir de 1996. Em 2003, o gás era distribuído para a maioria das grandes cidades por 12 gasodutos internos.<sup>387</sup> A Tabela 10 mostra as reservas provadas

**Tabela 10 – Gás Natural - Bolívia**

<b>Gás Natural – Bolívia</b>	
<b>Reservas provadas 2008*</b>	<b>26,500</b>
<b>Produção 2007</b>	<b>519.1</b>
<b>Consumo 2007</b>	<b>105.9</b>

\*Valores em Bilhões de pés cúbicos

Fonte: Energy Information Administration [www.eia.doe.gov](http://www.eia.doe.gov)

Bolívia, após a nacionalização dos hidrocarbonetos em maio de 2006, reduziu significativamente o investimento estrangeiro no setor e provocou a queda da sua produção, que como apontado na Tabela 10 é atualmente de 519,1 bilhões de pés cúbicos, colocando em risco a adimplência dos acordos entre Bolívia e seus compradores Brasil e Argentina.

#### 3.6.4 – O gás natural no Chile

Chile é um importador líquido de energia, em decorrência de uma série de condições geográficas, entre elas, a extensão e as dificuldades orográficas para o transporte por outros meios que não o marítimo, as escassas reservas de gás e o baixo potencial hídrico como fonte primária para a produção de eletricidade. Da mesma forma, as dificuldades políticas e as disputas com a Argentina, por questões fronteiriças, foram um obstáculo ao aproveitamento das vantagens comparativas concernentes à sua localização. Contudo, durante os anos 90, após a assinatura dos Protocolos de Integração Gasífera entre Chile e Argentina, em um curto período de tempo, foram realizadas importantes obras de infraestrutura de interconexão entre o mercado chileno e as reservas argentinas de óleo e gás. Assim, na segunda metade dessa década, o gás natural e o petróleo provenientes da Argentina passaram a suprir os usuários finais do Chile. Nesse contexto, a participação do gás como fonte primária de energia passou de 7% (1994) para 18% (2002).<sup>388</sup>

<sup>387</sup> DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 334.

<sup>388</sup> STRAT Consulting. A Reforma da Indústria do Gás Natural no Chile. Estudo para Elaboração de um Modelo de Desenvolvimento da Indústria Brasileira de Gás Natural. Rio de Janeiro: Agosto de 2004  
Disponível em: [http://www.anp.gov.br/gas/gas\\_projetos.asp](http://www.anp.gov.br/gas/gas_projetos.asp) acesso em: 19.08.08. p. 3.

Até a década de 1990, o Chile dependia da hidroeletricidade para gerar aproximadamente 70% da eletricidade consumida. Devido ao aumento da demanda por energia, provocado pelo crescimento econômico das décadas de oitenta e noventa e pelas graves secas a que está sujeito o país, o Chile procurou diversificar sua matriz energética construindo várias usinas termelétricas movidas à gás natural na região central do país. Porém, à exceção de pequenos campos de gás no sul do Chile, o país depende de importações para atender à sua demanda de gás natural.<sup>389</sup>

Como pode ser visto na Tabela 11, o Chile possui uma matriz energética relativamente diversificada. Nela, o petróleo ainda figura em primeiro lugar, respondendo por, aproximadamente, 40% da oferta total de energia primária. No entanto, o gás natural e o carvão mineral ocupam uma posição de destaque, com uma participação de 24,19% e 12,9%, respectivamente, sendo crescente participação do gás natural como fonte de energia no Chile. A partir da metade da década de noventa até 2004, esse combustível saltou de uma participação na matriz energética de 8% para 24,2%.

**Tabela 11 – Matriz Energética Chile**

<b>Matriz Energética - Consumo - Chile</b>	
<b>Petróleo (2008)</b>	<b>277</b>
<b>Gás Natural (2007)</b>	<b>148.3</b>
<b>Carvão (2007)</b>	<b>6.6</b>
<b>Energia Elétrica (2006)</b>	<b>45.5</b>

Fonte: EIA

Apesar da diversificação da matriz energética chilena, observa-se uma debilidade muito acentuada, no que diz respeito à origem dessa energia, uma vez que o país importa a maior parte dos volumes necessários ao seu consumo interno (97% do petróleo e 77% do gás natural consumidos provêm de outros países).

Dentre os principais incentivos que propiciaram a mudança na matriz energética chilena, vale ressaltar as motivações políticas e institucionais para a penetração do gás natural; a estruturação e a organização do setor com base em um modelo econômico liberal; a política de substituição por combustíveis mais baratos e a diversificação para diminuir o risco

<sup>389</sup> O'KEEFE, Thomas Andrew. Chile e energia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. *Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. pp. 205-234.

hidrológico; e a redução da grave contaminação ambiental, que afeta, principalmente, a região Central do Chile.<sup>390</sup>

Nesse contexto, em uma década a utilização do gás natural, como fonte de energia primária, apresentou um crescimento de mais de 200% no país. Esse combustível, além das vantagens econômicas que apresenta e dos menores custos ambientais, em relação a alternativa de expansão hidroelétrica, significou uma redução no risco de crise no fornecimento energético em face da volatilidade dos recursos hídricos. Entretanto a redução do risco, em função de fatores naturais, foi substituída pela dependência do fornecimento externo.

Em 1995, o Chile negociou com a Argentina o trato nacional para suas importações de gás assinando um protocolo de integração de gás natural, em conjunção com um acordo bilateral de acesso preferencial da ALADI, que implicava que a demanda do mercado chileno tivesse a mesma legitimidade que a demanda argentina e não pudesse ser discriminada. Em um curto período de tempo, uma rede de conexões foi montada, ligando reservas argentinas de óleo e gás ao mercado chileno que possibilitou uma rápida expansão do consumo chileno. Em termos econômicos, a entrada do gás natural na geração de energia permitiu que, entre 1997 e 2004, todos os chilenos consumissem energia elétrica a preços mais baixos do que os que haviam vigorado até então. No entanto, com esta estratégia o país passou a ficar extremamente dependente das importações da Argentina, que na época tinha perspectivas de aumentar sua produção e suas exportações. Contudo, o tratado não foi respeitado, diante das protestas nacionais que destituíram ao Presidente Fernando de la Rúa, o novo governo argentino de Kirchner tomou uma série de políticas (incluindo a baixa do preço do gás para o consumidor) que levaram à escassez da produção de gás para o consumo interno e para reduzir o problema interno, decidiram quebrar os contratos de fornecimento com Chile incrementando a vulnerabilidade chilena na região.<sup>391</sup> Em abril de 2004, o governo argentino emitiu a Resolução n°. 27, que cortou os efeitos do Protocolo de Cooperação Energética, o que provocou numa diminuição da exportação de gás para o Chile. Em poucos dias, os cortes de fornecimento chegaram a 50% dos volumes contratados, acarretando efeitos negativos no setor industrial e nos consumidores finais que precisaram racionar a energia em Santiago.

Atualmente, o Chile decidiu atacar sua vulnerabilidade energética, provocada pelas quebras de acordos pela Argentina, com a utilização de outras fontes que lhe proporcionem

---

<sup>390</sup> STRAT Consulting. A Reforma da Indústria do Gás Natural no Chile. Estudo para Elaboração de um Modelo de Desenvolvimento da Indústria Brasileira de Gás Natural. Rio de Janeiro: Agosto de 2004  
Disponível em: [http://www.anp.gov.br/gas/gas\\_projetos.asp](http://www.anp.gov.br/gas/gas_projetos.asp) acesso em: 19.08.08. p. 5.

<sup>391</sup> MARES, David R. Sector energético latinoamericano: Integración a todo gas. In: Contrapunto. abril/junio 2006. p. 95.

mais confiabilidade, e vem investindo na compra de GNL, que sairá mais caro do que uma alternativa de fornecimento direto de gás natural argentino, peruano ou boliviano, mas dará maior segurança ao abastecimento de gás para seu mercado doméstico.<sup>392</sup> Os próprios chilenos calculam que estas incertezas no fornecimento de energia, que poderiam ser superadas se a integração energética regional estivesse vigorando, devem provocar um custo de cinco bilhões de dólares.<sup>393</sup>

Em novembro de 2009 o governo chileno publicou um decreto que adapta o regulamento aduaneiro, autoriza a exportação de combustíveis e dá liberdade para vender a outros países da região. O gás passa a ter o mesmo tratamento que outras mercadorias em trânsito, o que significa que este combustível, se for vendido para terceiros países é livre de tributação. Esta nova normativa abre muitas opções para a integração energética regional mudando a posição do Chile de importador de gás para potencial exportador de gás ao mercado argentino e até mesmo ao Uruguai, ao Brasil e a outros mercados que tenham interligado as suas infraestruturas de transporte de gás. Segundo o jornal chileno *La Tercera* "Após a instalação no país de acolhimento e instalações de terminais de regaseificação de gás natural liquefeito (GNL), é tecnicamente viável enviar o combustível para a Argentina e outros países da região, em caso de oportunidades comerciais."<sup>394</sup> Com esta nova normativa o Chile pode fazer um uso mais eficiente de toda a infraestrutura de gasodutos do país abrindo um marco legal que permite múltiplas possibilidades de troca de energia dependendo da competitividade do preço e das necessidades de abastecimento dos países vizinhos.

### 3.6.5 – O gás natural no Peru

Como pode ser visto na Tabela 12, as indústrias do Peru ainda são dependentes do petróleo e dos combustíveis residuais. Esse modelo de uso de energia reflete a situação

<sup>392</sup> A construção de terminal e planta de regaseificação em Quintero, próximo a Santiago está estimada em US\$400 milhões SALOMÃO, Luis e MALHÃES, José. Processo de Integração Energética: Rumos e Percalços. Papeis Legislativos n.3, julho 2007. Observatório Político Sul Americano - OPSA. Núcleo de Estudos sobre o Congresso – NECON. Instituto IUPERJ. p. 16. Disponível em <http://observatório.iuperj.br> acesso em 04.08.08.

<sup>393</sup> Segundo estudos do "Instituto Libertad y Desarrollo" do Chile: "Fallida integración energética en Latinoamérica impidió ahorros por US\$ 5 mil millones". *El Mercurio* 3 de agosto 2009.

<sup>394</sup> Segundo o jornal "La Tercera" de 13 de novembro 2009: "*Una opción es enviar GNL a Argentina a través del gasoducto GasAndes y que sea enviado hacia la VIII Región, a través de los gasoductos argentinos y el Gasoducto del Pacífico, que está en Chile a la altura de Concepción. Otro camino es inyectar el combustible a Argentina a través de GasAndes y retirarlo por los gasoductos del Norte de Chile o bien, en la Región de Magallanes. Esto último permitiría mejorar la situación de Methanex, el mayor productor de metanol del mundo, que tiene una planta en la XII Región. Actualmente, Argentina no está suministrando el gas que requiere esa planta, lo que ha limitado su producción. Con el cambio de normativa Argentina podría suministrar ese gas en Tierra del Fuego, y recibir a cambio GNL a través del terminal de Quintero y GasAndes.*" In: "Chile emite decreto para exportación de gas natural" Disponível em: [http://groups.google.com/group/dcorporativo/browse\\_thread/thread/4d73e719b7da059c?hl=es](http://groups.google.com/group/dcorporativo/browse_thread/thread/4d73e719b7da059c?hl=es) acesso 14.11.09.

anterior, na qual o Peru era produtor e exportador de petróleo, embora a demanda interna de energia baseada no petróleo tenha superado há muito tempo a oferta nacional.<sup>395</sup>

**Tabela 12 – Consumo de energia por indústrias no Peru (2005)**

Consumo Energia em dólares por milhão de BTU Indústrias de Grande Porte	
Gasolina	24,1
Eletricidade	16,1
Gás Liquefeito de Petróleo	14,5
Gás Natural	3,8
Residual N° 6	6,7
Diesel N° 2	17,5

Consumo Energia em dólares por milhão de BTU Indústrias de Grande Porte	
Diesel N° 217,2	17,5
Eletricidade	16,2
Gás Liquefeito de Petróleo	14,5
Gás Natural	3,6
Carvão	3,8
Residual N° 6	6,7

Fonte: OSINERG –

Elaboração: WISE Carol. Peru. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios.

Até o desenvolvimento do Projeto Camisea, a produção de gás no Peru era pequena e proveniente de Talara e da Selva Central. Atualmente, essa produção é consumida, principalmente, para a geração de energia elétrica. Em 2001, o consumo de gás natural foi estimado em aproximadamente 26 milhões de pés cúbicos.<sup>396</sup> Com Camisea, os volumes de gás comprovados e estimados são suficientes para assegurar a auto-suficiência energética do país e ainda gerar um excedente exportável. Como as reservas estão localizadas na parte sul da Amazônia peruana, o escoamento do combustível para a capital do país exige a transposição da barreira dos Andes.

Estima-se que a produção de Camisea gere economias em diversos setores do país. O valor presente da economia foi estimado em US\$ 2,76 bilhões para o setor elétrico, US\$ 1,68

<sup>395</sup> WISE Carol. Peru. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. pp. 290-291.

<sup>396</sup> STRAT Consulting. A Reforma da Indústria do Gás Natural no Peru. Estudo para Elaboração de um Modelo de Desenvolvimento da Indústria Brasileira de Gás Natural. Rio de Janeiro: Agosto de 2004. Disponível em: [http://www.anp.gov.br/gas/gas\\_projetos.asp](http://www.anp.gov.br/gas/gas_projetos.asp). Acesso em: 19.08.08. p. 18.

bilhões para o setor industrial e US\$ 785 milhões para o setor de transporte, o que somado representará uma economia global de US\$ 5,33 bilhões.<sup>397</sup>

Atualmente, aproximadamente 74% da produção de energia elétrica peruana é hidráulica. Pretende-se, com a construção de termelétricas alimentadas a gás natural, promover maior segurança no fornecimento e reduzir o déficit de geração e o custo de geração de energia de energia elétrica, com a substituição de combustíveis caros como o óleo combustível e o diesel pelo gás. A possibilidade de instalar plantas geradoras, sem a obrigação de fazê-lo perto das bacias hidrográficas, provê um grau de independência em relação aos sistemas de transmissão de energia elétrica.

O Projeto Camisea é considerado, pelos governos das diversas correntes políticas que lhe deram impulso, um fator essencial para o desenvolvimento do setor energético peruano a médio e longo prazo e, principalmente, um gerador de crescimento na economia do país. Estima-se em US\$ 5 bilhões o montante de tributos a serem arrecadados em decorrência do projeto nos próximos 30 anos.

Dentre os objetivos do governo, destaca-se o aumento da competitividade do setor energético com a introdução de um combustível mais barato e confiável em relação aos previamente existentes. O fornecimento ao mercado interno de combustíveis no Peru, seja no setor industrial, seja no de geração de energia elétrica, depende hoje da importação, o que acarreta um custo elevado. Dessa forma, o auto-fornecimento de gás natural gerará forte impacto na economia.

Outro aspecto de grande relevância do uso do gás natural é a melhoria das condições ambientais. A introdução de combustíveis mais limpos em uma cidade com a densidade populacional de Lima, cujo transporte urbano é principalmente automotivo, constitui objeto importante para a atuação governamental. Há estudos avaliando a eletrificação do transporte público que, assim, usaria o gás natural de forma indireta. Por fim, um resultado importante esperado com o desenvolvimento do projeto, é o estímulo às indústrias que usam o gás natural como insumo (ferro, aço, cimento e petroquímica).<sup>398</sup>

Ao dispor de reservas de gás natural, cuja relação reserva / produção ultrapassa os cem anos, tal combustível passa a se constituir numa peça importante para a conexão de sistemas energéticos e para garantir a segurança no fornecimento de energia na região.

---

<sup>397</sup> STRAT Consulting. A Reforma da Indústria do Gás Natural no Peru. Estudo para Elaboração de um Modelo de Desenvolvimento da Indústria Brasileira de Gás Natural. Rio de Janeiro: Agosto de 2004. Disponível em: [http://www.anp.gov.br/gas/gas\\_projetos.asp](http://www.anp.gov.br/gas/gas_projetos.asp) acesso em: 19.08.08. p. 19.

<sup>398</sup> STRAT Consulting. A Reforma da Indústria do Gás Natural no Peru. Estudo para Elaboração de um Modelo de Desenvolvimento da Indústria Brasileira de Gás Natural. Rio de Janeiro: Agosto de 2004. Disponível em: [http://www.anp.gov.br/gas/gas\\_projetos.asp](http://www.anp.gov.br/gas/gas_projetos.asp) acesso em: 19.08.08. pp. 8-9.

Entretanto, até o momento, ainda não está bem definida a estratégia para o aproveitamento dos recursos de gás natural de Camisea, o que causa dúvidas, inclusive dentro do próprio país, e dificuldades na condução das negociações referentes ao melhor aproveitamento das reservas de Camisea que vive momentos de avanços e retrocessos. Desde sua descoberta, o Peru vem negociando a possibilidade de venda do gás com diversos países, gerando-se expectativas de consumo do gás de Camisea pelo Chile, Brasil, Argentina, México e Estados Unidos.

Uma das opções de aproveitamento incluía a ligação de Camisea com o gasoduto Brasil-Bolívia, onde o gás peruano atingiria o mercado brasileiro e, inclusive, poderia se unir ao projeto de integração regional como parte do anel energético junto com os recursos de Argentina, Bolívia e Brasil.

Apesar do cenário otimista das reservas de Camisea, em julho 2009, as autoridades peruanas anunciaram a renegociação do contrato de Camisea em decorrência de oposição surgida de políticos e da população à exportação do gás para o México.<sup>399</sup> O problema central é que por enquanto, só existem 8,8 bilhões de pés cúbicos (bpc) de reservas provadas nos Lotes de 88 e 56<sup>400</sup> e este volume já estaria comprometido com diferentes segmentos industriais (ver Tabela 13). Em total, o consumo nacional das reservas provadas chega a 4,63 bpc, 53,1% do total de contratos assinados. O restante, ou seja, 4,1 bpc das reservas provadas equivalente ao 46,9%, estaria destinado ao consorcio Perú LNG e seria exportado ao México, fato que está gerando questionamentos dos governos regionais ao sul do Peru, já que o preço de exportação seria menor que o preço de venda interno e se estaria vendendo o gás ao exterior quando o consumo interno não estaria totalmente coberto.

As reclamações das cidades mais pobres do sul do Peru estão a exigir que se priorize a construção do gasoduto que uniria Camisea às cidades de Cusco, Puno, Arequipa e Ilo, como foi estabelecido na lei que declarou de necessidade e interesse público a indústria do gás natural. Assim, estas cidades, que se encontram na região menos desenvolvida do país, passariam a contar com gás barato para a utilização na indústria, em centrais elétricas, para uso em calefação e para que o transporte na região possa ser abastecido com gás natural e não com petróleo, sabidamente mais caro. Até o momento, o Estado peruano não conseguiu apresentar e liderar uma proposta energética de longo prazo para o uso e destino do gás e está

---

<sup>399</sup> Prensa UPP publicado em 20 de Julho de 2009.

<sup>400</sup> Não se descarta a possibilidade que de existam mais reservas, mas os contratos são assinados até o limite do volume das reservas provadas.

permitindo que as negociações dos contratos sejam efetuadas de forma *ad hoc* pelas empresas produtoras.<sup>401</sup>

Tabela 13 – Destino das reservas provadas do gás de Camisea

**Camisea: contratos existentes con reservas probadas (al 28/2/09)**

USUARIOS	BPC	%
<b>1. Industrias</b>	<b>0.173</b>	<b>2,0%</b>
- Cementos Lima	0.053	
- Irradia	0.028	
- Alicorp	0.004	
<b>2. Termoeléctricas</b>	<b>1.425</b>	<b>16,3%</b>
- Edegel	0.383	
- Enersur	0.315	
- Kallpa	0.513	
<b>3. Distribución Lima</b>	<b>1.788</b>	<b>20,5%</b>
<b>4. Petroquímica</b>	<b>1.245</b>	<b>14,3%</b>
<b>5. Total Perú (1+2+3+4)</b>	<b>4.631</b>	<b>53,1%</b>
<b>6. Exportación Perú LNG</b>	<b>4.086</b>	<b>46,9%</b>
<b>7. Total (5+6)</b>	<b>8.717</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Informe Gaffney, Cline y Asociados, www.minem.gob.pe. LA REPÚBLICA

Segundo o contrato celebrado entre a empresa exportadora Perú LNG e a Confederação Federal de Eletricidade de México, o Peru fornecerá durante 15 anos uma quantidade de 2,4 trilhões de pés cúbicos, que geraria um excedente de gás natural que poderiam, pelas vantagens comparativas ser exportados ao Chile já que o frete marítimo seria mais barato devido à maior proximidade das plantas peruana com a chilena (a distância para o México seria de aproximadamente 1,700 milhas náuticas maior) e no caso do produto substituto para o Chile a distancia seria de cerca de 7,500 milhas náuticas (Indonésia, Malásia ou Rússia).<sup>402</sup>

Contudo, outro empecilho para permitir um adequado planejamento energético para o país e avanços na integração energética sul-americana, é a rejeição histórica do Peru à negociação dos contratos com o governo chileno. Isto decorre dos ressentimentos históricos que remontam à Guerra do Pacífico e mais recentemente à disputa sobre limites marítimos, pendente de resolução no Tribunal da Haia.<sup>403</sup> Assim, apesar de o gás peruano, mesmo na

<sup>401</sup> Em 28 de julho de 2009, o presidente do Peru Alan García durante sua mensagem oficial na comemoração da Independência fez um chamado para que se priorize a demanda interna do gás natural, mas não foi anunciada uma negociação entre o Ministério de Energia e Minas (MEM) e o Consorcio Camisea. Por outra parte, a oposição exige o cumprimento da Lei 27133 de Promoção ao Desenvolvimento da Indústria do Gás Natural que prioriza o abastecimento do mercado interno à exportação.

<sup>402</sup> Devido à proximidade entre a planta de regasificação chilena localizada na província de Quintero ao norte do Chile e o terminal peruano localizado ao sul de Lima entre Cañete e Chincha, Chile seria o “candidato ideal” para comprar o gás a partir do último trimestre de 2010. Expreso 12 de agosto 2009.

<sup>403</sup> Em 2005, o presidente peruano promulgou uma lei sobre a delimitação do território marítimo peruano. Tal documento legislativo define as linhas de base pelas quais se mede a largura do domínio marítimo do país. No entendimento peruano, o sistema de linhas paralelas deixa quase sem mar a sua província mais austral e, assim, justifica a opção pelo princípio das linhas equidistantes. Para o Chile, o Peru está desrespeitando tratados de delimitação marítima entre os dois países. Assim, o governo chileno nega-se a reconhecer o efeito jurídico da nova lei delimitatória promulgada pelo Peru. Apesar de

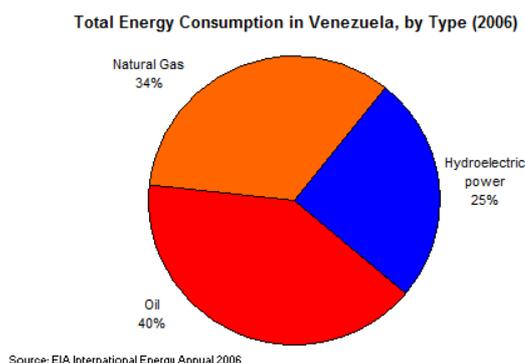
versão de GNL, apresentar vantagens comparativas para o mercado chileno, a opinião pública peruana reage temerosa a essa possibilidade.<sup>404</sup>

Em novembro 2009, o presidente do Peru, Alan García, anunciou uma "grande descoberta" de gás, em um lote da Petrobras na selva peruana, que poderia superar os 5 TCF (trilhões de pés cúbicos). No entanto, a própria Petrobras apontou que as amostras obtidas estão em fase de análise para que possa ser confirmada a comercialidade do bloco e calculada uma estimativa de volume de gás natural.<sup>405</sup>

### 3.6.6 – O gás natural na Venezuela

A matriz energética do consumo interno na Venezuela está dividida entre energia hidroelétrica (25%), gás natural (34%) e petróleo (40%), como pode ser visto na Figura 7

**Figura 7 – Venezuela - Consumo de energia por tipo (2006)**



Segundo o *Oil and Gas Journal*, a Venezuela tem 151 trilhões de pés cúbicos (tp<sup>3</sup>) de reservas provadas de gás, a segunda do hemisfério ocidental (depois apenas dos Estados Unidos) e a nona do mundo. Uma infraestrutura inadequada para transporte e distribuição, além de equipamentos obsoletos, tem impedido que Venezuela tire o máximo proveito desses

---

os países terem concordado em submeter a contenda à Corte de Haia, o fato é que permanece a controvérsia sobre uma zona de mais de 30 mil km<sup>2</sup>.

<sup>404</sup> O ex presidente de Petroperú César Gutiérrez se pronunciou sobre a possibilidade da venda do excedente do gás natural ao mercado chileno: *“hasta ahora poco o nada se ha hecho para iniciar una formal mesa de renegociación de la exportación del gas a México que traerá como consecuencia vender sus excedentes a Chile, cosa que no nos gusta por una cuestión estratégica”* “Destino del gas no sólo será México sino también Chile”. Diario Expreso (12/08/2009) Disponível em Redenergia.com.

<sup>405</sup> Peru anuncia grande descoberta de gás em lote da Petrobras. Reuters. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2009/11/05/peru-anuncia-grande-descoberta-de-gas-em-lote-da-petrobras.jhtm>. e “Petrobras informa sobre atividades no Peru: Companhia finalizou perfuração do primeiro poço do Bloco 58, localizado na província de Cusco, com 100% da concessão. Profundidade final alcançada foi de 4 mil metros Disponível em <http://www.blogspetrobras.com.br/fatosedados/?p=11908> acesso 06.11.09.

recursos. A indústria do petróleo consome cerca de 70% da produção venezuelana de gás natural, principalmente em reinjeção para possibilitar a extração de óleo. 406

Como visto na Tabela 14, em 2007, o país produziu 935,8 bilhões de pés cúbicos de gás natural e consumiu a mesma quantidade, fato que vem ocorrendo nos últimos anos. A escassez de gás natural na porção oeste da Venezuela é uma das causas da queda da produção de óleo, o que leva a Venezuela a ter projetos de importação de gás colombiano. No início de 2008, o gasoduto Antonio Ricaurte começou a funcionar, conectando a Venezuela com a Colômbia. Inicialmente, o gasoduto permitirá à Colômbia exportação de gás natural da área de Punta Ballenas a oeste da Venezuela, com volumes contratados vão 80-150 Mp3 por dia. No entanto, no futuro, o fluxo do gasoduto deve ser revertido em 2012, e a Venezuela passe a exportar 140Mp3 por dia de gás natural para a Colômbia.

**Tabela 14 – Gás Natural na Venezuela**

<b>Gás Natural</b> (Bilhões de Pés cúbicos)											
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Produção	1110.3	945.7	960.6	1119.8	1003.3	861.7	960.6	1013.5	918.2	935.8	NA
Consumo	1110.3	1016.4	960.6	1119.8	1003.3	861.7	960.6	1013.5	918.2	935.8	NA
Exportações/Imp. netas(-)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	NA
Reservas Provadas	143,078.0	142,500.0	142,500.0	146,800.0	147,585.0	148,000.0	148,000.0	151,000.0	151,395.0	152,380.0	166,260.0

Fonte: EIA

Em 1999, a Venezuela aprovou o gás Lei de Hidrocarbonetos gasosos, que abriu todos os aspectos do setor de gás natural para o investimento privado. Os objetivos da lei incluíram o desenvolvimento de recursos de gás natural, principalmente os campos não-associados, a expansão da rede de transporte de gás natural doméstico, a criação de um sistema geral de distribuição, promoção de projetos de exportação de gás natural, e aumento do consumo de gás natural pela energia e petroquímica.

A Lei de Hidrocarbonetos Gasosos criou vários incentivos para o desenvolvimento de projetos de gás não associados, permitindo que os operadores privados possuam até 100 por cento dos projetos, diferentemente das regras de propriedade no setor de petróleo. Além disso, os royalties e taxas de imposto de renda sobre os projetos de gás natural não-associados são muito inferiores às taxas correspondentes a projetos de óleo. A lei dá a

<sup>406</sup> FLEISCHER, Lowell R. Venezuela. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 171.

Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) o direito de adquirir uma participação de 35 por cento das joint ventures em caso de descoberta comercial.<sup>407</sup>

Atualmente estão se tomando ações para aumentar a produção de gás na matriz energética venezuelana para os próximos 20 anos. Está dentro dos planos do governo atender toda a demanda interna de combustível com o gás, de modo a poder exportar mais petróleo e inclusive substituir o petróleo como principal produto de exportação.<sup>408</sup> Nos últimos anos, a Venezuela tem melhorado a sua rede de transporte interno de gás natural, para permitir uma maior utilização doméstica e circulação da produção de gás

Na Venezuela, a PDVSA é a responsável pela exploração, produção, refino, transporte e comercialização dos hidrocarbonetos. PDVSA produz a maior quantidade de gás natural na Venezuela em blocos exploratórios. Na área offshore, tem blocos localizados na costa nordeste da Venezuela junto à fronteira marítima do país com Trinidad e Tobago que representaria uma grande parte da produção futura de gás natural offshore. Existem inclusive projetos para abastecer de GNL (vide Tabela 15).

Em setembro de 2008, a Venezuela assinou acordos para criar três empresas joint venture para prosseguir projetos de GNL ao longo da costa norte do país. Cada projeto será composto por um trem de liquefação. De acordo com a PDVSA, o investimento total nos três projetos poderia chegar a US \$ 20 bilhões, com exportações começando em 2013 e 2016.

**Tabela 15 – Projetos de GNL em Venezuela**

<b>Proposta de Projetos de GNL Venezuela</b>				
<i>Projeto Nome</i>	<i>Fonte de Gás Natural</i>	<i>Parceiros Externos</i>	<i>Volumes de exportação (milhões de t / y)</i>	<i>Previsão de conclusão</i>
1	Plataforma Deltana	Galp, a Chevron, a Qatar Petroleum, Mitsubishi, Mitsui	4,7	2013
2	Mariscal Sucre	Galp, Enarsa, Itochu, Mitsubishi, Mitsui	4,7	2013
3	Blanquilla-Tortuga	A Gazprom, a Petronas, a Eni, a EDP	TBD	2016

### **3.7 – Projetos de interconexão e Projetos de Integração Energética na América do Sul**

Os projetos energéticos existentes na região apresentam um cenário de interconexão energética e não de integração, ou seja, as iniciativas de intercâmbios dos insumos entre os

<sup>407</sup> Gas Natural Country Analysis. Disponível em <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Venezuela/NaturalGas.html> acesso em 17.07.09.

<sup>408</sup> FLEISCHER, Lowell R. Venezuela. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 172.

países da região ocorrem no âmbito bilateral. Apesar de existirem vários projetos de construção de gasodutos em andamento, que conectarão diferentes países da região, a maioria deles segue o padrão bilateral, tais como os projetos de gasodutos Bolívia-Chile, Bolívia-Paraguai, e também entre Peru-Bolívia e Peru-Brasil, onde a insistência no modelo bilateral impede a otimização dos recursos disponíveis na região e o seu planejamento integrado de longo prazo. Com efeito, os contrastes entre as matrizes energéticas dos países evidenciam esse baixo nível de integração energética.<sup>409</sup>

Nos últimos anos, com a abertura econômica e a liberalização dos monopólios estatais da década de 90, aumentaram os investimentos estrangeiros diretos no setor petróleo, existindo numerosos exemplos de obras de infraestrutura de natureza bilateral. O Brasil já tem fluxos de gás natural com cinco países vizinhos (Argentina, Bolívia, Paraguai, Uruguai e Venezuela) enquanto estuda novos gasodutos transnacionais com Colômbia, Equador e Peru.

Os projetos de gasodutos na região caracterizaram-se por serem ações estratégicas bilaterais, sem uma visão conjunta e integracionista, pois visavam solucionar o problema do suprimento de insumos energéticos de um determinado país no curto e médio prazo. Assim, a concepção dos projetos não são o resultado de uma estratégia conjunta de desenvolvimento e otimização dos recursos disponíveis na região, mas sim o resultado de ações bilaterais e pontuais.

Existem, porém, outros esquemas que incorporam a visão da integração energética na medida em que planejam conectar mais de dois países na região, como é o caso do gasoduto Austral, do Anel Energético e do projeto venezuelano do Gasoduto do Sul ligando a Venezuela-Brasil-Argentina.

A importância de projetos de caráter multilateral é que estes poderiam depois ser ampliados e formar parte de projetos maiores e viabilizar a constituição de um mercado de caráter regional, ou seja, países importadores de gás terão a oportunidade de comprar o insumo de diferentes países exportadores baseados nas interconexões já existentes. O Brasil, por exemplo, importa atualmente gás apenas da Bolívia, porém, em caso de realização de projetos multilaterais, estão previstos quatro novos gasodutos que permitirão a importação de gás de outros países como Argentina e Peru.

Cabe destacar que neste trabalho analisa-se a opção de uma integração através do transporte do gás natural via gasodutos. Contudo, esta opção de integração energética através de redes de gasodutos não exclui outras formas de integração regional, tanto em matéria de

---

<sup>409</sup> SENNES, Ricardo Ubiraci e PEDROTI, Paula. "Entre a geopolítica e a geoeconomia: regimes internacionais e o tema da energia nas relações latino-americanas". Prospectiva Consultoria, São Paulo, 2007. p. 15.

gás como de outras fontes de energia que poderia fazer parte de uma política energética conjunta e mais ampla e que, como já proposto anteriormente, poderia ocorrer sob a liderança do Brasil que se encontra em posição privilegiada no caminho da transição energética.

Como ficou evidenciado no capítulo anterior, foram poucos os acordos e projetos de integração energética regional impulsionados a partir dos blocos de integração regional de primeira e de segunda onda. Já as iniciativas de integração, que estão sendo formadas nestes últimos anos, parecem dar maior importância ao tema energético.

No setor elétrico, existem importantes iniciativas de integração de âmbito regional.<sup>410</sup> No que tange ao gás natural, o ponto central para a integração do mercado de gás na América do Sul é a construção de gasodutos capazes de transportar o gás natural dos mercados produtores aos consumidores. Assim, o problema da integração não está vinculado à falta de reservas de gás, mas sim, entre outros motivos, à carência de infraestrutura de transporte e de empreendimentos de caráter regional e à formulação de políticas conjuntas para o desenvolvimento regional do setor.

Antes da década de 1990, havia apenas um gasoduto internacional na América do Sul, o que conectava a Bolívia à Argentina. A construção dos gasodutos foi um reflexo direto das reformas econômicas empreendidas nos países no final da década de 1990 e passou a ser, desde então, caracterizada pela participação de empresas privadas, que construíram e operam os gasodutos.

A seguir, é feita uma breve apresentação das principais conexões gasíferas bilaterais da América do Sul:<sup>411</sup>

- a) *Argentina e Chile*, após suspenderem as restrições à importação de gás em 1995, construíram seis gasodutos conectando os dois países, quase a totalidade do gás consumido no Chile era originário da Argentina até que ocorresse a suspensão de 2004 já apontada.<sup>412</sup> Com os novos planos do Chile de exportar gás natural esta infraestrutura poderia ser utilizada novamente (vide item 3.6.4).

---

<sup>410</sup> Decisão 536 de 2002, o “*Marco general para la interconexión subregional de sistemas Eléctricos e intercambio intercomunitario de electricidad*”. Como apontam Sennes e Pedroti, Na América do Sul o setor elétrico é possivelmente o mais avançado em termos de interconexão, quando comparado com os segmentos de gás e petróleo, e conta com uma razoável infraestrutura instalada. SENNES, Ricardo Ubiraci e PEDROTI, Paula. “Entre a geopolítica e a geoeconomia: regimes internacionais e o tema da energia nas relações latino-americanas”. Prospectiva Consultoria, São Paulo, 2007. p. 17.

<sup>411</sup> SENNES, Ricardo Ubiraci e PEDROTI, Paula. “Entre a geopolítica e a geoeconomia: regimes internacionais e o tema da energia nas relações latino-americanas”. Prospectiva Consultoria, São Paulo, 2007. p. 18.

<sup>412</sup> Desde 2004, a exportação de gás da Argentina para o Chile tem sofrido cortes constantes produto das medidas argentinas ante a crise energética interna, como visto no ítem 3.6.4.

- b) *Argentina e Uruguai*: desde 1998 opera o gasoduto Entre-Ríos-Paysandu, que abastece, no Uruguai, um parque industrial, uma central elétrica e usuários residenciais.
- c) *Bolívia e Argentina*: o gasoduto Santa Cruz-Yacuiba permite que seja exportado gás da Bolívia para a Argentina e opera desde 1996. O gasoduto Bermejo-Ramos, que iniciou suas operações em 1988, transporta gás natural de Bermejo na Bolívia até o campo Ramos, na Argentina. Já o gasoduto Madrejones-Campo Durán exporta gás da Bolívia para a refinaria de Campo Durán (em Salta, Argentina) suas operações iniciaram-se em meados de 2001.
- d) *Bolívia e Brasil*: o gasoduto que transporta gás natural da Bolívia para o Brasil, também chamado de GASBOL, representa o maior gasoduto da América Latina. Em 1991 foi assinada a Carta de Intenções sobre Integração Energética entre Brasil e Bolívia, envolvendo a Petrobras, YPFB e Ministério de Hidrocarbonetos e Mineração da Bolívia. Esse foi o primeiro passo para a construção do gasoduto e oito anos depois, em 1999, iniciaram-se suas operações. O Gasbol transporta o gás natural da Bolívia para os Estados mais industrializados do Brasil.
- e) *Colômbia e Venezuela*: As bases do projeto foram acertadas entre os presidentes Hugo Chávez, da Venezuela, e Álvaro Uribe, da Colômbia. O Gasoduto Transcaribenho, foi projetado para transportar, nos seus quatro primeiros anos de funcionamento, gás da Colômbia para a Venezuela (cerca de 150 milhões de pés cúbicos diários). Nesta primeira fase, que deve estender-se de 2008 a 2013, a Colômbia proverá gás a Venezuela, que atualmente apresenta déficits no abastecimento de gás na região ocidental. No entanto, quando as jazidas venezuelanas estiverem conectadas ao gasoduto, com o desenvolvimento e a estruturação da exploração das reservas de gás venezuelano, o fluxo deve se inverter e a Venezuela passará a exportar gás para a Colômbia e também para os mercados consumidores da América. Trata-se de um projeto ambicioso, que pretende ser estendido para o Panamá e, a partir desse país, para o Oceano Pacífico e para a América Central. Segundo estimativas do governo venezuelano, haverá a capacidade futura de transportar um bilhão de pés cúbicos diários.

Além destes projetos em andamento, existem vários outros gasodutos planejados para conectar diferentes países da região. Alguns deles seguem o padrão bilateral, tais como gasodutos Bolívia-Chile, Bolívia-Paraguai, e também entre Peru-Bolívia e Peru-Brasil. Os projetos existentes planejam interligar quase a totalidade dos países da América do Sul. Em

comparação com as redes de gasodutos existentes, a concretização destes projetos irá aumentar significativamente, com redes de grande capacidade de transporte de gás, as interconexões energéticas na região. Alguns desses projetos só foram esboçados e outros estão em plena execução, sem que façam parte de um acordo energético maior.

A realização coordenada de iniciativas de integração pode implicar não só na ampliação das redes de gasodutos internacionais, mas também se constituir numa locomotiva que impulse a interdependência e as sinergias na região. Dependendo da maneira como forem executados, esses projetos podem viabilizar a integração sul-americana, exatamente, pela estruturação de um setor energético sustentável e seguro, cujos pilares poderão ampliar e aprofundar os horizontes da integração.

Nesse sentido, a proposta de integração energética regional va além da execução de projetos de infraestrutura bilaterais e compreende ações de médio e longo prazo que viabilizem o conceito de diversificação de fontes e da constituição de um mercado de caráter regional como produto de uma estratégia conjunta de desenvolvimento regional. Entre os projetos mais abrangentes que poderiam ser incluídos nesta estratégia podemos mencionar:

### 3.7.1 – O Grande Gasoduto do Sul

O projeto do Grande Gasoduto do Sul surgiu da proposta venezuelana para a construção de um gasoduto para distribuir gás natural procedente das reservas de Orinoco até a Patagônia, integrando o sistema de energia do continente de norte a sul.

Brasil e Argentina (e inclusive num primeiro momento Bolívia) ofereceram apoio político para o projeto do presidente da Venezuela, Hugo Chávez, para quem o gasoduto seria a "locomotiva" da integração regional.<sup>413</sup> O gasoduto sugerido pela Venezuela é uma das maiores propostas de interconexão energética em discussão na América do Sul: o Gasoduto do Sul, Grande Gasoduto do Sul ou Mega Gasoduto, como foi diversamente nomeado o projeto de integração energética, prevê a travessia dos territórios argentino, brasileiro, boliviano e venezuelano, com uma rede de gasodutos que iria da Venezuela à Argentina e abasteceria com 2,15 bilhões de pés cúbicos de gás sete países da região.

O projeto prevê a construção de uma rede de quase 10.000 quilômetros de tubos que alimentaria a demanda de grande parte da região com despacho de 150 milhões de m<sup>3</sup>/dia,

---

<sup>413</sup> "O gasoduto deve ser a locomotiva de um processo novo de integração, cujo objetivo seja derrotar a pobreza e a exclusão", disse o presidente da Venezuela, Hugo Chávez, em entrevista coletiva na qual falou sobre os assuntos discutidos com o presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva e o chefe de Estado argentino, na época, Néstor Kirchner. Agencia EFE 26 abril de 2006.

dois terços seriam consumidos no Brasil e o resto seria fornecido à Argentina e Uruguai. Considerada faraônica por alguns, devido a suas dimensões, a obra, que inicialmente seria construída entre 2007 e 2017, geraria mais de um milhão de empregos e representaria um investimento de US\$ 20 bilhões por parte dos governos, empresas privadas e investidores internacionais que mostraram interesse no projeto. A obra seria coordenada por uma empresa multiestatal formada pela estatal argentina Enarsa, a brasileira Petrobras e a venezuelana PDVSA.

No entanto, o ambicioso projeto foi recebido com ceticismo pelos empresários e agentes de mercado por considerarem que só existia vontade política, mas pouca viabilidade econômica. As incertezas são grandes tanto do lado da oferta do gás como da demanda. As reservas de gás natural venezuelanas estão associadas ao petróleo, significando que o gasoduto estaria sujeito à produção de petróleo. Apesar de Venezuela ter reservas de gás livre, como foi mencionado quando se detalhou a situação do gás na Venezuela, os níveis de investimentos são ainda baixos para garantir reservas certificadas de gás natural não associado para alimentar o gasoduto durante trinta anos. Do lado da demanda, também existem dúvidas devido a que quando o gasoduto entrasse em operação, o Brasil estaria produzindo cerca de 100 milhões de metros cúbicos de gás e Argentina prevê resgatar sua indústria de hidrocarbonetos e repor suas reservas. Nessas condições, o gasoduto teria menos mercado que o esperado já que os consumidores teriam que aceitar assumir custos do gasoduto decorrentes de uma alta dos preços do combustível e o risco eventual de mudanças nos preços por parte da Venezuela. Sua viabilidade econômica é contestada por vários especialistas que questionam a viabilidade do projeto, devido a problemas de fornecimento e rentabilidade, argumentando que um gasoduto de mais de 3.000 km deixa de ser rentável diante da alternativa do gás liquefeito transportado em tanques.<sup>414</sup>

Além dos questionamentos de natureza econômica, o projeto enfrenta críticas por seu impacto ambiental. Sua viabilidade ecológica também é contestada por várias organizações de defesa da natureza que lançaram alertas sobre o impacto do projeto para o Meio Ambiente, assim como as consequências para as comunidades indígenas. Para Alexander Luzardo, o

---

<sup>414</sup> O problema é determinar a que preço o gás chegará a seu destino e como competiria com outros combustíveis mais baratos. Segundo os cálculos de consultores independentes feitos em 2006, para recuperar os custos de construção dos gasodutos, o gás deveria ter uma tarifa de transporte de pelo menos US\$ 8 por milhão de BTU, enquanto preço de venda da Bolívia ao Brasil era de US\$ 3,23 por milhão de BTU, número já alto se comparado com o gás brasileiro, mais barato. Para a Argentina, o preço para entrega na fronteira era de US\$ 3,18 por milhão de BTU. Para o pesquisador Habalian, não é certo que a Venezuela tenha capacidade para cobrir a demanda por gás prevista no projeto, nem os altos custos da extração do gás venezuelano, o que tornaria o gás muito mais caro do que o da Bolívia, o grande exportador de gás da América do Sul. Segundo estimativa do ministro Rafael Ramírez, o gás do Gasoduto do Sul deve sair por mais de cinco dólares por milhão de BT. Na Bolívia, o produto custava na época cerca de 3 dólares. 03.03.06 Disponível em <http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/2006/01/26/ult1767u59565.jhtm> acesso em 28.07.09.

gasoduto significa um "ecocídio" na Amazônia venezuelana, pois "implica em criar um buraco para instalar os tubos em uma zona de mata virgem tropical, considerada patrimônio da humanidade".<sup>415</sup>

Já seus defensores dizem que este projeto poderá promover o desenvolvimento das regiões mais pobres, como o sul da Venezuela e o nordeste do Brasil, enfatizando o pilar social do projeto, pois paralelamente ao fornecimento de energia, o projeto contribuirá de maneira determinante para o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida das comunidades por onde passar. Contudo, em um ou outro caso, o projeto não poderia ser iniciado sem a estruturação de um acordo multilateral prévio entre os países envolvidos e sem o estabelecimento de regras claras que prevejam a atuação dos países para casos específicos de mudanças na oferta e demanda, preços, etc. É um projeto que requer políticas públicas de integração e não a mera decisão de interconexão.

Existem várias opções para o trajeto do gasoduto; segundo uma proposta alternativa o gasoduto partiria das reservas venezuelanas e abasteceria o norte e nordeste do Brasil, e um segundo sistema que alimente, a partir da Bolívia, o sul do Brasil e a área metropolitana de Buenos Aires, onde poderia vir a se conectar com a espinha dorsal do sistema argentino. O gasoduto entre Venezuela, Brasil e Argentina poderia ser conectado com o que já existe atualmente entre a Bolívia e o Brasil; e com o Transguajiro, que une a Venezuela com a Colômbia. Os sistemas, de acordo com o presidente venezuelano Hugo Chávez, também poderiam se estender também ao Equador e ao Peru. O gasoduto descerá do Caribe para as cidades venezuelanas de Puerto Ordaz (550 km a sudeste de Caracas) e Santa Elena de Uairén (limítrofe com o Brasil), e a brasileira Manaus, onde se dividiria em dois braços, um para o nordeste brasileiro e outro para Brasília e Rio de Janeiro, de onde seguiria para o Uruguai e Argentina.

Para Zanella,<sup>416</sup> a inclusão da Bolívia no projeto seria um ato coerente com o discurso venezuelano de alavancar a integração sul-americana, já que afastá-la da iniciativa seria declarar a concorrência entre o gás venezuelano e o boliviano, o que, antes de aproximar e

<sup>415</sup> "Gasoduto do Sul desata polêmica por custos e impacto ambiental". Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/2006/03/03/ult35u46183.jhtm> Assim mesmo, para o secretário de Energia do Estado do Rio de Janeiro, Wagner Victor, o gasoduto acarretaria altos custos econômicos e ambientais dificilmente justificáveis. Teria que atravessar a frágil Guiana venezuelana e as densas selvas amazônicas, além de passar por baixo dos leitos de grandes rios como o Negro e o Amazonas. Arrasaria milhares de quilômetros de florestas virgens para atravessar os estados da região norte do Brasil, hoje isolados por terra do resto do país. De Manaus, se desdobraria em duas ramificações, uma para o sul, que chegaria ao Rio de Janeiro, e outra em direção aos estados do Nordeste. Gasoduto do Sul pode não passar de um delírio 26.01.06. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/2006/01/26/ult1767u59565.jhtm> acesso em 10.04.09.

<sup>416</sup> ZANELLA, Cristine Koehler. A Esperança Energética na Caixa de Pandora: Oportunidades e potencialidades da Integração Gasífera na América do Sul. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito da Integração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2007. Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Silva Seitenfus. p. 70.

integrar geraria distanciamento e fragmentação. Além disso, a inclusão da Bolívia permitiria estender o convite, para fazer parte do mega projeto, ao Uruguai e ao Paraguai. Tendo em vista a total dependência uruguaia do provimento argentino e os riscos disso decorrentes – como, aliás, ficou evidenciada durante a crise energética argentina, que também afetou o Uruguai – a possibilidade de escapar da vulnerabilidade de ter uma única fonte veio ao encontro dos anseios do país, colaborando, assim, para harmonizar seu interesse por uma iniciativa regional. A inserção na carteira de consumidores potenciais do Gasoduto do Sul é igualmente interessante para o Paraguai, pela possibilidade de fornecimento energético e pela garantia de sua segurança para comprometer o país no âmbito da integração sul-americana. A perspectiva regional, como horizonte de alcance do Grande Gasoduto do Sul, foi finalmente estabelecida em abril de 2006, quando o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, declarou que, para a construção do Gasoduto, “todos os países da América do Sul de alguma maneira terão que ser envolvidos na discussão, porque serão consumidores, ou produtores, ou países de passagem”. Em agosto de 2007, o Presidente da Petrobras declarou que estariam sendo feito estudos de viabilidade econômica para a construção do Gasoduto do Sul e que, uma vez concluídos, se poderia analisar a participação da empresa neste empreendimento: “É um projeto complexo, onde torna-se necessário estudar as possíveis variáveis, todas delicadas. É preciso definir desde as reservas e o mercado consumidor até o traçado do gasoduto” disse José Sérgio Gabrielli.<sup>417</sup>

Para o projeto ser factível, devem ser negociados financiamentos, sua forma de comercialização, tarifas, pagamento de impostos, entre outros assuntos relacionados ao projeto. Mas recentemente, em abril de 2009, o ministro das Relações Exteriores do Brasil afirmou que a crise financeira atual inviabilizaria a construção do Gasoduto do Sul no curto prazo porque, segundo ele, um investimento desse porte não tem como ser feito em um prazo de 3 ou 4 anos e com a crise não há recursos disponíveis. Contudo, Amorim defendeu a integração energética da região e afirmou que esse é o grande desafio da América do Sul durante a turbulência global: “Nosso desafio é aumentar a integração é usar o potencial do mercado interno da região”, disse. “Queremos que isso seja aprofundado e acho que é possível, mas nada é feito sem esforço.”<sup>418</sup>

---

<sup>417</sup> Declaração do Presidente José Sergio Gabrielli para a Agência Brasil “Estudos de viabilidade do Gasoduto do Sul estarão prontos em dezembro, informa Gabrielli”. Disponível em: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/08/27/materia.2007-08-27.2254492047/view> acesso em 28.07.09.

<sup>418</sup> “Amorim diz que crise inviabiliza Gasoduto do Sul no curto prazo” Agência Reuters Plantão | Publicada em 09/04/2009 Disponível em <http://oglobo.globo.com/economia/mat/2009/04/09/amorim-diz-que-crise-inviabiliza-gasoduto-do-sul-no-curto-prazo-755211043.asp> acesso em 10.04.09.

### 3.7.2 – O Anel Energético ou Gasoduto Sul-Americano

Na cúpula presidencial do MERCOSUL, em junho de 2005, durante a XXVII reunião de Presidentes, um dos temas de destaque foi o projeto do Anel Energético do Cone Sul.<sup>419</sup> O projeto foi proposto pelo Chile em 2005, num encontro entre os então presidentes do Chile, Ricardo Lagos, e da Argentina, Nestor Kirchner. A origem do projeto decorre das crises de desabastecimento que o Chile vem sofrendo desde 2004.<sup>420</sup> A quebra do contrato entre Argentina e Chile trouxe consideráveis prejuízos para as empresas chilenas que haviam feito investimentos para adaptar-se ao gás natural, que julgavam seguro depois de terem assinado um tratado que garantia ao Chile o trato nacional.

O projeto do anel energético pretende ligar as reservas de gás natural do Peru (Camisea) e da Bolívia com os mercados do Chile, Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai conforme mostra a Figura 8 a seguir.

Figura 8 – Anel Energético do Cone Sul



Grande parte do anel energético projetado, já está concluída, restando implantar, além de pequenas interligações, um único grande trecho de cerca de 1.200 km de gasoduto, desde a cidade peruana de Pisco até a chilena de Tocopilla, a um custo estimado de US\$ 2,5 bilhões.

<sup>419</sup> A proposta foi assinada no dia 8 de dezembro de 2005 em Montevidéu, um dia antes da cúpula do Mercosul.

<sup>420</sup> Como visto, o abastecimento de energia no Chile se revelou precário em função dos problemas de abastecimento de gás natural procedente da Argentina, que foi levada a reduzir as exportações ao Chile (primeiro em 30% e depois em 50% dos volumes contratados) em função do reaquecimento da economia argentina e da ampliação da demanda por gás natural, por conta do declínio da produção e da prioridade dada para o abastecimento do seu mercado doméstico.

Além do trecho Pisco-Tocopilla, previa-se, ainda, a complementação da rede argentina e a construção de 500 km de gasoduto entre as cidades de Uruguaiiana e Porto Alegre, no Brasil.

Apesar do grande interesse chileno e do apoio que o projeto recebeu do Banco Interamericano de Desenvolvimento, fatores de ordem técnica, econômica e política travaram as negociações. Com efeito, diante a declaração do Ministro de Energia chileno, Jorge Rodríguez, de que o acordo para a construção do Gasoduto Sul-americano já estava 90% negociado, o presidente peruano de então, Alejandro Toledo alertou que as reservas de Camisea eram insuficientes para abastecer todo o mercado consumidor previsto e que a produção de gás peruano está orientada para abastecer o mercado interno. Com a mudança de governo no Peru, a política interna de venda do gás de Camisea também foi redirecionada e surgiram projetos paralelos que seriam afetados, caso ocorresse a implantação do projeto do Anel Energético, como o projeto peruano de exportar GNL a México e Estados Unidos e de sediar trens de liquefação e um terminal no porto de Ilo para permitir a exportação do gás natural boliviano para a América do Norte.<sup>421</sup>

O debate interno no Peru ainda não concluiu, pois apesar de ter declarado que a produção de gás de Camisea seria preferencialmente oferecida para o consumo interno no governo do Presidente Toledo, na atualidade o gás estaria sendo vendido para México, e segundo a oposição a preços menores que os pagos pelos próprios consumidores peruanos. Estas denúncias levaram ao Presidente Garcia a convocar reuniões para analisar os contratos de Camisea. Como se pode perceber, não existe uma política uniforme nem regional nem nacional para as transações de gás natural em nossos países.<sup>422</sup>

Quando apareceram as dúvidas sobre a disponibilidade do gás peruano para levar o projeto adiante, surgiu a possibilidade da inclusão do gás boliviano no projeto de Anel Energético. Porém, nesse caso os desafios são ainda maiores, pois apesar das boas relações entre os atuais governos do Chile e da Bolívia, existe uma resistência histórica de abastecer o

---

<sup>421</sup> Diante da possibilidade de que a Bolívia exportasse gás pelo porto de Chile, foi firmada uma Carta de Intenção do Peru que entregaria à Bolívia uma área costeira para a instalação de uma zona econômica especial (ZEE) com porto, para receber, processar e transformar gás natural. A Lei de Hidrocarbonetos boliviana, por sua vez, trata o gás como recurso estratégico, condicionando o seu uso à obtenção de uma saída para o Oceano Pacífico, fonte de disputas de mais de um século com Chile. SALOMÃO, Luis e MALHÃES, José. Processo de Integração Energética: Rumos e Percalços. Papéis Legislativos n.3, julho 2007. Observatório Político Sul Americano - OPSA. Núcleo de Estudos sobre o Congresso – NECON. Instituto IUPERJ. p. 17. Disponível em <http://observatório.iuperj.br> acesso em 04.08.08.

<sup>422</sup> Segundo estas negociações o consórcio Peru LNG, formado pelas empresas Hunt Oil (EUA), SK Corporation (Coreia do Sul) e Repsol YPF (Espanha) exportariam 12 mmcd para o mercado mexicano a partir de 2009. ALEXANDRE, Cristina e PINHEIRO, Flávio Leão. Integração Energética Sul-americana. Artigo publicado no Jornal do Brasil (18/07/2005) Observatório Político Sul Americano - OPSA. Núcleo de Estudos sobre o Congresso – NECON. Instituto IUPERJ. Disponível em <http://observatório.iuperj.br> p. 3. Até setembro de 2009, o Estado peruano continuava em negociações com o Consórcio Camisea para determinar o fim da produção excedente dos lotes de gás natural não comprometido em contratos com o México.

mercado chileno sem que seja garantida previamente uma saída ao mar.<sup>423</sup> Assim, além das dificuldades da Argentina para assegurar o cumprimento dos contratos de exportação de gás há a desconfiança do Chile pelas quebras de contratos já ocorridas. Assim, a viabilidade da iniciativa dependerá de temas que transcendem a simples questão do abastecimento e interferem nas articulações geopolíticas da região.

### 3.7.3 – O Gasoduto de Integração Bolívia-Argentina-Paraguai-Brasil

O projeto do Gasoduto de Integração Bolívia-Argentina-Paraguai-Brasil, também conhecido por sua sigla, GASIN, foi anunciado, há mais de cinco anos, dentro do marco das estratégias da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura da América Latina (IIRSA). A proposta é de que seja criada uma rede de 5.250 km, que parta do sul da Bolívia, atravesse a Argentina e o Paraguai, e atinja também Brasília. Via GASIN, o gás natural proveniente da Bolívia poderia abastecer as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil, além de cidades nas províncias setentrionais da Argentina e Assunção, capital do Paraguai. O custo de construção está estimado em US\$ 5 bilhões, dos quais 80% ficariam a cargo da iniciativa privada.

Apesar de ter sido previsto o início das obras físicas para 2003 e a entrada em operação em 2005, até o momento, essa iniciativa de integração gasífera entre Bolívia, Argentina, Paraguai e Brasil não foi levada a cabo.

### 3.7.4 – O Gasoduto Noroeste da Argentina

Em 2004, foi assinado um Protocolo Adicional sobre integração energética, que dispunha sobre o fornecimento de gás natural boliviano ao Gasoduto do Nordeste Argentino (GNEA), ainda por construir. O traçado proposto prevê a construção de gasodutos desde Tarija, no sul da Bolívia, até a cidade de Santa Fé, na Argentina, com uma possível vinculação com o sistema de gás uruguaio. A concretização do GNEA permitiria transportar até vinte milhões de metros cúbicos diários de gás natural, desde campos produtores da Bolívia e Argentina até os mercados consumidores das províncias argentinas de Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Entre Rios, Santa Fé e Salta. A construção desse gasoduto aumentaria, de maneira significativa, a exportação de gás natural da Bolívia para a Argentina.

---

<sup>423</sup> Por causa da Guerra do Pacífico de 1879 onde o Chile se apropriou de território até então boliviano – e peruano – ocasionando que a Bolívia perdesse sua região costeira. Este tema será tratado com maior detalhe no Capítulo 4, no estudo de caso boliviano.

Figura 9 – Mapa Gasoduto Noroeste da Argentina



### 3.8 – Análise SWOT da integração energética

A análise SWOT - *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats* - é uma técnica de análise que avalia um projeto sob a ótica estratégica, através do exame crítico do ambiente externo e interno e em cada caso, se avaliam as oportunidades e ameaças por um lado e as forças e fraquezas por outro.

Faremos uso desta ferramenta de análise, normalmente usada para realizar o planejamento estratégico de unidades de negócios, para decompor o estudo dos diversos fatores que devem ser levados em conta na avaliação da integração energética regional, que se constituiria num grande e complexo empreendimento para a América do Sul. Usando a linguagem de administração e marketing: “Depois de ter realizado uma análise SWOT, a empresa pode desenvolver metas específicas para o período de planejamento”<sup>424</sup> o que entendemos pode ser útil para avaliarmos estrategicamente a integração energética regional.

Na análise do ambiente externo (análise de oportunidades e ameaças) é preciso monitorar importantes forças macro ambientais (financeiras, tecnológicas, político-legais e sócio-culturais) e agentes micro-ambientais relevantes (clientes, concorrentes, distribuidores, fornecedores) que afetam sua capacidade de obter sucesso. Devem ser acompanhadas as

<sup>424</sup> KOTLER, Philip. Administração de Marketing: a edição do novo milênio. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2000. 10ª edição. p. 101.

tendências e mudanças importantes, identificando oportunidades e ameaças associadas à cada tendência ou desenvolvimento.

Na análise do ambiente interno (análise de forças e fraquezas) se examinam as competências determinantes para que as oportunidades sejam bem sucedidas. Através da avaliação periódica de forças e fraquezas se procura corrigir ou diminuir os pontos fracos e consolidar os fortes.

A integração energética a ser avaliada será a integração gasífera na América do Sul através de gasodutos. Este tipo de integração energética que por um lado é a mais complexa por causa dos investimentos necessários e as coordenações políticas envolvidas, e, por outro lado, é o tipo de infraestrutura que pode trazer maiores benefícios e servir de “locomotiva” para que a integração energética da América do Sul extrapole o interesse meramente comercial e se torne num projeto de integração econômica que gere o desenvolvimento sustentável do povo sul-americano.

A análise SWOT, estabelece uma relação entre a ambiência interna e a ambiência externa. Em nosso estudo, a ambiência externa da integração energética da América do Sul poder-se-ia referir às oportunidades e ameaças apresentadas pelas análises energéticas mundial e a posição dos projetos de integração energética regional via gás natural na América do Sul. No caso da ambiência interna podem ser avaliadas as forças e fraquezas que apresentam os projetos, experiências e planos de integração entre os países sul-americanos.

### 3.8.1 – Forças e Oportunidades

No ambiente interno, no projeto de integração energética regional na América do Sul, a primeira força a ser apresentada é a existência de recursos. Como já destacado, a região apresenta uma posição privilegiada em termos de reservas de gás natural que pode não só suprir a demanda da região como permitir a exportação extra-regional quer através de gasodutos para a América Central e Caribe quer através da exportação de GNL, como no caso do gás de Camisea para México, Estados Unidos ou outros países. Na região existem as reservas e a demanda por estes recursos. Com isto estaria cumprido o fator continuidade, a que fizemos referência na análise de Ghirardi citada no item 3.4 quando tratamos dos fatores necessários para se conseguir uma transação de bem específico e de alto investimento (caso da comercialização de gás via gasodutos por toda América do Sul). Isto seria decorrente do fato de que com o aumento do tamanho do mercado e da escala dos negócios, melhorariam os preços e se otimizariam os investimentos.

A integração energética através do gás natural apresenta várias fortalezas pelas características próprias do recurso no aspecto ambiental (pouco poluente, tanto na queima quanto no transporte), no aspecto econômico (pela sua complementaridade na região com a existência de superávits e déficit), pelos aspectos geográficos de fronteiras entre os países e por aspectos técnicos (existência de tecnologia para exploração e transporte).

Como aponta André Ghirardi:<sup>425</sup>

A possibilidade de integração pela indústria de gás natural oferece vantagens. Os países da região buscam aproveitar a complementaridade entre oferta e demanda, a capacidade de financiamento e a capacitação tecnológica. Há necessidade de investimentos nos diversos segmentos da indústria, seja para explorar e expandir a base de reservas e produção, como para construir redes de transporte que levem os produtos desde os campos até os centros consumidores, ou ainda para construir redes locais de distribuição nos centros urbanos. A construção de uma rede de comércio de gás pode, de fato, ser um instrumento eficaz para o desenvolvimento dos países do bloco regional.

Outra força importante é a existência de diversas obras e acordos bilaterais de interconexão energética e de projetos em análise constitui uma importante fortaleza para a integração energética regional. A integração não parte de base zero, pois está já foi iniciada por projetos menores que unidos ajudam e facilitam a coordenação de políticas conjuntas. Os acordos bilaterais podem ser usados como marco para acordos multilaterais mais profundos e abrangentes, nos quais sejam introduzidos novos temas e compromissos.

Desde o ponto de vista institucional, uma fortaleza é a experiência de integração regional de mais de cinquenta anos relatada no capítulo dois que permite que a América do Sul conte com a tradição de cooperação regional e ideais de integração enraizados na sua gente. Como processos de integração sub-regionais em atividade podemos citar o MERCOSUL e a Comunidade Andina, cada um enriquecendo a integração regional a partir de suas características particulares e os projetos de integração regional de terceira como o UNASUL e o ALBA TCP que representam uma fortaleza para a integração energética, porque são enfáticos em manifestar a importância do setor energético e de infraestrutura e nunca, na história da integração regional, foi dada tanta prioridade a este setor.

Na análise das oportunidades no ambiente externo podemos ver que existem diversas experiências exitosas de integração e instrumentos e ferramentas que podem ajudar neste propósito. Foi mencionada, no primeiro e segundo capítulos, a experiência europeia como um processo de integração avançado que pode fornecer importantes exemplos para os processos de integração na América do Sul. Além da experiência europeia no campo da integração existem também, no âmbito do Direito Internacional, vários tratados de proteção aos

---

<sup>425</sup> GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. *Le Monde Diplomatique*. Janeiro 2008. p. 2.

investimentos diretos e em específico do setor energético que podem ser aproveitados como “oportunidades” de aprendizado para nosso processo de integração energética regional.

Outra oportunidade a ser levada em consideração é a crescente consciência ambiental mundial que leva à procura de uma transição energética onde o gás é visto como um combustível-ponte entre um padrão de combustíveis fósseis altamente poluentes e as alternativas provenientes de fontes renováveis. Entre as experiências do ambiente externo que podem servir como oportunidades a serem aproveitadas para a integração está todo o desenvolvimento de legislação de proteção ambiental internacional, proteção de investimentos, regulamentação do comércio internacional, regulamentação técnica, políticas internacionais dos governos e a ênfase aos projetos de integração, assim como acordos internacionais sobre mercado, zonas livre comércio, entre outras matérias que influenciam positivamente o ambiente da integração econômica, e em particular da integração energética regional.

A integração energética – incluindo produção, transporte e consumo – traz múltiplos benefícios aos Estados-participantes. Intra-regionalmente possibilita um maior dinamismo das economias integrantes, como base para elevar o nível de produção e melhorar a distribuição do gás dentro de cada país. Já na relação da América do Sul com o resto do mundo, melhora as condições de negociação diante da comunidade internacional em uma situação de poder maior do que teria cada uma das partes isoladamente dando maior relevância geopolítica e econômica à região no século XXI.

Dentre as vantagens da integração energética para os países produtores podemos citar: a possibilidade de contar com os investimentos necessários para exploração e desenvolvimento de reservas; segurança na comercialização do produto e, por tanto, segurança de um fluxo estável de receitas no longo prazo pelo controle monopólico de grandes segmentos do mercado consumidor. Para isto, os países produtores deverão aceitar certos limites, de maneira a garantir os investimentos, como também permitir razoável estabilidade no fluxo de receitas, de forma a compensar o risco exploratório dos agentes investidores e a negociação de condições que garantam a estabilidade do fluxo de gás aos centros consumidores. Por sua vez, os consumidores terão como vantagens a certeza de um fluxo contínuo de um insumo essencial para o sistema produtivo, e poderão tê-lo a um preço menor do que pagariam importando-o de fora da região. Em contrapartida, deverão assegurar o pagamento regular ao produtor, submeter-se em alguma medida à flutuação especulativa dos preços internacionais do gás natural; e conceder controle monopólico de longo prazo sobre parte considerável de seus mercados nacionais de gás.

Desde o ponto de vista econômico, a integração energética pode gerar importantes ganhos aos países participantes.<sup>426</sup> Entre eles, Duarte aponta três dos mais importantes: (i) economia de escala, otimizando custos e reduzindo a volatilidade dos preços. (ii) Maior grau de segurança energética, diversificando as fontes de fornecimento de energia, e (iii) formação de mercados maiores gerando maior atrativo para os investidores.

Entre as oportunidades de incrementar o comércio de gás intra e extra regional na América do Sul são mencionadas:

- a. Complementaridades entre a oferta e a procura em mercados de gás natural, já que as maiores reservas encontram-se em países como Venezuela, Bolívia e Peru e a demanda crescente principalmente em Brasil, Uruguai, Chile e Argentina. Portanto, estimular o desenvolvimento das reservas de gás e sua interconexão com os centros consumidores é crucial para consolidar os mercados de gás natural na região.
- b. As redes de gasodutos já existentes não está operando com toda sua capacidade. Aumentar as operações de transporte desta rede assim como o maior investimento em projetos de plantas e terminais de GNL podem aumentar significativamente a infraestrutura de interconexão.
- c. A difusão do uso de gás natural em múltiplos setores, como plantas industriais, eletricidade e transporte melhora a eficiência e o meio ambiente.<sup>427</sup>

### 3.8.2 – Fraquezas e Ameaças

Uma das principais ameaças para a integração, identificadas na análise do ambiente externo à América do Sul, é a concorrência de outros projetos energéticos de países ou blocos para os quais a integração energética da região possa significar um empecilho. Assim, existem mercados deficitários de energia e que prefeririam ter a primeira opção de compra direta de gás natural antes que o resto de países sul-americanos. Outra ameaça considerável é a situação financeira mundial, que em períodos de crise como o que se vem atravessando durante os anos 2008 e 2009, dificulta a obtenção de empréstimos e financiamentos para obras da envergadura que o transporte de gás natural requer; como exemplo desta ameaça lembramos

---

<sup>426</sup> DUARTE, Cristiano Buenaventura. Opportunities and Challenges in Developing Gas Markets in South America. Technical Paper apresentado no Rio Oil & Gas Expo and Conference 2008. IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo, Gas e Biocombustíveis, 2008. p. 6.

<sup>427</sup> DUARTE, Cristiano Buenaventura. Opportunities and Challenges in Developing Gas Markets in South America. Technical Paper apresentado no Rio Oil & Gas Expo and Conference 2008. IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo, Gas e Biocombustíveis, 2008. p. 8

as ponderações apresentadas pelo Ministro Celso Amorim com relação ao Projeto do Gasoduto do Sul, citada neste capítulo (vide 3.7.1).

Outra ameaça é a possibilidade de acontecer uma transição energética regional ou mundial, de combustíveis fósseis a combustíveis renováveis, em velocidades maiores às esperadas. Neste caso, as grandes reservas gasíferas sul-americanas perderiam atratividade econômica ocorrendo sua desvalorização precoce, como advertido por Adilson de Oliveira,<sup>428</sup> fazendo com que os recursos naturais permaneçam no subsolo sem uso econômico.

No âmbito interno, uma das principais fraquezas é o escasso grau de confiança entre os países sul-americanos, elemento que pela natureza específica das transações da indústria do gás é um dos principais requisitos. A falta de confiança dos agentes inviabiliza projetos, pois a “certeza” dos parceiros é um fator dos mais importantes para possibilitar a realização de investimentos de longo prazo como os requeridos pela integração gasífera. Este ambiente de segurança e confiança deve ser construído entre nossos países, aumentando o grau de certeza entre os agentes; os países compradores e vendedores de gás devem confiar uns nos outros pois dessa confiança vai depender a decisão entre investir em ativo específico (potencial para menor custo) ou ativo genérico (flexibilidade para escolher a contraparte na transação). Como aponta Ghirardi:<sup>429</sup>

É necessário registrar que, para a tomada de decisão, é importante a identidade particular de vendedor e comprador. Devido ao risco representado pelo vínculo através de gasoduto, a decisão sobre investimento no ativo específico depende da consideração de quem sejam o comprador e o vendedor, e do grau de confiança entre eles, pois o êxito do investimento dependerá da continuidade da transação. Essa situação é oposta à que se configura em operações “de mercado”, nas quais não importa a personalidade ou identidade de compradores e vendedores, os quais concluem instantaneamente transações com produtos padronizados e a preços “de equilíbrio”. No caso do gasoduto, a transação está longe de ser instantânea (estende-se por décadas). O preço é ajustado por cláusulas de mútuo acordo. E as partes não são quaisquer. A expectativa sobre o comportamento das partes como potencial fonte de incerteza é, neste caso, um elemento central para a decisão sobre o tipo de ativo a ser utilizado na transação. Quanto maior a incerteza, mais debilitada será a opção pelo ativo específico.

A construção desses laços, entretanto, não é uma tarefa muito simples. Na América do Sul, um fator que contribui para a desconfiança dos países da região é a não superação de experiências passadas negativas ou a existência de situações históricas conflituosas que repercutem nos projetos de integração atuais. Nestes casos, as desavenças entre os países interferem em projetos que poderiam ser mutuamente proveitosos, estimulando um espírito de concorrência e não de complementaridade entre os países. Apesar das grandes reservas disponíveis, em alguns países da região existe um déficit no abastecimento de gás natural, que na atualidade é a raiz da disputa velada entre Argentina e Brasil pelo gás produzido na

<sup>428</sup> OLIVEIRA, Adilson de. Integración y transición energética: una perspectiva brasileña. Foreign Affairs Latinoamérica Volumen 9 Número 2, marzo de 2009. p. 7.

<sup>429</sup> GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. Le Monde Diplomatique. Janeiro 2008. p.4.

Bolívia. Essa disputa também envolve diretamente o Chile, privado das exportações argentinas de gás, e, indiretamente, a Venezuela, detentora de reservas potencialmente suficientes para suprir toda a região, mas geograficamente isolada e com dificuldades crônicas para realizar plenamente sua produção.<sup>430</sup> Bolívia e Peru, potenciais exportadores também deixam antigas diferenças interferir em possíveis acordos que poderiam beneficiar à região na sua totalidade. No caso boliviano, como será visto no próximo capítulo, além dos ressentimentos históricos com Chile, que remontam à Guerra do Pacífico, existem diferenças atuais referidas à saída marítima pretendida pela Bolívia. Apesar das boas relações atuais entre seus presidentes, Evo Morales e Cristina Kirchner, é difícil esperar-se da Bolívia uma postura que venha valorizar a posição proposta pelo Chile enquanto exigir uma saída para o mar e inclusive condicionar a venda do gás ou a eleição do porto de saída do seu gás, à obtenção da saída historicamente reclamada.<sup>431</sup> Similar rixa histórica leva a opinião pública peruana a ficar contra a venda do excedente do gás de Camisea para o Chile, preferindo uma transação extra-regional.<sup>432</sup> Existem também diferenças diplomáticas entre quase todos os países da América do Sul.<sup>433</sup> Para que a integração sul-americana tenha sucesso é imprescindível a superação destas diferenças e o fomento de um clima de confiança e cooperação entre os países, não somente no nível presidencial, mas também de participação cidadã. Esse projeto implica deixar de pensar nos países vizinhos como “o outro” e construir o “nós” sul-americano através do reconhecimento de um passado comum, de sua diversidade cultural e da valorização do capital social e humano.

Portanto, as principais fraquezas do projeto de integração energética regional podem ser convertidas em fortalezas se for trabalhado um projeto sério de integração que possa

---

<sup>430</sup> GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. *Le Monde Diplomatique*. Janeiro 2008. p.1.

<sup>431</sup> Como será visto no próximo capítulo, um dos pontos consultados no plebiscito que levou à nacionalização da indústria de gás na Bolívia estava relacionado à disputa da saída marítima. Igualmente, quando a Bolívia discutiu a possibilidade de instalação de uma fábrica de liquefação de gás natural para exportação, para o mercado da Califórnia, com escoamento previsto por meio de um porto chileno, as principais objeções foram de ordem social e não econômicas.

<sup>432</sup> Na negociação do Ministério de Energia de Peru com o consórcio LNG, a imprensa declarou expressamente que o excedente de gás não será vendido ao Chile. "*Existe un compromiso de la empresa Repsol, mediante una carta, que dice que hay volúmenes adicionales, y que con estos volúmenes se puede ampliar el suministro al mercado interno*", citó Sánchez (Ministro de Energía y Minas del Perú). *Indicó que, en esa misma misiva, Repsol subraya que no le va a vender gas a Chile.*" *Diario Gestión*. 01.08.09.

<sup>433</sup> As diferenças diplomáticas em 2008 e 2009 envolveram quase todos os países de América do Sul. Como exemplo, encontram-se os casos entre o Peru e o Chile com relação à diferença sobre limite marítimo; entre a Venezuela e a Colômbia pelas armas das FARC e as bases americanas na Colômbia; entre Argentina e Uruguai pela instalação de indústrias em território limítrofe; entre o Brasil e o Paraguai pelas tarifas elétricas de Itaipu; entre o Equador e o Brasil pela construção de hidroelétricas; entre o Equador e a Colômbia pelos gravames aos produtos de importação; entre o Chile e a Bolívia pela utilização das águas do lago; entre o Peru e a Bolívia pela concessão de asilo político a ex-ministros do regime anterior; entre o Peru e a Venezuela, pela assinatura do primeiro Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos, entre muitos outros incidentes diplomáticos que levaram em mais de uma oportunidade à retirada de embaixadores dos países sul-americanos.

reverter à situação atual. Para Sennes e Pedroti,<sup>434</sup> na América Latina, como regra geral, os conflitos em torno da energia não têm sido responsáveis por promover guerras, nem significativas disputas entre Estados da região, fato que diferentemente têm permeado a história de países produtores de energia, particularmente no Oriente Médio. Na região sul-americana, há fatos históricos que podem ser mencionados, porém estes mostram-se mais como casos de exceção do que regra. Podem ser citados os conflitos em torno da questão Itaipú-Corpus, no final dos anos 70, e mais recentemente o contencioso Brasil e Bolívia em torno da nacionalização das empresas produtoras de gás natural, ou ainda as questões recentes entre Bolívia-Chile e Chile-Argentina.

Outra fonte de incertezas, talvez a mais evidente para a opinião pública, diz respeito à visão política. Assim, as eventuais divergências ou instabilidades políticas levam a considerar difícil conseguir uma integração regional numa América do Sul dividida. Porém, questões político-ideológicas ou eventuais afinidades entre as lideranças sul-americanas não devem constituir, de modo algum, as bases sobre as quais se construa a integração da América do Sul, porque desta forma a integração será muito superficial. Os países da região podem possuir uma enriquecedora variedade de opções políticas e visões de mundo, mas os acordos assinados devem demonstrar que tem a integração como objetivo comum. Com maturidade política, a variedade de ideologias, longe de enfraquecer o projeto da integração, constitui uma de suas forças e evidencia seu caráter plural e democrático chamando a participação de todos os setores da sociedade. Esta participação vai contribuir para a busca de um equilíbrio para estabelecer regras de jogo justas, realistas e eficazes, construídas com base em uma discussão e permanente revisão para evitar que os interesses de algum grupo, setor ou país possam desvirtuá-las ao seu favor.

Outra fraqueza que vem afetando a confiança de investidores é a falta de regras de jogos claras e estáveis para o desenvolvimento destes projetos. Como aponta Oliveira<sup>435</sup> “*la integración energética regional padece un claro déficit en la seguridad jurídica para la inversión privada.*” Este aspecto, que na atualidade é uma fraqueza pode virar uma força se forem desenvolvidos marcos regulatórios harmonizados que outorguem as garantias necessárias para a viabilização dos investimentos que o segmento gasífero demanda, e assim superar a indefinição e a imaturidade dos marcos regulatórios domésticos.

---

<sup>434</sup> SENNES, Ricardo Ubiraci e PEDROTI, Paula. “Entre a geopolítica e a geoeconomia: regimes internacionais e o tema da energia nas relações latino-americanas”. Prospectiva Consultoria, São Paulo, 2007. p. 5.

<sup>435</sup> OLIVEIRA, Adilson. Integración y transición energética: una perspectiva brasileña. Foreign Affairs Latinoamérica Volumen 9 Número 2, marzo de 2009. p. 9.

Torna-se premente buscar a integração energética a fim de dar mais flexibilidade às estruturas nacionais de oferta de energia. Aqui, é essencial o papel da harmonização das regras nos países participantes no projeto de integração energética. Como conclui o estudo da UFRJ.<sup>436</sup>

Neste sentido, será necessário um esforço para redução da percepção do risco dos agentes envolvidos nos projetos, sendo essencial um trabalho de harmonização e estabilização de regras nos diferentes mercados da região. Para tanto, é importante que cada um dos países explicita sua vontade política de integrar os mercados energéticos do país e, nesse intuito, parece indispensável viabilizar, inicialmente, novos espaços de coordenação de políticas energéticas e dos arcabouços regulatórios nacionais.

Também sobre este ponto, Garcés<sup>437</sup> resume os obstáculos da integração da seguinte forma:

*Las principales barreras que han tenido los países para lograr una integración están en la indefinición de los marcos regulatorios internos que rigen la materia en cada país. Esta falta de regulación clara se ha visto potenciada por políticas económicas populistas y la falta de garantías a las inversiones. El nacionalismo ha primado como factor definitorio de las políticas energéticas de los países y muchos países han establecido monopolios de empresas estatales en la industria energética, lo que ha llevado al uso de éstas con fines ajenos a su naturaleza.*<sup>438</sup>

Segundo Georges Landau<sup>439</sup> apesar de existir entre os países sul-americanos uma grande sinergia potencial e complementaridade entre os recursos energéticos e as respectivas necessidades, o que deveria favorecer uma integração, esta não ocorre de forma sistêmica por causa da discordância entre os regimes regulatórios dos países que impede a integração e a segurança energética no âmbito regional. Tal como foi mencionado no estudo econômico do Instituto Libertad y Desarrollo,<sup>440</sup> a integração energética poderia representar para os países da região uma economia de quatro a cinco bilhões por ano, mas as políticas energéticas nacionais são fechadas e autárquicas.

A integração regional deve buscar a convergência das políticas energéticas da região e sua gradativa integração, com a finalidade de se obter uma rede de segurança energética responsável e de longo prazo, que represente uma solução estrutural aos problemas de déficits energéticos nacionais. Assim, através de políticas públicas se procurará solucionar o

<sup>436</sup> BOLETIN INFOPETRO (conselho editorial) – Integração Energética no Cone Sul: Harmonizar e Estabilizar Regras. In: Boletim Infopetro, dezembro 2003.

<sup>437</sup> GARCÉS, Francisco. "El GNL y el fracaso de la integración energética en América Latina". Disponível em <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/> acesso 03.08.09.

<sup>438</sup> O trecho correspondente na tradução é: A principal barreira que os países tiveram para garantir a integração foram as incertezas dos arcabouços jurídicos que regulam a matéria em cada país. Essa falta de regulamentação clara tem sido reforçada por políticas econômicas populistas e pela falta de garantias para os investimentos. O nacionalismo prevaleceu como fator de definição das políticas energéticas dos países e muitos países criaram monopólios de empresas estatais no setor de energia, o que levou à sua utilização para fins alheios à sua natureza.

<sup>439</sup> LANDAU Georges. La Crisis energética de América del Sur. En: Archivos del Presente. Año 12. N° 47, 2008. p. 113.

<sup>440</sup> Centro de Economía Internacional del Instituto Libertad y Desarrollo em seu informe "El GNL y el fracaso de la integración energética en América Latina". Disponível em <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/> acesso 03.08.09.

fornecimento energético regional. Caso existam deficiências nacionais, estas seriam tratadas sem prejudicar os outros países e procurando, sempre que possível, sinergias com eles, dadas as convergências de interesses entre os países da região em termos de fornecimento de insumos energéticos.<sup>441</sup>

Outra fraqueza que podemos identificar nos estudos disponíveis, é a falta de uma situação de liderança que impulse a integração regional e especificamente a integração energética. Sennes e Pedroti, no estudo sobre geopolítica da energia nas relações internacionais latino-americanas,<sup>442</sup> apontam que a despeito das inúmeras iniciativas diplomáticas e interconexões energéticas pontuais, “não emergiu até o momento um regime energético de caráter regional capaz de promover uma crescente convergência entre as estratégias e padrões regulatórios nem no âmbito andino, nem mercosuliano, nem latino americano”. Neste trabalho, Sennes e Pedroti atribuem a ausência de resultados em matéria energética à uma incapacidade política da região, que carece de um líder regional com capacidade e autoridade para promover uma convergência estratégica no tema. Aqui cabe chamar a atenção ao papel que corresponde ao Brasil, que sendo não só o maior país da região, mas aquele que conta com uma posição estratégica privilegiada no campo energético, deve justificar e chamar para si uma posição de liderança.<sup>443</sup>

Tanto para a geração de uma base de confiança entre as partes como para estabelecer regras claras e uniformes, é importante um nível institucional forte, que proporcione segurança jurídica para uma coordenação dos regimes jurídicos e uma formulação de políticas energéticas cooperativas que permita reduzir assimetrias regulatórias, garantir a transparência dos mercados e oferecer acesso equitativo às infraestruturas essenciais.

Instrumentos jurídicos e institucionais permitem a criação de um círculo virtuoso da integração regional: as instituições consolidadas podem gerar regras comuns mais estáveis, que por sua vez gerem maior confiança nas partes intervenientes, que impulsionam a integração regional, que por sua vez fortificará as instituições de integração regional.

Ao concluir esta breve análise das Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças aplicada à integração energética, pode-se dizer que as forças e oportunidades são muito mais

---

<sup>441</sup> LANDAU Georges. La Crisis energética de América del Sur. En: Archivos del Presente. Año 12 No 47, 2008. p. 113.

<sup>442</sup> SENNES, Ricardo Ubiraci e PEDROTI, Paula. “Entre a geopolítica e a geoeconomia: regimes internacionais e o tema da energia nas relações latino-americanas”. Prospectiva Consultoria, São Paulo, 2007. p. 4.

<sup>443</sup> Sobre a posição do Brasil, Oliveira sumariza: “*Al estar bien posicionado para garantizar su consumo interno, Brasil se convertirá en un exportador mayor de energía, tanto renovable como no renovable. El liderazgo tecnológico que se alcanzó en el área de los biocombustibles y la amplia disponibilidad interna de hidrocarburos crearon condiciones favorables para que Brasil participe de forma activa en el proceso de transición energética hacia la era “postpetróleo”.* OLIVEIRA, Adilson de. Integración y transición energética: una perspectiva brasileña. Foreign Affairs Latinoamérica Volumen 9 Número 2, marzo de 2009. p. 3.

significativas que as fraquezas e ameaças, e que estas últimas, podem ser neutralizadas para poder conseguir a tão ansiada integração energética regional. A integração, assim obtida, proporcionará desenvolvimento integral da região com um crescimento contínuo, que permita uma inserção equitativa e a participação nos benefícios do crescimento para todos os cidadãos, melhorando a qualidade de vida com justiça social.

## Capítulo 4

### REGULAÇÃO ENERGÉTICA NA AMÉRICA DO SUL: DO LIBERALISMO AO NACIONALISMO. O CASO BOLIVIANO

#### 4.1 – Introdução

Na década de 80, ocorreu nos países da América Latina uma transição de um modelo de industrialização baseado na substituição de importações para outro em que a tônica era uma maior confiança nas forças do mercado e nas exportações como instrumentos de crescimento, aprovando-se na década de 90 medidas liberais de abertura dos mercados. O século XXI trouxe consigo nova onda de mudanças. Os países viveram outra transição ao abandonarem as políticas de confiança irrestrita no domínio do mercado para se aproximarem de medidas que preconizavam uma maior intervenção dos governos na economia e assume certo ceticismo com relação a uma atitude de excessiva abertura. Atualmente caminha-se, ao que parece, para um equilíbrio entre ambos os extremos vividos nos últimos trinta anos em que se transitou entre uma excessiva confiança nas forças de mercado e um protecionismo paralisante.<sup>444</sup>

Fernand Brausel<sup>445</sup> afirmou que “há uns cinquenta anos as ciências humanas descobriram uma verdade, ou seja, que toda a vida dos homens flutua, oscila, ao sabor dos movimentos periódicos infinitamente repetidos” e Aguillar<sup>446</sup> acrescenta: “em termos macroscópicos, hoje é possível perceber-se que a ação do Estado no modo de produção capitalista oscila como um pêndulo, entre sua atividade mais intensa e a sua retração, privilegiando-se ora o intervencionismo, ora a liberdade de iniciativa”. Mesmo reconhecendo que as afirmações são generalizações, entende-se que a cada alteração estrutural do Estado na economia, esta apenas se aproxima de modelos já adotados, mas nunca os repete exatamente. A idéia de pêndulo, contudo, reforça a noção de que as oscilações do papel do Estado têm limites conhecidos.

---

<sup>444</sup> WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. *Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 6.

<sup>445</sup> BRAUDEL, Fernand. *Civilização Material, Economia e Capitalismo – Séculos XV- XVIII* Apud AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito Econômico: Do Direito Nacional ao Direito Supranacional*. São Paulo: Editorial Atlas, 2006. p. 4

<sup>446</sup> AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito Econômico: Do Direito Nacional ao Direito Supranacional*. São Paulo: Editorial Atlas, 2006. p. 5.

A professora Marilda Rosado,<sup>447</sup> sinteticamente, resume os movimentos pendulares no continente e sua ingerência no setor energético:

*In a synthetic and oversimplified version of what went on the continent in recent decades one could, in general terms, say that in the 1960s and 1970s there were numerous expropriation measures by military governments. In the 1990s there was a wave of privatization, which resonated a wave that occurred elsewhere in the world in the same decade, across the continent. The present state of events caused analysts to fear the so-called Energetic Populism, created by the fact that major South American countries' oil producers are controlled by populist governments that allowed the oil profits to be used for political purposes or to finance social projects. In some cases there has been a decrease in foreign investment and new technologies, and the prospect of a decrease in the offer of energy.*<sup>448</sup>

Como pode ser constatada, a regulação energética na América do Sul também seguiu esse pêndulo. A legislação dos anos 90 permitiu avanços nos investimentos na região, entretanto, não contemplou aspectos relacionados à equidade social o que acabou por provocar movimentos contrários à abertura econômica por considerar que seus efeitos recriaram uma nova dependência.<sup>449</sup> Como aponta Mares:<sup>450</sup>

*The Southern Cone gas markets seem to have come full circle. If the gas markets are to recover their path towards regional integration, governments in the Southern Cone will have to pay more attention to the social and economic consequences of their citizens. If private investors wish to tap into this bounty they will need strategies to facilitate a broader distribution of the benefits of natural gas exports.*<sup>451</sup>

Esta deficiência é também apontada por Weintraub,<sup>452</sup> quem apesar de reconhecer os avanços nos investimentos e implantação de infraestrutura na América do Sul aponta que “a pobreza da região é ainda extremamente elevada, a distância que separa ricos e pobres é a maior do mundo, e o progresso nos indicadores sociais tem avançado dolorosamente devagar.”

<sup>447</sup> RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Sovereignty over Natural Resources Investment Law and Expropriation: The case of Bolivia and Brazil. *The Journal of World Energy Law & Business*. Oxford, 2009 2(2):131.

<sup>448</sup> O trecho correspondente na tradução é: Em uma versão sintética e simplificada do que se passou no continente nas últimas décadas pode-se, em termos gerais, dizer que na década de 1960 e 1970, houve medidas de expropriação por numerosos governos militares. Na década de 1990, houve uma onda de privatizações, que ressoou no continente uma onda que ocorreu no resto do mundo na mesma década. O estado atual dos acontecimentos levou os analistas a temer o chamado populismo energético, gerado pelo fato de que os grandes produtores dos países sul-americanos de petróleo são controlados por governos populistas, o que permitiria que os lucros do petróleo fossem utilizados para fins políticos ou para financiar projetos sociais. Em alguns casos, tem havido uma diminuição do investimento estrangeiro e em novas tecnologias, e há a perspectiva de uma diminuição na oferta de energia.

<sup>449</sup> BOCAJUVA, Pedro Cláudio Cunha. A Desconstrução de um Mito chamado Brasil. Proposta N° 80 Março/Maio de 1999. p. 58.

<sup>450</sup> MARES, David R. Natural Gas Pipelines in the Southern Cone. Working Paper # 29. Baker Institute Energy Forum, May 2004. p. 27.

<sup>451</sup> O trecho correspondente na tradução é: Os mercados de gás parecem ter fechado o círculo. Se os mercados de gás tentam recuperar o seu caminho para a integração regional, os governos no Cone Sul terão de prestar mais atenção para as consequências sociais e econômicas dos seus cidadãos. Se os investidores privados desejam explorar este benefício necessitam de estratégias para facilitar a distribuição ampla dos benefícios das exportações de gás natural.

<sup>452</sup> WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annet e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 8.

Neste capítulo, analisaremos a regulação em matéria de gás natural na América do Sul, identificando as fases desta regulação a partir da década de 90 até nossos dias. Observaremos o ressurgimento do nacionalismo em alguns dos países da América do Sul e suas conseqüências para os investimentos energéticos. Na segunda parte do capítulo, apresentaremos o caso emblemático da Bolívia que percorre o caminho da adoção e, posterior substituição, de uma legislação liberal por uma legislação nacionalista de uma maneira não pacífica. É emblemático porque exemplifica o que acontece quando é esquecida a necessidade de legitimação das normas, e o fator humano do desenvolvimento.

A raiz mais profunda dos conflitos, que tem sido apontada como uma das grandes debilidades do processo de integração regional, encontra-se dentro dos próprios países da região. A América do Sul é a região que apresenta a pior distribuição de riqueza segundo o índice de Gini.<sup>453</sup> Este indicador teve uma piora significativa com a adoção pelos países dos projetos neoliberais. Num contexto de grande iniquidade na distribuição dos benefícios da exploração e exportação das fontes de energia, se acaba gerando elementos de insatisfação que deságuam em luta social.<sup>454</sup>

Constatou-se que a integração apenas se justifica para os países da região se os processos que levam a essa integração trazem resultados positivos para os cidadãos. O caso boliviano é a antítese do que se deseja como modelo para a América do Sul. Quanto à legislação que embasa esse processo, ainda que seja aparentemente clara e estável, se não for justa ou ocasionar maior desigualdade social, exacerbando as clivagens já existentes, tal legislação revela-se ineficiente e merece ser revista. A conclusão do capítulo revê a questão da justiça que precisa estar embutida em qualquer medida adotada.

A integração regional deve ser um instrumento que garanta o direito humano fundamental: uma vida digna. Uma das alternativas propostas é buscar nos princípios da integração regional o direito ao desenvolvimento mais solidário que - mesmo sem chegar a uma escala global – questione ao Estado como unidade fixa e isolada e que o faça ultrapassar as barreiras do individualismo que nos faz esquecer que no planeta só existe uma raça: a humana.

Para que a integração contribua com o desenvolvimento sustentável econômico e social dos sul-americanos, a integração energética regional requer um grande esforço político, econômico e social onde deverão estar envolvidos todos os setores da sociedade.

---

<sup>453</sup> O índice de GINI mede o grau de distribuição da renda (ou em alguns casos os gastos com o consumo) entre os indivíduos em uma economia. Medido com referência ao desvio de uma distribuição perfeita, um índice de GINI zero implica em uma perfeita equanimidade na distribuição da renda, enquanto que um índice de 100 implica na perfeita desigualdade.

<sup>454</sup> MARES, David R. Sector energético latinoamericano: Integración a todo gas. In *Contrapunto*. Abril/Junho 2006. p. 93.

## 4.2 – Regulação Energética na América do Sul. Ondas

Para uma integração regional exitosa na produção, tratamento e transporte de gás natural é preciso que as normas do setor energético sejam também harmonizadas em alguns aspectos, que descreveremos a seguir.

Em primeiro lugar, os princípios e objetivos da regulação devem ser comuns e a visão sobre a indústria do gás natural deve ser formulada de maneira conjunta. Por exemplo, sobre o grau de intervenção estatal a ser permitido para regular os mercados de transporte e distribuição de gás natural (dada sua natureza de serviço público e considerando que as fases de transporte e distribuição do gás constituem monopólios naturais) conferindo a necessária proteção aos usuários finais. Da mesma forma, devem também ser formuladas as possibilidades de intervenção estatal, para impedir os eventuais abusos que uma posição dominante no mercado pode propiciar, e, assim, favorecer a continuidade e a qualidade da prestação destes serviços.

Outro aspecto de regulação a ser harmonizado é o estabelecimento dos entes reguladores, suas funções e autonomia e a restrição ou não à integração vertical da indústria, com a finalidade de não afetar a concorrência. Nesse sentido deve existir uma coordenação do planejamento estatal e investimentos privados de maneira a evitar que a regulação para a concorrência na indústria do petróleo e gás acabem por acarretar a baixa atratividade da indústria afastando os investimentos privados, cuja captação foi o objeto da flexibilização do monopólio ocorrida. Nessa perspectiva, Martins <sup>455</sup> observa que a regulação para a concorrência na indústria do petróleo, tem como missão garantir o fornecimento de derivados em todo o território nacional e garantir que a abertura de mercado traga benefícios a sociedade como um todo. Para ela, “o sucesso dessa coordenação entre o planejamento estatal e os investimentos privados (...) vai depender em grande parte da proporcionalidade das medidas regulatórias, dentro de seus três componentes: adequação, necessidade e razoabilidade.”

Da mesma maneira, um aspecto fundamental para se atingir um mercado ampliado é o estabelecimento de uma política coordenada para a formação dos preços na boca de poço. No caso do gás natural existem dificuldades para determiná-lo, uma vez que não existe, diferentemente do petróleo, uma cotação internacional de referência. Como foi visto no ponto 3.6.1 sobre o mercado de gás, é importante uniformizar os critérios de determinação de preços, que com a ausência de uma base comum variam. Em alguns casos, toma-se como referência o preço internacional do petróleo, em outros se toma em consideração os custos

<sup>455</sup> MARTINS, Daniela Couto. A regulação da indústria do petróleo segundo o modelo constitucional brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 230.

médios de produção, transporte e distribuição. Existem também casos onde o preço do gás é determinado pelo livre jogo da oferta e demanda, como era na Argentina na década de 90, ou pode ser determinado em negociações internacionais no caso de acordos importação-exportação, como foi o caso do Chile nas suas transações com Argentina e da Bolívia nas suas transações com Argentina e, posteriormente, com Brasil.<sup>456</sup> Outra possibilidade é aquela contemplada pela legislação colombiana onde há a liberdade de preços desde que exista uma concorrência efetiva entre os provedores e não haja uma situação de domínio de mercado. Existem outras opções de preços comparados, como a usada no México que equipara os preços de gás com os preços praticados no sul de Texas (mais os custos de transporte e de serviço e o imposto ao valor agregado), pela possibilidade de acesso a este mercado.

Em alguns casos, para a fixação dos preços internos, aplica-se o índice de preços internos dos combustíveis e se vincula a uma cesta de preços do mercado dos Estados Unidos mais o custo de transporte (em linha com o sistema de paridade de importações). Em outros, toma-se como referência, o reflexo do preço de mercado do gás produzido na área do contrato (Peru) ou o custo da oportunidade segundo a localização geográfica (Venezuela).

Outro aspecto importante das regras a serem estabelecidas para a indústria de gás natural é a determinação das tarifas de transporte e distribuição. Aqui cabe a possibilidade de deixar esta responsabilidade aos entes reguladores como é feito em alguns países, através de uma tarifa máxima ou preço *top*, ajustável por um índice de preços e um fator de produtividade. Estas tarifas, em princípio, devem garantir aos transportadores e distribuidores, desde que operem de maneira competitiva, o ingresso de recursos para satisfazer todos os custos operacionais razoáveis, impostos, amortizações e uma rentabilidade compatível (com a que se poderia obter em outra atividade de risco equivalente), devendo ainda manter um grau de eficiência previamente acordado e a prestação satisfatória dos serviços. Uma coisa a se ter em conta, ao colocar em prática o regime tarifário, é a adoção ou não de medidas para atribuir recursos a fundos de solidariedade e redistribuição, que permitam aos usuários das classes altas e os usuários comerciais e industriais ajudar aos usuários de camadas sociais menos favorecidas a pagarem as tarifas dos serviços básicos. As fórmulas para fixação de tarifas devem ser elaboradas de tal modo que facilite sua compreensão, aplicação e controle.

---

<sup>456</sup> Em 1995, o preço médio na boca de poço na Argentina foi de 1,20 dólares por mil pés cúbicos (mpc). O preço do gás exportado da Bolívia ao Brasil foi fixado inicialmente em 0,90 dólares/ mpc. Depois dos primeiros cinco anos de contrato, para os novos contratos, estava previsto que o preço de venda às plantas termelétricas, industriais e empresas distribuidoras de gás natural por redes, se calcularia segundo um procedimento que previa primeiro a determinação do preço ponderado de exportação à Argentina e Brasil, em boca de poço e a este monto adicionar a tarifa de transporte para o consumo interno. Este novo valor se multiplicaria pelo fator 1.1494 e o resultado seria o preço de venda a produtores e carregadores no ponto de entrega do mercado interno. CAMPODONICO, Humberto. "La industria del gas natural y su regulación en América Latina". Revista de la CEPAL N° 68, Agosto de 1999. P-148.

Neste sentido, um estudo da CEPAL <sup>457</sup> explicita que nos países da América Latina

*las legislaciones vigentes no incluyen un tratamiento explícito de los asuntos relacionados con la equidad social y la participación de los usuarios, salvo en Colombia, donde la legislación señala que debe ampliarse permanentemente la cobertura de los mecanismos que compensen la insuficiente capacidad de pago de los usuarios y debe garantizarse a los usuarios el acceso adecuado a los servicios y la participación en su gestión*<sup>458</sup>

Finalmente, nesta enunciação não taxativa de temas a serem contemplados na regulação energética, deve ser prevista também a possibilidade de um regime de subsídios cruzados e subsídios fiscais que foi abordada de maneira diferenciada na América Latina na década de 90 e não é uniforme na atualidade. Verificam-se as duas tendências nos países da região: a proibição de subsídios cruzados e a possibilidade de aplicar subsídios fiscais ou governamentais, sempre que cumpra certos requisitos, como sua previsão orçamentária. Estes subsídios poderiam ser concedidos a certos usuários residenciais de baixa renda dos países, como mecanismos para permitir o acesso à energia aos setores menos favorecidos. Porém, na maioria de países latino-americanos não se permitem subsídios cruzados com exceções pontuais.<sup>459</sup> Em outros, como na legislação colombiana, estão permitidos subsídios cruzados com o objetivo de criar fundos para beneficiar aos setores de baixa renda, como investimentos sociais, ou instrumento de solidariedade e redistribuição.<sup>460</sup> Atualmente, a Argentina também usa o recurso das tarifas para conceder subsídios a consumidores de baixa renda.

A integração regional exige um marco institucional que contemple certos princípios e compromissos (como livre trânsito, acesso livre, não discriminatório, prioridade de abastecimento ao mercado nacional, acordos tarifários, mecanismos de desenvolvimento de infraestrutura e a ampliação da capacidade de transporte), regras comuns para o tratamento dos investimentos na região (promoção e tratamento dos investimentos e mitigação de riscos), mecanismos de cooperação multilateral (sistemas de informação, monitoramento de

<sup>457</sup> CAMPODONICO, Humberto. “La industria del gas natural y su regulación en América Latina. Revista de la CEPAL N° 68, Agosto de 1999. p.146.

<sup>458</sup> O trecho correspondente na tradução é: As leis existentes não incluem um tratamento explícito das questões de equidade social e participação dos usuários, exceto na Colômbia, onde a legislação prevê que deve ser ampliada a cobertura dos mecanismos para compensar a insuficiente capacidade de pagamento dos usuários e aos usuários deve ser garantido o acesso adequado a serviços e à participação na gestão.

<sup>459</sup> Por exemplo, no México a outorga de subsídios fiscais, através das tarifas, somente poderia derivar-se de disposições adotadas pelas autoridades competentes e deve cobrir-se com recursos específicos para tais propósitos. Sua outorga não deverá afetar as entradas de receitas dos permissionários nem representar um custo adicional para os mesmos. Sua aplicação deverá ser transparente e ficar explícita nas tarifas que se cobre aos usuários. CAMPODONICO, Humberto. “La industria del gas natural y su regulación en América Latina”. Revista de la CEPAL N° 68, Agosto de 1999. p. 150.

<sup>460</sup> Segundo o estudo de Campodónico, na Colômbia, as empresas de serviços públicos que abasteçam ou comercializem gás combustível os arrecadam, em nome dos consumidores que abastecem, aportando no Fundo de Solidariedade de Redistribuição de Entrada de Receitas da Nação um valor que resulta da aplicação do percentual de 20% ao custo econômico de abastecimento, em porta de qualidade, segundo o que disponha a Comissão de Regulamentação de Energia e Gás Domiciliar. CAMPODONICO, Humberto. “La industria del gas natural y su regulación en América Latina”. Revista de la CEPAL N° 68, Agosto de 1999. p. 150.

contingências, cooperação técnica) e um marco jurídico institucional adequado que poderá ser criado *ad hoc* ou se aproveitado de alguma organização de integração regional existente (este sistema jurídico precisa prever uma comissão permanente de administração dos termos do acordo energético regional, um sistema de solução de controvérsias e a determinação da vigência, denúncia e adesão de países para ao acordo).

Contudo, até a atualidade, se tem avançado muito pouco no estabelecimento de regras comuns que permitam a constituição de um mercado regional. Nos últimos anos, pelo contrário, foram mudando as regras dos investimentos no setor energético segundo as ondas político-ideológicas atravessadas pelos países da América do Sul. Na continuação, se apresentarão as principais características de cada uma e seus reflexos no setor energético.

#### 4.2.1 – Liberalismo na América Latina na década dos 90

Durante os anos 90, houve algumas relevantes mudanças ideológicas no contexto internacional em que atuam as empresas transnacionais, principalmente com o arrefecimento do comunismo e com as reformas neoliberais efetuadas em diversos países no que veio a ser conhecido como o Consenso de Washington. Tal Consenso compreendia um conjunto de medidas de caráter neoliberal e de fortalecimento do mercado que já estavam sendo implementadas (principalmente no México, no Chile e na Argentina) e que foram sistematizadas, estabelecendo o entendimento de que tal rumo, seria o mais apropriado para a superação do subdesenvolvimento na região, e que, portanto, deveria ser aplicado em todos os países. Uma atitude dos Estados latino-americanos favorável à implementação de medidas alinhadas ao Consenso foi estimulada através da concessão de empréstimos, via entidades internacionais de financiamento público, para promover ajustes estruturais nos arcabouços regulatórios daqueles países, implementando mudanças que permitissem a aplicação das orientações do Consenso de Washington. A histórica reunião, que nomeou esta corrente de pensamento, ocorreu em novembro de 1989, em Washington e foi realizada por convite do *Institute for International Economics* para participar do seminário intitulado ‘*Latin American Adjustment: how much has happened?*’, nela participaram funcionários do governo norte-americano, representantes do FMI, do BIRD e do BID – agências sediadas na capital dos EUA – e economistas latino-americanos para avaliar as reformas econômicas já em curso em vários países da região.<sup>461</sup>

---

<sup>461</sup> FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires. *Estado, Globalização e Integração Regional – políticas exteriores de desenvolvimento e inserção internacional da América - Latina no final do século XX*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003. p. 58.

Os países sul-americanos evoluíram ao longo de uma trajetória de liberalização. A origem e as motivações das reformas que foram levadas a cabo se enquadraram no processo de globalização da economia mundial que favoreceu a liberalização dos mercados, a eliminação dos monopólios estatais, a promoção do investimento privado e a redução da atividade empresarial do Estado. É bem verdade que as estratégias nacionais não eram idênticas, algumas privilegiando a abertura unilateral e complementando-a com acordos bilaterais (caso do Chile), outras concentrando os esforços de abertura nos compromissos firmados em acordos preferenciais com países desenvolvidos (México) ou com países vizinhos (Brasil). Estas mudanças foram refletidas também no campo da integração regional, como foi apresentado no segundo capítulo, surgindo a “segunda onda” da integração que liberalizou as políticas comerciais regionais. Esta tendência se traduziu em iniciativas unilaterais de liberalização comercial e na participação em processos preferenciais de negociação ambiciosos envolvendo países desenvolvidos como a ALCA, no caso de todos os países sul-americanos e a União Européia, no caso do MERCOSUL e do Chile. Acordos comerciais intra-regionais também ganharam dinamismo, através de estruturas sub-regionais (MERCOSUL) e bilaterais (diversos acordos de livre comércio firmados entre os países da região). Alguns países buscam ampliar sua integração à economia internacional implementando políticas de abertura comercial para bens e serviços e de estabilidade de regras e proteção aos investimentos estrangeiros.<sup>462</sup>

Nos acordos bilaterais a integração dos mercados foi facilitada, o que permitiu a celebração de Protocolos de Integração Energética entre vários países, nos quais as partes comprometem-se a retirar as barreiras e assimetrias regulatórias e fiscais que possam dificultar o livre fluxo das transações.<sup>463</sup>

Nesse contexto de abertura comercial e econômica, atrair investimentos resultava fundamental, já que com as crises monetárias das décadas de 1980 e de 1990 e com a queda do volume de recursos disponíveis para empréstimos, os investimentos estrangeiros diretos passaram a ser a única fonte de recursos para estimular o desenvolvimento econômico. Por outro lado, os países sul-americanos acreditavam que eram necessários maiores incentivos para atrair investimentos em um contexto de forte concorrência na atração de capitais de risco pelo excesso de oferta e baixos preços de petróleo provocados pelas inovações tecnológicas

---

<sup>462</sup> RIOS, Sandra Polônia e VEIGA, Pedro da Motta. América do Sul: A integração pode sobreviver ao nacionalismo econômico? In: RBCE Revista Brasileira de Comércio Exterior, No 88 julho-setembro de 2006 FUNCEX – Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior e LATN Latin American Trade Network. p. 3.

<sup>463</sup> CONSORCIO STRAT CONSULTING/RG A Reforma da Indústria de Gás Argentina. Estudo para a elaboração de um modelo de desenvolvimento da Indústria Brasileira de Gás Natural. Contrato No 7039/03- ANP-008.766. Rio de Janeiro, agosto de 2004. p. 4. Disponível em [http://anp.gov.br/doc/gas/anp\\_rel1-argentina\\_final.pdf](http://anp.gov.br/doc/gas/anp_rel1-argentina_final.pdf) acesso em 01.09.09.

que permitiam um maior aproveitamento das reservas existentes e a eliminação das barreiras a investimentos estrangeiros em zonas com reservas importantes como Rússia e os países da ex-URSS.

Esta situação levou os países em desenvolvimento a procurar um ambiente favorável à atração desses investimentos com a adoção de legislações mais flexíveis no tratamento dado aos investimentos estrangeiros e a celebração de tratados, sejam bilaterais ou multilaterais, para estimular a chegada do capital estrangeiro.

Como parte deste novo modelo, realizaram-se privatizações, totais ou parciais, de diversos setores das economias sul americanas, entre eles o de energia, e medidas alinhadas com o propósito de diminuir a intervenção do Estado na economia. Esse cenário se refletiu, como aponta Pedrosa,<sup>464</sup> no ambiente de receptividade dos Estados para os investimentos estrangeiros. Paralelamente, a hostilidade às empresas transnacionais por parte dos Estados hospedeiros diminuiu e estas passaram mesmo a ser cortejadas, na medida em que os Estados passaram a competir uns com os outros pelos aportes dos recursos dessas empresas por meio do oferecimento de altos padrões para a proteção dos investimentos, tanto por meio dos ordenamentos jurídicos nacionais quanto através de acordos de investimentos.

Na área energética, quase todas as reservas e a comercialização dos produtos dela originados, que estavam na propriedade dos Estados, foram alvo das reformas neoliberais implementadas que defendiam a privatização e a desregulamentação das economias, entretanto, a aplicação destas reformas não ocorreu uniformemente. Na opinião de Mares,<sup>465</sup> alguns países privatizaram muito rapidamente e sem fazer distinção entre o capital estrangeiro e o nacional (como Argentina), outros privatizaram garantindo a participação do capital nacional (Bolívia) e outros não privatizaram seletivamente alguns setores (Brasil privatizou a distribuição do gás natural, mas não o setor petróleo). Alguns países desenvolveram agências efetivas para regular as novas empresas privadas (Chile) e outras não (Argentina).

O modelo mais aberto e amigável ao investimento externo permitiu na América do Sul, avanços na implantação da infraestrutura gasífera. A onda da liberalização econômica estimulou investidores privados a construir linhas de transmissão e gasodutos para aumentar o comércio de energia entre países da região, especialmente no Cone Sul. Esperava-se que o acesso às reservas dos países vizinhos proporcionasse o fornecimento mais barato de energia para consumidores domésticos e aumentasse a segurança do fornecimento também. Entre o

---

<sup>464</sup> PEDROSO JUNIOR, Jorge Antonio. *A Internacionalização das National Oil Companies e o Direito Internacional*. Dissertação de mestrado apresentada como requisito à obtenção do grau de mestre, Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Orientadora Profa. Dra. Marilda Rosado de Sá Ribeiro. p. 39.

<sup>465</sup> MARES, David R. Sector energético latinoamericano: Integración a todo gas. In *Contrapunto*. abril/junio 2006. p. 95.

ano 1996 e 2002, a infraestrutura de produção, tratamento, transporte e distribuição de gás natural passou de 107 milhões de metros cúbicos dia a 185 milhões, que demandaram investimentos equivalentes a 4,7 bilhões de dólares, com um volume de exportação de gás que alcançou 28,9 milhões de metros cúbicos dia em 2002.

Quase todos os países da América do Sul reformaram seus regimes de exploração de petróleo e gás natural, com objeto de atrair capital de risco e ampliar a disponibilidade de reservas e aumentar as exportações ou para reduzir as importações, a fim de obter um saldo líquido de divisas na sua balança comercial. Não obstante, se observam diferenças importantes na aplicação destas reformas, por influência de fatores tais como a existência de reservas e a relação produção/consumo dos derivados de petróleo e do gás natural, o tamanho do mercado interno, o nível tecnológico e a experiência da indústria local.<sup>466</sup>

Humberto Campodónico<sup>467</sup> sintetiza entre as principais reformas: à diminuição das taxas impositivas aos operadores privados, à livre disponibilidade comercial do petróleo e do gás natural extraído; e à tendência de suprimir o monopólio público nas etapas extrativas.

Nos países nos quais não havia restrições ao investimento estrangeiro, os incentivos se concentraram nos seguintes aspectos:

- a) Condições mais flexíveis em aspectos técnicos dos contratos: ampliação dos prazos de exploração, eliminação da obrigação de perfurar poços exploratórios, maior prazo de retenção das áreas em exploração, etc.
- b) Maior participação na produção de petróleo e gás natural ou na atribuição da propriedade do petróleo e do gás natural aos operadores privados.
- c) Livre importação e exportação de petróleo, eliminando-se, em alguns casos, a obrigação de abastecimento do mercado interno.
- d) Maior rentabilidade temporal de maquinaria, permissão para uma depreciação acelerada e outras medidas de exoneração ou redução de tributos.

---

<sup>466</sup> No caso do Brasil, as companhias estatais com redes de distribuição de gás foram privatizadas em São Paulo e no Rio de Janeiro. Como nos anos 90 o financiamento brando doméstico e internacional era mais escasso, a política energética se orientou a abrir espaço para o gás natural na matriz energética. Os mercados se liberalizaram, induzindo as companhias atrelar seus os preços da energia a seus custos de oportunidade. Foram assinados contratos para a importação de gás natural da Bolívia. Para Adilson de Oliveira, estas mudanças mexeram com as posições das partes interessadas (*players*) do sistema energético: companhias de engenharia e as companhias construtoras que viram sua demanda esperada transferida para concorrentes e os consumidores de energia intensiva tiveram os subsídios eliminados. Milhares de postos de trabalho foram eliminados no processo de privatização e vários projetos de energia foram adiados, o que reduziu a expectativa de ingressos dos governos locais. Isto fez com que os agentes envolvidos se opusessem às mudanças e culpassem estas da escassez energética de 2001. OLIVEIRA, Adilson de. La sostenibilidad Energética en Sud América: El rol de Brasil, 2006. p. 18.

<sup>467</sup> CAMPODONICO, Humberto. “La industria del gas natural y su regulación en América Latina”. Revista de la CEPAL N° 68, Agosto de 1999. pp. 138-139.

- e) Maiores garantias ao investimento estrangeiro, mediante a celebração de contratos de estabilidade tributária, garantia de disponibilidade de divisas, possibilidade de recorrer à arbitragem internacional, entre outros.

Entre as principais reformas da maioria dos países sul-americanos no contexto de liberalização, encontra-se a tendência a suprimir as barreiras de investimentos privados em uma atividade que, em muitos países, estava reservada às empresas estatais. Foi favorecida a desregulamentação dos mercados internos, eliminando os subsídios e o controle de preços e foi permitido o livre comércio – interno e externo – de petróleo e gás natural.

Outro efeito desta abertura foi permitir, reafirmar e ampliar a possibilidade de que os gasodutos pudessem ser construídos e operados tanto por empresas estatais como por empresas privadas.<sup>468</sup>

Nos regimes regulatórios da indústria de gás natural foram criados entes reguladores com autonomia administrativa a fim de garantir uma adequada proteção aos usuários finais, tendo em conta que algumas fases da indústria do gás (transporte e distribuição) constituem monopólios naturais. Nesses casos, o papel do Estado é intervir para garantir a livre concorrência, impedir os eventuais abusos de uma posição dominante, e favorecer a continuidade e a qualidade na prestação de serviços. Quando não se verifica a oferta de serviços eficientes, é indispensável que o Estado intervenha para que as operações sejam desempenhadas de forma adequada, buscando a otimização da relação qualidade-preço.<sup>469</sup>

Os programas de ação dos entes reguladores para o gás natural se baseiam, dentre outros, nos seguintes princípios: um lucro justo ou razoável; confiabilidade, segurança e continuidade do serviço; acesso sem discriminações; e cobertura máxima. Ao redor destes princípios o arcabouço legal busca contemplar os objetivos a seguir listados:<sup>470</sup>

- a) Favorecer os interesses e os direitos dos usuários mediante o melhoramento da qualidade de serviço público e sua disposição final para assegurar uma melhor qualidade de vida aos usuários;

<sup>468</sup> No Brasil, o movimento de liberalização da economia, focada na produtividade e eficiência, lançado em 1994, assumiu que frente à escassez de recursos financeiros nas empresas estatais para desenvolver a infraestrutura, eram necessárias emendas constitucionais que permitissem a liberalização e a privatização. Apesar da pressão de nacionalistas, o Congresso aprovou a legislação que acabou com o monopólio constitucional da Petrobras. OLIVEIRA, Adilson de. *La sostenibilidad Energética en Sud América: El rol de Brasil*, 2006. p.18.

<sup>469</sup> No Brasil foi criada em 1998 a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), pelo Decreto nº 2.455, como órgão regulador das atividades que integram a indústria do petróleo e gás natural e a dos biocombustíveis, se constituindo numa autarquia federal, vinculada ao Ministério de Minas e Energia. A ANP tem faculdades para regular por meio de portarias, instruções normativas e resoluções; para contratar em nome da União com os concessionários em atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural; e, para fiscalizar as atividades das indústrias reguladas, diretamente ou mediante convênios com outros órgãos públicos.

<sup>470</sup> CAMPODONICO, Humberto. “La industria del gas natural y su regulación en América Latina”. *Revista de la CEPAL* Nº 68, Agosto de 1999. p. 147.

- b) Promover a competitividade dos mercados de oferta e demanda de gás natural evitando o abuso por uma posição dominante no mercado;
- c) Propender a uma melhor operação, confiabilidade, igualdade, livre acesso, não-discriminação e uso generalizado dos serviços e instalações de transporte e distribuição de gás natural;
- d) Regulamentar o transporte e a distribuição de gás natural, assegurando que as tarifas aplicadas sejam justas e razoáveis;
- e) Assegurar a prestação contínua e ininterrupta dos serviços, sem exceção alguma, salvo quando existam razões de força maior, caso fortuito, de ordem técnica ou econômica que a impeçam;
- f) Elevar os índices de segurança e redução de incidentes;
- g) Estimular o uso racional de gás natural velando pela adequada proteção do meio ambiente;
- h) Promover o investimento para assegurar o abastecimento no longo prazo;

#### 4.2.2 – Nacionalismo Econômico no fim do século XX e início do século XXI

Na década de 90, os países da América Latina fizeram grandes reformas em matéria de estado, privatizações e desregulamentações onde predominava a economia de mercado, e naquele momento produziram resultados positivos e esperançosos. No final da década e começo do século XXI, ocorreram fenômenos que provocaram uma série de conflitos na região, com impactos na desaceleração do crescimento, aumento da pobreza, crescimento do desemprego e um crescente descontentamento ao programa seguido, que a CEPAL veio a denominar o “quinqüênio perdido.”<sup>471</sup> Desta forma, as ações alinhadas com o Consenso de Washington entraram em declínio pela sua incapacidade de melhorar a vida da classe baixa, o que levou a uma etapa de re-nacionalização de alguns setores da economia, incluindo o energético. A América do Sul viveu então um clima de críticas às reformas realizadas na década de 90, ao neoliberalismo e à política de abertura ao comércio internacional de forma indiscriminada, à ausência do Estado na condução dos processos econômicos e uma pressão por novos modelos ou formas de crescimento.

---

<sup>471</sup> PEREIRA, Amanda (editor). Integración Energética Regional: Proceso en marcha con final abierto. I Simposio de Integración Energética. Arpel, Punta del Este, octubre de 2003. p. 24.

Rosado <sup>472</sup> descreve este período na América do Sul e sua influência no setor energético:

*Many of the decisions and events which took place in some of the continent's countries between 2006 and 2009 may be considered as a backward movement in the pendular effect which affects energy scenarios. In such a context, the Energetic Populism or Resource Nationalism that showed strong signs in Latin America in recent years may be more blatantly identified in some countries but also in fractured decisions and underlying trends in others.*<sup>473</sup>

A agenda liberal foi então substituída por uma que destacava os impactos negativos da globalização, onde os temas de desenvolvimento desempenham papel importante. Os impasses nas negociações da ALCA e as dificuldades para avançar na Rodada Doha comprovam a profundidade da mudança. Gradualmente, o nacionalismo econômico voltou a ganhar força, renascendo a preocupação com a criação de capacidade endógena de crescimento. Neste cenário, cresceu significativamente a tolerância em relação à diversidade política e institucional e propostas de redução da pobreza e da desigualdade.

Rios e Almeida <sup>474</sup> sintetizam o estado de mudança pós Consenso de Washington e sua influência na integração regional:

O ambiente pós-Consenso de Washington é mais permissivo em relação a estratégias de inserção que se distanciam do padrão liberal em nome de objetivos de desenvolvimento, redução da pobreza, etc. É neste ambiente que a revisão de estratégias de desenvolvimento tem lugar na América Latina, a partir da explicitação dos fracos resultados gerados, em termos de crescimento, pelas reformas liberais – e sobretudo por aquelas que adotaram um viés maximalista – empreendidas a partir de meados dos anos 80 nos países da região. Neste processo de crítica da liberalização e das políticas seguidas nos anos 1990, também os esquemas de integração, inclusive os intra-regionais, são questionados por seu caráter exclusivamente comercial e são percebidos como parte do *framework* de política que dominou os anos 1990.

No campo do investimento estrangeiro, particularmente no setor energético, tem renascido os movimentos de revisão das políticas econômicas na Argentina, Equador, Venezuela e Bolívia, com recrudescimento do protecionismo e do nacionalismo. Inclusive, no caso do Brasil, por ocasião das novas descobertas de petróleo na camada pré-sal,<sup>475</sup> volta ao debate político a possibilidade de revisão legislativa para inserir um viés mais nacionalista ou estatizante revivendo teses que conferem ao setor da energia um caráter de “carro-chefe” da

<sup>472</sup> RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Sovereignty over Natural Resources Investment Law and Expropriation: The case of Bolivia and Brazil. In: The Journal of World Energy Law & Business 2009 2(2) p.129.

<sup>473</sup> O trecho correspondente na tradução é: Muitas das decisões e acontecimentos, que ocorreram em alguns países do continente entre 2006 e 2009, podem ser consideradas como um retrocesso no efeito pendular que atinge cenários energéticos. Em tal contexto, o populismo energético ou o nacionalismo de recursos que apresentaram sinais mais fortes na América Latina nos últimos anos, pode ser mais evidente em alguns países e nos outros podem ser identificados em decisões segmentadas ou nas tendências subjacentes.

<sup>474</sup> RIOS, Sandra Polônia e VEIGA, Pedro da Motta. América do Sul: A integração pode sobreviver ao nacionalismo econômico?. In: RBCE Revista Brasileira de Comércio Exterior, no 88 julho-setembro de 2006 FUNCEX – Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior e LATN Latin American Trade Network.p-2-7

<sup>475</sup> O governo brasileiro enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei que estabelecerá um novo marco regulatório para a exploração de petróleo e gás na camada do pré-sal.

economia e, portanto alvo obrigatório para estar sobre a propriedade e o controle do Estado. Nesse sentido, Marilda Rosado <sup>476</sup> observa:

*Some of the recent developments in Brazil may reveal an underlying and growing contradiction in Brazil's most recent shift concerning the previous trend in energetic policies, which seemed to keep coherence with what seemed to constitute its overall openness to foreign investment, confirmed by the investment grade obtained by the country in 2008.* <sup>477</sup>

Cabe destacar, ainda, que os principais países que aderiram à revisão dos modelos econômicos adotados nos anos 90, (a Venezuela e a Bolívia) estavam fortalecidos de alguma maneira pela alta dos preços do petróleo, o que se constituiu num elemento relevante, dado não apenas o papel potencial que a energia tem como alavanca integradora, mas também o peso do petróleo e do gás nas economias daqueles países. Neste panorama de alta de preços do petróleo (a partir do ano de 2003), Pedroso <sup>478</sup> verifica que a percepção dos Estados sobre a questão petrolífera foi afetada e realça novamente o papel do nacionalismo econômico e das empresas estatais de petróleo – NOCs (*National Oil Company*).

A tendência predominante na América do Sul neste período é a vontade dos governos de reverter a perda de controle sobre os recursos naturais, que caracterizou o ambiente dos anos 90. Desde 2002, diversos países da região têm feito modificações no marco institucional do setor petróleo, principalmente para retificar as mudanças de cunho mais radical feitas durante a reforma do setor nas décadas de 1980 e 1990. Modificações desse tipo ainda estão em processo na Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela. <sup>479</sup>

<sup>476</sup> RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Sovereignty over Natural Resources Investment Law and Expropriation: The case of Bolivia and Brazil. In: *The Journal of World Energy Law & Business* 2009 2(2):135.

<sup>477</sup> O trecho correspondente na tradução é: Alguns dos acontecimentos recentes no Brasil podem revelar a contradição subjacente e crescente de deslocamento da tendência anterior de políticas energéticas, que parecia manter coerência com o que parecia constituir a sua total abertura ao investimento estrangeiro, confirmada pelo grau de investimento obtido pelo país em 2008.

<sup>478</sup> PEDROSO cita aqui diversos os exemplos de nacionalização e/ou restrições para investimentos estrangeiros na área de petróleo e gás verificados nos últimos anos na América Latina dando especial ênfase, por suas consequências para o setor energético brasileiro, às medidas de nacionalização tomadas na Bolívia e às especulações sobre a intenção do governo brasileiro no que diz respeito à implementação das “mudanças necessárias no marco legal que contemplem um novo paradigma de exploração e produção de petróleo e gás natural, aberto pela descoberta da nova província petrolífera”. Além disso, existem medidas do gênero no Equador que também tem adotado medidas para aumentar o controle estatal sobre as atividades de exploração e produção de gás nos últimos anos. PEDROSO JUNIOR, Jorge Antonio. *A Internacionalização das National Oil Companies e o Direito Internacional*. Dissertação de mestrado apresentada como requisito à obtenção do grau de mestre, Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Orientadora Profa. Dra. Marilda Rosado de Sá Ribeiro. p. 104.

<sup>479</sup> Outros exemplos desse tipo de instabilidade podem ser vistos, por exemplo, na Venezuela, com a mudança das leis do petróleo e do gás, e a obrigatoriedade de converter os negócios existentes em empresas mistas, sob o controle da PDVSA. Também na Argentina se faz sentir a instabilidade institucional, pela obrigatoriedade de fornecimento de combustíveis no mercado interno, a preços muito inferiores aos de mercado (Lei de Abastecimento), com substanciais prejuízos às companhias, e retração nos investimentos. GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. *Le Monde Diplomatique*. Janeiro 2008. p. 10. No caso do Equador, na atualidade o governo analisa um plano de nacionalizações nos setores estratégicos do país. O Ministério de Petróleos está realizando um informe para a Presidência sobre todos os contratos petrolíferos com o objetivo de identificar, principalmente, aqueles que são lesivos para o Estado. Estas ações estariam previstas no “Compromiso Presidencial: Análisis para Nacionalización de Transnacionales”. (EL COMERCIO del Ecuador 10 de setembro de 2009.) Disponível em [http://ww1.elcomercio.com/solo\\_texto\\_search.asp?id\\_noticia=195855&anio=2009&mes=9&dia=10](http://ww1.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=195855&anio=2009&mes=9&dia=10) acesso em 11.09.09.

Além das medidas mais radicais, como expropriações ou mudanças nas legislações com caráter nacionalista, existem outras medidas indiretas que são percebidas pelos investidores como fatores de dissuasão. Como bem analisa Marilda Rosado,<sup>480</sup> atualmente, não apenas a expropriação na sua acepção da década de 1970 preocupa os investidores. Surge, hoje, um novo conceito: o ‘risco político não convencional’ como uma ameaça e um fator a ser considerado nos cálculos dos investidores. O risco de uma regulação excessiva e injusta se insere no conceito de risco político não convencional. Nessa modalidade, verificam-se as queixas das empresas investidoras pelo rompimento unilateral de contratos por parte dos Estados, de ambiguidade deliberada na definição e interpretação de normas por parte dos órgãos reguladores, ou mesmo de prejuízos causados pela interferência no funcionamento do mercado, através de instrumentos extraordinários que permitem o direcionamento da oferta de certos produtos, ou o controle, formal ou não, dos preços ao consumidor. Novamente, exemplos dessas situações podem ser encontrados na história recente do setor em quase todos os países da América do Sul, com destaque para Argentina, Bolívia, e Venezuela, pelas suas posições relevantes como consumidores e produtores de gás natural.<sup>481</sup>

Os projetos de integração gerados na década de 90 existentes na região, foram afetados pela “meia década perdida” o que conduziu a medidas nacionalistas, como bem resume Cristiano Duarte:<sup>482</sup>

*This process of integration faltered after the financial crisis (1998-2003) that affected global markets. It impacted negatively the economic and political interrelationships in the region. In economic terms, countries had their access to credit and their capacity for new investments restricted. In political terms, governments tended to move towards more nationalistic policies, closely aligned to their domestic markets and seeking to protect their industries. Some unilateral initiatives damaged the relationship of former partner nations.*<sup>483</sup>

<sup>480</sup> WAELDE, Thomas Expert Opinion on NAFTA case , p. I-7 apud RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Soberania e Expropriação - Novas Tendências No Século XXI. Estudo apresentado no Rio Oil & Gas Expo and Conference 2008. IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis, 2008. p. 6.

<sup>481</sup> Como exemplos se podem lembrar: a reavaliação de reservas na Bolívia pela Repsol; a prorrogação pela Bolívia da cobrança da alíquota adicional de 32% sobre os grandes campos, além do período de transição estipulado em decreto; na Argentina, os controles informais de mercado, como a recente obrigação de vender gasolina super a preços de GNV nas estações de serviço para liberar gás natural para as residências, durante o inverno de 2007; na Argentina, o clima de conflito com a Shell, pelo aumento de preços ao consumidor; na Venezuela a migração obrigatória dos contratos de operação para empresas mistas em associação com PDVSA. GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. Le Monde Diplomatique. Janeiro 2008. p. 21.

<sup>482</sup> DUARTE, Cristiano Buenaventura. Opportunities and Challenges in Developing Gas Markets in South America. Technical Paper apresentado no Rio Oil & Gas Expo and Conference 2008. IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis, 2008. p. 4.

<sup>483</sup> O trecho correspondente na tradução é: Esse processo de integração fraquejou após a crise financeira que afetou os mercados globais (1998-2003). A crise impactou negativamente as relações econômicas e políticas na região. Em termos econômicos, o acesso ao crédito para os países e a capacidade para novos investimentos foram restringidos. Em termos políticos, os governos optaram por políticas mais nacionalistas, alinhando seus mercados domésticos e procurando proteger suas indústrias. Algumas iniciativas unilaterais danificaram as relações existentes entre as nações.

### 4.3 – Estudo de caso: O gás na Bolívia.

O caso boliviano é um dos mais emblemáticos, para destacar o papel importante dos recursos naturais na América do Sul.<sup>484</sup> Do mesmo modo, é exemplificativo de como os acontecimentos políticos influenciam as mudanças legislativas e como estas por sua vez repercutem no mercado energético. Pela dimensão e pela importância estratégica das reservas gasíferas bolivianas, os fatores históricos, políticos, econômicos e sociais que definem as políticas interna e externa da Bolívia e sua indústria do gás é uma questão que ultrapassa as fronteiras nacionais e interessa à toda a comunidade sul-americana. O tratamento do tema do gás boliviano não pode ser entendido sem se conhecer os antecedentes históricos envolvendo os recursos naturais da Bolívia, a sua situação socioeconômica, os conflitos internos e a fragilidade política do país. A Bolívia, por conta de suas reservas, é um país que desempenha um papel relevante na integração energética regional e compreender as motivações das decisões da sua política energética ajudarão a propor uma integração energética regional, não só com regras mais estáveis, mas também socialmente mais justas.

#### 4.3.1 – Antecedentes históricos dos recursos naturais na Bolívia. Interesses e conflitos externos

Os recursos naturais desempenharam um papel de destaque nos conflitos bolivianos, tanto com seus vizinhos como na intervenção das políticas internas. Gabriel de Paula<sup>485</sup> analisa o papel das potências e das empresas transnacionais no desenvolvimento dos conflitos externos da Bolívia, desde o século XIX até a atualidade.

No século XIX, a emancipação das colônias da Espanha trouxe junto a divisão de territórios e a criação dos Estados nacionais. O princípio aplicado para a demarcação destes limites foi o de *uti possidetis juris*, princípio de direito internacional segundo o qual os beligerantes em um conflito conservam sua posse no final das hostilidades,<sup>486</sup> o que

<sup>484</sup> Conforme aponta Marilda Rosado “*It (the issue) still raises nationalistic passion, mostly in Latin America, which is considered the cradle of the Principle of Sovereignty over Natural Resources*” RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Sovereignty over Natural Resources Investment Law and Expropriation: The case of Bolivia and Brazil. In: The Journal of World Energy Law & Business 2009 2(2): p. 130.

<sup>485</sup> PAULA analisa o papel das potências e das empresas transnacionais no desenvolvimento dos conflitos externos da Bolívia, na época por razões comerciais e atualmente por razões estratégicas que tem como principal objetivo a sobrevivência e a manutenção dos padrões de desenvolvimento e qualidade de vida. PAULA, Gabriel de. El control sobre los recursos naturales, la seguridad y el conflicto en los países de América del Sur. El caso del gas natural en Bolivia y el agua potable en Argentina. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006. Disponível em: <[www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm](http://www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm)> acesso em 13.07.09.

<sup>486</sup> A expressão advém da frase *uti possidetis, ita possideatis*, que significa "como possuías, assim possuas." Proveniente do direito romano, o princípio autoriza uma parte a contestar e reivindicar um território adquirido pela guerra. Recorreu-se a este princípio para estabelecer as fronteiras dos novos Estados independentes após a descolonização, de modo a que os novos limites correspondessem aos dos antigos territórios coloniais. O princípio foi utilizado após a retirada do Império Espanhol na América do Sul, no século XIX. Ao lançar mão do *uti possidetis*, os novos Estados procuraram assegurar

significava que cada Estado herdava as terras que possuía quando ainda colônia da Espanha. O Chile, que recebe um território escasso, modifica o princípio da legitimação de *uti possidetis* pelo da ocupação efetiva de terras, o que acabará provocando um conflito com Bolívia e Peru. As disputas envolviam não só limites, mas sobretudo as riquezas neles existentes.

A Guerra do Pacífico (1879-1884), o primeiro caso de disputa por recursos naturais na história republicana boliviana, em um início envolveu o guano e o salitre<sup>487</sup> mas acabou envolvendo outro tipo de recurso que seria posteriormente muito mais valorizado, que era a saída da Bolívia pelo Oceano Pacífico.

As economias sul-americanas, em sua maioria mono produtoras de matérias primas, se viram ressentidas com a baixa generalizada de preços produto da depressão econômica de 1873. O Chile, afetado pela crise e pela paralisação da atividade comercial do porto de Valparaíso, perde uma vital fonte de recursos para sua economia. Assim, ao descobrir que havia depósitos de guano no território da costa boliviana e, sem respeitar o princípio de *uti possidetis juris*, decidiu no ano 1849 aumentar seus limites territoriais aprovando uma lei que declarava os depósitos de guano propriedade chilena e autorizava a interceptação de todo navio que carregasse guano sem permissão do governo Chile, que adicionalmente impôs taxas para sua exportação.<sup>488</sup> A resposta boliviana foi diplomática, pois no território ocupado pelo Chile não existiam forças armadas para defendê-lo. Enquanto acertava posições, o Chile ocupava e explorava o território com homens e capital chileno. Mais adiante, é descoberto o salitre na região ocupada, o que acentua o interesse chileno na região e aumenta o confronto com a Bolívia.

Em 1º de Março de 1879, a Bolívia declarou guerra ao Chile, invocando uma aliança secreta que mantinha com o Peru: o Tratado de Defesa de 1873. O governo peruano estava determinado a cumprir sua aliança com a Bolívia, também temeroso do crescente expansionismo chileno, porém ambos os países receavam que as forças aliadas não seriam páreo para o exército chileno, que dispunha de uma marinha de guerra moderna e de forças de combate preparadas para o conflito; preferiam então um acordo à guerra. Um diplomata peruano foi enviado para intermediar o conflito. O Chile requereu neutralidade por parte do

---

que não haveria *terra nullius* no continente e reduzir a possibilidade de guerras de fronteira na região. A política não foi totalmente bem-sucedida, como demonstrou a Guerra do Pacífico (1879-1884).

<sup>487</sup> O guano, proveniente da acumulação de excremento de aves marinhas e o salitre, nitrato de sodio, de origem inorgânica, são recursos naturais que atuavam, na época, como poderosos fertilizantes de alto preço nos mercados europeus, devido à necessidade da Europa aumentar sua agricultura.

<sup>488</sup> González Espul, Cecilia apud PAULA, Gabriel de. El control sobre los recursos naturales, la seguridad y el conflicto en los países de América del Sur. El caso del gas natural en Bolivia y el agua potable en Argentina, Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006. Disponível em: <[www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm](http://www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm)> acesso em 13.07.09.

governo peruano, mas a aliança entre Peru e Bolívia impedia tal posicionamento. O Chile respondeu então com a quebra das relações diplomáticas e posteriormente declarou guerra aos dois países em 5 de Abril de 1879.

A guerra se desenvolveu por 4 anos com o exército chileno ocupando parte do território do Peru. Finalmente, em 20 de outubro de 1883, Peru e Chile assinaram o Tratado de Ancón, em que a província de Tarapacá foi cedida ao Chile.

Sob os termos do Tratado de Ancón, o Chile ocupou as províncias de Tacna e Arica por 10 anos, onde depois do tempo estipulado seria realizado um plebiscito que decidiria a nacionalidade da região. Os dois países nunca concordaram com os termos do plebiscito. Finalmente, em 1929, sob o intermédio do presidente estadunidense Herbert Hoover, um acordo foi feito no qual o Chile ficou com Arica e o Peru readquiriu Tacna e recebeu \$6 milhões em indenizações.

Em 1884, a Bolívia assinou uma trégua que deu total controle da sua costa pacífica ao Chile, com suas valiosas reservas de cobre e nitratos. Um tratado de 1904 tornou este arranjo permanente. Em contrapartida, o Chile concordou em construir uma ferrovia ligando La Paz, capital boliviana, ao porto de Arica, garantindo liberdade de trânsito ao comércio boliviano pelos portos chilenos.

A Guerra do Pacífico deixou cicatrizes profundas nas sociedades boliviana e peruana. Para os bolivianos, a perda de um acesso soberano ao Oceano Pacífico ainda é um assunto sensível, como ficou evidente durante os conflitos internos de 2004 acerca da nacionalização das reservas de gás e na eleição de Evo Morales para a presidência da república em 2005.

Muitos dos problemas da Bolívia ainda são atribuídos à falta de um acesso ao mar. Nas últimas décadas, todos os presidentes bolivianos têm como item de sua plataforma política pressionar o Chile por um acesso soberano ao mar. Este acesso, inclusive, consta como objetivo nacional da Bolívia em sua constituição, tornado-se numa área de atrito na América do Sul. Na atualidade, o presidente Evo Morales pretende retomar as negociações com o Chile pela via diplomática.

Em 1932, este foi um fator determinante para a Guerra do Chaco, contra o Paraguai, sobre territórios que davam acesso ao Rio Paraguai e, por consequência, ao Oceano Atlântico que foi o segundo caso de disputa bélica por recursos naturais na Bolívia. Esta guerra é tomada como exemplo dos casos de ingerência das potências interessadas nos recursos através das empresas ou corporações que defendem seus interesses. Segundo esta tese, sustentada por

De Paula,<sup>489</sup> as companhias operam de maneira política buscando alcançar seus objetivos comerciais e os objetivos do país ao qual pertencem.

Como antecedentes, é importante apontar que em 1921, a *Standard Oil* - propriedade da família Rockefeller- começou a operar na zona de Tarija através de uma subsidiária, englobando posteriormente quase a totalidade do Chaco boliviano. A Companhia necessitava transportar o petróleo extraído através dos rios Paraguai e Paraná, situados em território paraguaio e argentino, mas a tensa relação entre Bolívia e Paraguai e, sobretudo a influência da Royal Dutch Shell no Paraguai (de capital inglês) travaram a negociação.<sup>490</sup>

Em 1928 a economia da Bolívia se encontrava em estado crítico. A isso se somavam os graves problemas sociais e as tensas relações diplomáticas com o Paraguai, em decorrência das reclamações territoriais que sobre o território do Chaco ambos os países faziam. As disputas, que tinham como fundamentação a demarcação de fronteiras, devido ao fato de que nunca se haviam sido feitas as delimitações correspondentes, viraram econômicas pelo descobrimento de petróleo pela *Standard Oil* na Bolívia e a *Dutch Shell* no Paraguai, o que acelera o início do conflito bélico. Assim, no dia 18 de julho de 1932, depois de quatro anos de hostilidades, começa oficialmente a guerra.

Mais de 250.000 bolivianos foram enviados para defender esta região inóspita e desabitada e mais de 50.000 jovens bolivianos morreram, seja por balas, por sede ou por doenças. O exército boliviano sofreu derrota atrás de derrota. O presidente boliviano, Daniel Salamanca procurou formas de financiar a continuação da guerra, mas não obteve sucesso. Os bancos norte-americanos cortaram o crédito da Bolívia e determinaram, assim, o final da guerra, de tal forma que os Estados Unidos consideraram mais oportuno entrar em acordo com o governo paraguaio, chegando o Chase National Bank a oferecer um empréstimo ao ditador paraguaio Rafael Franco. Em 12 de junho de 1935, após a queda de Salamanca, foi assinada a Paz do Chaco, sob aberta pressão americana e os 235.000 km<sup>2</sup>, que compreendiam o Chaco, ficaram em mãos paraguaias. A guerra foi um desastre econômico para ambos os países.

Moralmente, a Guerra do Chaco teve efeitos muito negativos na população, a classe média questionou a liderança tradicional e criou um grupo conhecido como Geração do

<sup>489</sup> PAULA, Gabriel de. El control sobre los recursos naturales, la seguridad y el conflicto en los países de América del Sur. El caso del gas natural en Bolivia y el agua potable en Argentina. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006. Disponível em: <[www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm](http://www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm)> acesso em 13.07.09.

<sup>490</sup> O Paraguai, com respaldo da Inglaterra e da Royal Dutch Shell e empréstimos de banqueiros londrinos, se sentia seguro. Paralelamente, o então presidente boliviano Daniel Salamanca, havia recebido por sua vez outro empréstimo do *Chase National Bank*, controlado por Rockefeller, com a condição de iniciar a conquista da orelha direita do rio Paraguai até chegar ao território argentino. PAULA, Gabriel de. El control sobre los recursos naturales, la seguridad y el conflicto en los países de América del Sur. El caso del gas natural en Bolivia y el agua potable en Argentina. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006. Disponível em: <[www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm](http://www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm)> acesso em 13.07.09.

Chaco, que se esforçou para encontrar soluções para os problemas nacionais. A oligarquia ficou totalmente desacreditada, sendo acusada de inépcia na condução da guerra. Uma vez terminada a disputa, a Standard Oil da Bolívia foi acusada de contrabandear petróleo para a Argentina evadindo o pago de 11% de regalias ao governo, e de não ter pago patentes anuais por suas concessões em uma época de urgência nacional. Standard Oil havia se declarado neutra na guerra, e em algumas ocasiões se negou a fornecer combustíveis para os aviões bolivianos de guerra.<sup>491</sup> Em 1936, o General David Toro assumiu o poder na Bolívia, e em dezembro deste ano, convencido da responsabilidade da Standard Oil na guerra catastrófica, criou a estatal *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB), propondo que a companhia norte americana repassasse suas propriedades para a nova empresa. Após a negativa, e como consequência de esse comportamento da Standard Oil, julgado antipatriótico, em 13 de março de 1937, foi promulgado o decreto expropriatório da Standard Oil da Bolívia que dispunha a transferência de seus bens à YPFB. A decisão do General Toro se radicalizou ao descobrir que a Standard Oil tinha oleodutos clandestinos que permitiam exportar petróleo para a Argentina, o que havia obrigado a Bolívia a se abastecer do produto do Peru e da Venezuela durante a guerra.<sup>492</sup>

O Coronel Gérman Busch Becerra, sucessor do General Toro através de um golpe de estado, assinou o tratado de paz com o Paraguai em 21 de julho de 1938, mediante o qual Bolívia perdeu o Chaco, mas conseguiu reter os campos petrolíferos.

Segue-se um período de governos militares que não conseguem resolver o problema econômico do país. A exploração e a produção de petróleo permaneceram como monopólio da YPFB durante os 15 anos seguintes e a reabertura da indústria boliviana de hidrocarbonetos ao investimento estrangeiro ocorreu apenas durante os primeiros anos do governo de Paz Estenssoro, que contou com o apoio do governo norte-americano de Dwight Eisenhower para chegar ao poder e com um pacote de ajuda econômica durante seu governo. Em 1952, uma revolta popular restabelece o poder civil, nacionaliza as minas e promove a reforma agrária.

Durante os anos 40 se investiu intensamente em atividades de exploração e nos primeiros anos da década de 50 a produção finalmente decolou. Em 1954, Bolívia obteve

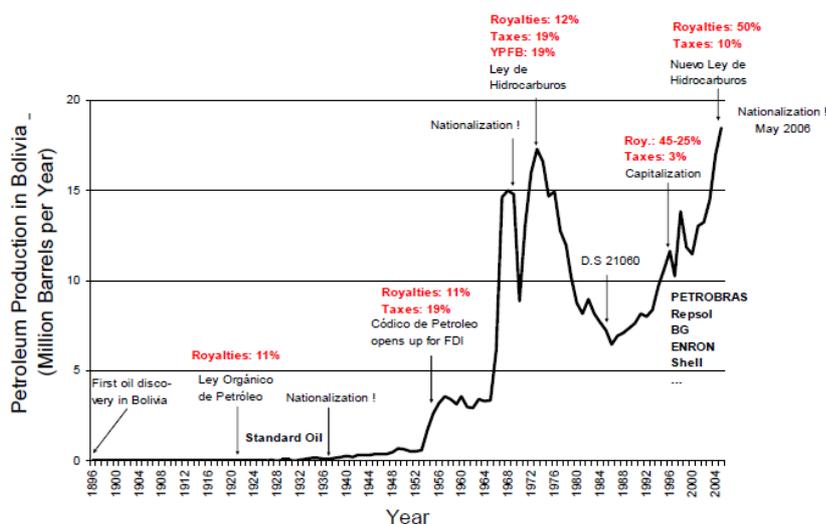
<sup>491</sup> ANDERSEN, Lykke E. CARO, Johann et al. Gas Natural y Desigualdad en Bolivia Después de la Nacionalización. Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo, No. 08/2006. La Paz: Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo, 2006. p. 5.

<sup>492</sup> Segundo DESHAZO tanto a participação da Standard Oil e da Royal Dutch Shell na Guerra do Chaco quanto a “fraude comprovada” alegada pelo Presidente Toro para o confisco, sem indenização das propriedades da Standard Oil na Bolívia, eram versões no imaginário popular que acabaram adquirindo proporções lendárias. DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. pp. 326-327.

auto-suficiência pela primeira vez na sua história e mudou seu status de importadora a exportadora de petróleo.

Ao encontrar reservas petrolíferas significativas, o país percebeu que não tinha o capital para explorá-las racionalmente, assim, em outubro de 1955 decretou uma nova lei, “*El Código del Petróleo*”, onde se abria a possibilidade de investimentos estrangeiros diretos no setor. Aparte dos royalties que já existiam de 11% esta lei acrescentou um imposto de 19% sobre a produção bruta. Quatorze empresas petroleiras chegaram ao país nos anos seguintes, das quais Bolivian Gulf Oil era a mais importante. Assim, após um período de estancamento, a produção de petróleo quintuplicou, passando de cerca de 3 milhões de barris por ano nos primeiros anos da década de 60 para 15 milhões de barris ano em 1968.

Figura 10 – Produção de Petróleo na Bolívia 1953-2005



Fonte: ANDERSEN, Lykke E. CARO, Johann, FARIS, Robert e MEDINACELI, Mauricio. Gas Natural y Desigualdad en Bolivia Después de la Nacionalización.

Um golpe militar levou o general René Barrientos ao poder em 1964, mas sua morte em 1969 mergulha o país na instabilidade política. Com o setor petroleiro novamente lucrativo, o governo militar populista do General Ovando decidiu nacionalizar a empresa Bolivian Gulf Oil em outubro de 1969 pagando pouco mais de 100 milhões de dólares como compensação, cujo valor deveria ser pago com o resultado da produção dos campos petroleiros nacionalizados.

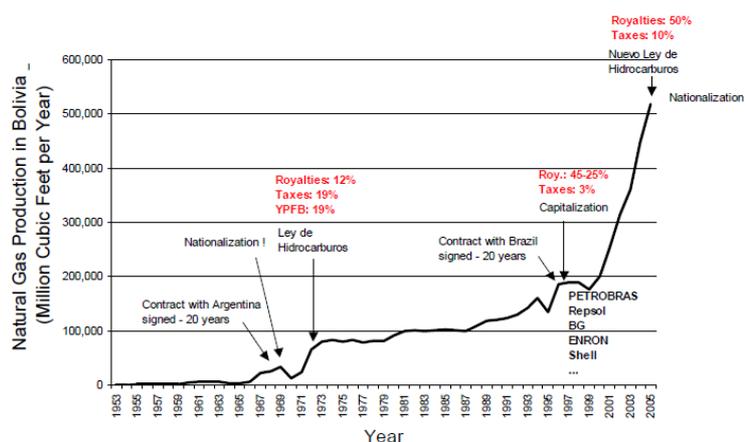
A nacionalização provocou um retrocesso para a indústria do petróleo já que o Banco Mundial suspendeu o financiamento e a informação operacional desapareceu junto com a saída da Bolivian Gulf do país. O governo dos Estados Unidos – que temia que uma onda de

populismo esquerdista varresse o hemisfério <sup>493</sup> reagiu à nacionalização da Gulf reduzindo drasticamente a ajuda à Bolívia e a Gulf, por seu lado, retaliou criando dificuldades a comercialização do petróleo boliviano, isto levou o governo da Bolívia de volta à mesa de negociações para oferecer um pacote de compensações aceitável para a empresa. <sup>494</sup>

Em 1972, entretanto, a produção alcançou um novo recorde de 17 milhões de barris. O governo militar conservador de Banzer promulgou uma nova lei de hidrocarbonetos que permitia que as empresas estrangeiras voltassem à Bolívia por meio de um contrato com a YPFB que, originalmente, dividia os lucros meio a meio. <sup>495</sup> No entanto, a lucratividade da YPFB foi cortada pelo aumento do consumo interno de petróleo a preços subsidiados e a queda da produção no fim da década de 70. <sup>496</sup>

Na mesma época, um contrato muito importante foi firmado com a Argentina para entregar gás natural através de um gasoduto, por um período de 20 anos começando em 1972. Isto marcou o início do boom do gás natural da Bolívia.

**Figura 11 – Produção de Gás Natural na Bolívia 1953-2005**



Fonte: ANDERSEN, Lykke E. CARO, Johann, FARIS, Robert e MEDINACELI, Mauricio. Gas Natural y Desigualdad en Bolivia Después de la Nacionalización.

Em 1974, o governo do Presidente Banzer suspende as eleições, fecha sindicatos e partidos políticos e decreta estado de emergência. Em 1980, Hernán Siles Zuazo é eleito

<sup>493</sup> Um ano antes, em 1968 o governo revolucionário peruano tinha confiscado a International Petroleum Company.

<sup>494</sup> DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 329.

<sup>495</sup> Era preciso mais investimentos para tirar vantagem dos preços extremamente altos do petróleo a princípio dos setenta. O governo aprovou uma nova “Ley General de Hidrocarburos” em 1972, o que permitiu compartilhar acordos de produção entre YPFB e empresas estrangeiras. Elevaram os royalties a 12%, manteve o imposto adicional de 19%, mas devia pagar outros 19% de produção bruta à YPFB, o que significava que o total que o governo arrecadava era o 50%. Durante os anos 70, treze companhias estrangeiras assinaram contratos com YPFB e investiram aproximadamente 220 milhões de dólares no setor.

<sup>496</sup> Em 1974, o petróleo era responsável por 25% de todas as exportações bolivianas, mas no fim da década, com a produção extremamente reduzida, a YPFB foi obrigada a contrair dívidas consideráveis para financiar investimentos. DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 330.

presidente, mas é impedido de assumir por um novo golpe. Em 1982, os militares entregam o poder ao presidente eleito dois anos antes, porém a volta da normalidade política não traz a estabilidade econômica. As eleições de 1985 trazem de volta o ex-presidente Vitor Paz Estenssoro, que depois de impor um duro pacote econômico e enfrentar uma greve geral, manda prender dirigentes sindicais. O plano leva à uma grave recessão, mas consegue derrubar a inflação anual de 24.000%. No ano de 1993, Gonzalo Sanchez de Lozada, autor do plano que derrubou a hiperinflação no governo Estenssoro, é eleito presidente da Bolívia. O agravamento do quadro político-econômico-social leva o presidente Sanchez de Lozada a declarar, em abril de 1995, estado de sítio. Em seguida o governo avança nas privatizações, na reforma do ensino e na descentralização regional. Em setembro é colocada a venda a YPFB, a estatal boliviana do petróleo. A produção começou a se recuperar novamente, junto com o país, depois da implementação do Decreto Supremo 21060, que freou a hiperinflação e introduziu políticas de estabilização e abertura da economia. Como parte da liberalização da economia, a YPFB foi capitalizada (semi-privatizada) em 1996, e empresas estrangeiras se encarregaram da administração do setor, enquanto os bolivianos mantinham uma parte da propriedade através dos Fundos de Pensões (Fundo de Capitalização Coletiva).

#### 4.3.2 – Situação econômico-social

A economia boliviana está caracterizada pela exportação de matérias primas e importação de manufaturas. O nível de industrialização é muito baixo e a extração e exportação destes recursos naturais são feitas por empresas de capital estrangeiro que encontraram na Bolívia um enorme centro de abastecimento de matérias primas, sem a preocupação com a geração de riqueza interna.<sup>497</sup> A situação econômica, historicamente, caracterizou-se por ciclos de crescimento e queda na exportação de produtos primários, sobretudo minérios. Explosões de desenvolvimento ocorriam quando aumentavam as exportações, enquanto a recessão e a instabilidade política normalmente acompanhavam as contrações na economia da exportação.<sup>498</sup>

A Bolívia continua sendo o país mais pobre da América do Sul, apesar dos recursos gasíferos, do alto nível de assistência externa e dos esforços de liberalização econômica. Também está em primeiro lugar o número de golpes de estado desde a consolidação do país: 193 desde o ano de 1825. Tampouco o recente período democrático tem sido caracterizado

<sup>497</sup> Memoria Institucional Gestión 2008. Ministerio de Producción y Microempresa. República de Bolivia. Disponível em <http://www.produccion.gob.bo/system/files/PUBLICACIONES/MEMORIA%202008.pdf>. acesso 17.07.09.

<sup>498</sup> DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 323.

por estabilidade interna: desde 2001, foram seis distintos os ocupantes do gabinete presidencial em La Paz. No que se refere à repartição de riquezas, de acordo com as cifras do PNUD, os 10% mais ricos da Bolívia recebem mais de 47% dos ingressos. Cerca de 950.000 bolivianos, que representam os 10% mais pobres da sociedade, recebem apenas 0,3% da renda anual (equivalente a um ingresso de menos de um dólar por dia). Enquanto isso, os 10% mais ricos ganham quase 168 vezes mais que os 10% mais pobres. Na Bolívia, 70 % dos lares não satisfazem suas necessidades essenciais e 62% dos bolivianos vivem debaixo da linha da pobreza.<sup>499</sup>

No que diz respeito à segurança alimentar, as informações do Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas mostram figuras alarmantes: um em cada cinco bolivianos sofre de desnutrição, sendo que o problema afeta de 20 a 34% dos 9,5 milhões de habitantes da Bolívia. Nas zonas rurais vivem 77% da população indigente do país, a este dado se soma que no campo somente um em cada cinco povoados tem acesso à água potável e somente 17% possui cobertura mínima sanitária. Mais de 3 milhões de bolivianos não tem acesso à energia elétrica, ou seja 36% da população não tem acesso a um recurso que é considerado abundante no próprio país.

Outro ponto não resolvido e que é fonte de instabilidade no país, são os territórios que Bolívia tem perdido ao longo da história. Ao se declarar independente em 1825, contava com 2.363.769 km<sup>2</sup> de superfície; hoje conta com 1.098.581 km<sup>2</sup>. Todos seus vizinhos, em maior ou menor medida, aumentaram seus territórios à custa da Bolívia, a partir de 1860.

A perda mais significativa foi o território costeiro de 120 mil km<sup>2</sup> e o porto de Antofagasta, ocupado pelo Chile após a Guerra do Pacífico entre 1879 e 1884 como já mencionado. Com isto a Bolívia deixou de ser um país marítimo e ficou confinado às alturas dos Andes. A perda da saída para o mar permanece no pensamento coletivo da sociedade boliviana, condicionando as relações com o Chile que continuam sendo tensas. O território é considerado um recurso natural estratégico, igualmente à plataforma submarina que à ele se pode associar. O confronto histórico com o Chile gera uma situação de instabilidade social permanente no plano interno, pois os governos mesmo que desejosos em celebrar contratos com aquele país, enfrentam uma sociedade que não os aceita. Outra das ameaças, em matéria de recursos naturais, é o desmatamento da zona florestal, sendo uma das mais aceleradas da região.<sup>500</sup>

---

<sup>499</sup> 2007/2008 Human Development Report. PNUD. Disponível em [http://hdrstats.undp.org/en/countries/data\\_sheets/cty\\_ds\\_BOL.html](http://hdrstats.undp.org/en/countries/data_sheets/cty_ds_BOL.html) acesso em 03.09.09.

<sup>500</sup> A Bolívia tem 440.000 km<sup>2</sup> de bosques tropicais, na zona conhecida como Amazônia boliviana e anualmente sua taxa de desmatamento alcança os 168.000 hectares. Também são alarmantes os efeitos que provocam os produtos químicos

Outra convicção dos bolivianos é a de que os vários períodos de crescimento das exportações de *commodities* – prata, borracha, estanho – beneficiaram apenas pequenos grupos de elite boliviana, majoritariamente de origem estrangeira, deixando as massas indígenas empobrecidas e a nação subdesenvolvida.

Outro aspecto importante, para compreender os problemas da Bolívia, é a divisão entre a denominada “Meia-Lua”, território conhecido por esse nome por seu formato no mapa, e as “terras altas andinas” da metade oeste do país, onde se encontra a sede do governo, La Paz, e onde vive a maioria indígena. A “Meia-Lua”, que corresponde aos departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz, Chuquisaca e Tarija, concentra quase a totalidade das reservas de hidrocarbonetos do país, além da maior parte das áreas de agricultura e pecuária. A principal cidade da “Meia-Lua”, Santa Cruz de la Sierra, é o mais importante centro econômico da Bolívia e a partir do início da década de 70 foi incentivado seu desenvolvimento econômico. Situado perto dos campos de hidrocarbonetos mais importantes, o departamento recebeu 11% de todos os impostos gerados pelos hidrocarbonetos em sua jurisdição, além de grandes investimentos públicos e outros mecanismos. Às diferenças geográficas e econômicas de ambas as regiões, soma-se ainda a questão étnica, uma vez que, ao contrário do que ocorre em âmbito nacional, a maioria da população da Meia-Lua é composta por descendentes de europeus, brancos ou mestiços. Os governantes locais da Meia-Lua vêm travando um intenso embate político com respeito ao grau de autonomia que seus governos possuem em relação ao governo central.<sup>501</sup> A desunião e rivalidades entre os habitantes destas duas regiões dificulta pensar em um projeto comum nacional. Essa divisão interna ficou nítida nos debates travados sobre o solo na discussão da nova Constituição da Bolívia, sobre a delicada questão da reforma agrária e sobre a autonomia política e econômica das regiões.<sup>502</sup>

---

utilizados para eliminar as plantações de coca sobre a fertilidade do solo e a saúde dos povos da zona. PAULA, Gabriel de. El control sobre los recursos naturales, la seguridad y el conflicto en los países de América del Sur. El caso del gas natural en Bolivia y el agua potable en Argentina. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006. Disponível em: <[www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm](http://www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm)> acesso em 13.07.09.

<sup>501</sup> WIESE RANDING, Rodrigo. “Crise política na Bolívia: reflexo de um país dividido ou de um Estado sem nação?” 21/10/98. Disponível em <http://meridiano47.info/2008/10/17/crise-politica-na-bolivia-reflexo-de-um-pais-dividido-ou-de-um-estado-sem-nacao-por-rodrigo-wiese-randig/> acesso em 31.08.09.

<sup>502</sup> Inclusive os distúrbios internos ocasionados pelos dirigentes das províncias separatistas foram objeto da resolução da UNASUL, que por meio de uma reunião presidencial de emergência formalizou apoio unânime ao governo de Morales. A própria UNASUL foi beneficiada com seu envolvimento na questão, uma vez que, a menos de quatro meses de sua criação, ganhou a atenção pública regional e substituiu um papel que seria tradicionalmente da OEA (Organização dos Estados Americanos, da qual os EUA são membros). Após seus momentos mais críticos e sem a necessidade de qualquer interferência ou mesmo mediação internacional, a crise boliviana arrefeceu, com os prefeitos opositoristas tendo concordado em dialogar com Morales na busca de uma solução pacífica e abrangente para o impasse. WIESE RANDING, Rodrigo. “Crise política na Bolívia: reflexo de um país dividido ou de um Estado sem nação?” 21.10.98. Disponível em <http://meridiano47.info/2008/10/17/crise-politica-na-bolivia-reflexo-de-um-pais-dividido-ou-de-um-estado-sem-nacao-por-rodrigo-wiese-randig/> acesso em 31.08.09.

Como se pode observar, a situação econômica da Bolívia é crítica, o que gera uma fonte de conflito interno permanente com contínua possibilidade de quebra institucional, protesto social, desobediência civil e rebeldia.

Na realidade, como aponta Deshazo:<sup>503</sup>

a lei dos hidrocarbonetos promulgada em maio de 2005 e a subsequente nacionalização do gás natural pelo presidente Evo Morales, um ano depois, são a dimensão mais visível de uma disputa muito mais ampla entre forças políticas regionais e étnicas que competem entre si numa sociedade em que predomina a divisão.

Ante os crescentes conflitos internos apresentados da Bolívia, podemos refletir, como fez Pereira,<sup>504</sup> quando aponta que:

a globalização traz uma tendência à fragmentação territorial, segregando áreas, cidades e regiões ricas e modernizadas daquelas que vão se tornando cada vez mais pobres e incapazes de acompanhar um mundo marcado, entre outros aspectos, pelo crescente poder da mídia internacional.

As consequências desta segregação são sentidas na Bolívia onde “o Estado nacional, que pode assistir ao surgimento ou recrudescimento de forças centrífugas que põem em risco sua integridade.”<sup>505</sup>

#### 4.3.3 – Papel do Gás boliviano: poder e conflito

Poucos temas tem a importância do gás natural no psiquismo nacional boliviano. Desde a década de 1930, os bolivianos tem depositado suas esperanças de crescimento e desenvolvimento do país na exploração dos hidrocarbonetos, desde que sejam explorados de maneira diversa à que se aplicou nos *booms* da mineração do passado. Para os reformistas, que encaminharam o desenvolvimento econômico da Bolívia numa direção liberal e voltada para o mercado a partir de 1985, isso significa incentivos para o investimento privado interno e estrangeiro e uma intervenção menor do Estado no setor hidrocarbonetos. No entanto, para muitos outros bolivianos, os hidrocarbonetos foram, ao longo de diversas gerações, o ponto focal do nacionalismo econômico, um recurso a ser mantido zelosamente sob controle do Estado de modo a assegurar que os lucros provenientes deles sejam apropriados pelo povo.

<sup>503</sup> DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. *Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 324.

<sup>504</sup> PEREIRA, João Eduardo de Alves. Geopolítica e direito internacional no século XXI. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes; TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Coord). *Novas Perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo – Estudos em Homenagem ao Prof. Celso R. Duvivier de Albuquerque Mello*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 872.

<sup>505</sup> PEREIRA, João Eduardo de Alves. Geopolítica e direito internacional no século XXI. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes; TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Coord). *Novas Perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo – Estudos em Homenagem ao Prof. Celso R. Duvivier de Albuquerque Mello*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 872.

Como aponta Deshazo, “As enormes reservas de gás da Bolívia em um mundo ávido por energia, representam um recurso sem precedentes desde o *boom* do estanho na era que antecedeu a Depressão”.<sup>506</sup>

As reservas provadas e prováveis de gás natural na Bolívia se multiplicaram por dez em poucos anos. De 6,8 Trilhões de Pés Cúbicos (Tp3) estimados em 1996, a um estimado de 53 Tp3 em 2004. Não obstante, este crescimento não se viu refletido na economia interna da Bolívia nem em melhoras na qualidade de vida da população. Dado o escasso desenvolvimento da infraestrutura e o baixo consumo do mercado interno,<sup>507</sup> potencializou-se o mercado de exportação. Durante este período, a qualidade de vida e os índices de desenvolvimento, longe de melhorar na mesma proporção que aumentava a produção de gás natural, foi se deteriorando criando descontentamento popular.<sup>508</sup>

Frente à esta situação, resultava difícil para a sociedade civil apoiar os contratos celebrados por seus governos, colocando em risco a governabilidade, já que, existia uma disputa entre a segurança jurídica e os seus direitos coletivos. O governo da Bolívia tinha contratos celebrados com empresas transnacionais, sob termos que asseguravam excelentes condições econômicas e financeiras para o retorno de seus investimentos. Por outro lado, a Bolívia é um país que recebe importantes somas de dinheiro em termos de ajuda econômica, sobretudo dos Estados Unidos pelo Plano de Dignidade (de erradicação dos cultivos de Coca). Soma-se à isto o fato de que na Bolívia a sociedade civil, está fortemente organizada e em mobilização permanente em uma posição negociadora e fiscalizadora das ações do governo.

#### 4.3.4 – Marco legal na década de 90

<sup>506</sup> DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. P 324 e 331.

<sup>507</sup> O gás natural correspondia apenas à 3% do consumo energético total da Bolívia. Durante os anos seguintes o consumo interno foi aumentando, chegando a 25% em 2003.

<sup>508</sup> Segundo Roberto Mallea, executivo da petroleira Repsol YPF, em palestra realizada no III Congresso Latino-americano e do Caribe sobre Gás e Eletricidade em Santa Cruz entre 22 e 24 de abril de 2002 “a rentabilidade da indústria do petróleo e gás na Bolívia é imensamente alta e assim se explica o *boom* de investimentos nesta categoria e neste país”. Concretamente, informou que por cada dólar investido na produção de hidrocarbonetos se ganha 10 dólares. Informou ainda que entre 1997 e 2001 as companhias petrolíferas investiram na Bolívia 2,5 bilhões de dólares. Calculando o preço do barril de petróleo (segundo os preços do Texas) em cada 26 dólares, o ganho é de 12,36 dólares; e que nos meses informados o preço elevou-se a 36,41, o gera um ganho líquido de 17,41 (em todos estes cálculos não se incorpora os ganhos adicionais decorrentes de benefícios fiscais, na Bolívia a carga tributária está em torno de 18%, enquanto que em outros países está em 50 %). A isto se soma a vantagem comparativa dos baixos custos de recuperação secundária do petróleo líquido associado com gás, custos que na Bolívia apenas alcançam a 0,97 dólares por barril, enquanto em outros países da América Latina rondam os 4 dólares” Bolivia Press. Boletín del Centro de Documentación e Información Bolivia – CEDIB 15.05.02. Disponível em [http://www.cedib.org/adjuntos/268\\_150502boliviapress.pdf](http://www.cedib.org/adjuntos/268_150502boliviapress.pdf) acesso em 03.09.09.

Em 1985 Paz Estenssoro de volta ao poder, emitiu o Decreto Presidencial 20.160 para lidar com a crise herdada,<sup>509</sup> onde aprovou uma série de medidas liberalizantes, dando passos decisivos no combate à inflação, no controle fiscal e na redução do tamanho do Estado, a começar por demissões em massa nas empresas estatais, dispensando dezenas de milhares de funcionários com fortes protestos populares neutralizados com medidas severas, inclusive implantando o estado de sítio em diversas oportunidades para coibir os protestos.<sup>510</sup> Neste contexto, Paz Estenssoro abriu a economia ao investimento estrangeiro, liberalizou o comércio e concedeu amplos incentivos ao setor privado. As medidas foram mantidas por Paz Zamora (1989 -1993) e bastante ampliadas pelo governo de Sánchez de Lozada (1993-1997).

A reestruturação do setor energético boliviano está inserida no processo de “capitalização”, realizado entre os anos 1993 e 1997, buscando modernizar a economia.<sup>511</sup> Antes de ser capitalizada, a empresa estatal de energia (YPFB), produzia cerca de 66% do gás e 85% do petróleo e condensados do país e refinava 100% destes produtos. Além disso, a YPFB realizava 100% das exportações de gás boliviano para a Argentina.

Antes do processo de capitalização e até 1996, a YPFB teve os direitos exclusivos para a prospecção e extração do gás e do petróleo em todo o país. A empresa operava, até a implementação das reformas, de forma direta e única em todas as áreas do negócio dos hidrocarbonetos líquidos, gasosos e seus derivados, tais como: prospecção; produção; refino (Cochabamba, Santa Cruz e Sucre) e, transporte. Finalmente, e em relação ao mercado de distribuição residencial, a YPFB comercializava o gás de forma direta, ao mesmo tempo em que detinha uma participação acionária nas empresas de distribuição.

Previamente ao processo de capitalização, o governo da Bolívia reorganizou a YPFB em quatro atividades para poder, depois, constituir empresas privadas com objetivos definidos. A estatal YPFB, embora tenha permanecido em mãos do Estado, vendeu seus ativos de transporte de gás e refino de petróleo, como parte das reformas do setor, na segunda metade da década de 90. Neste processo, a YPFB perdeu também grande parte de seus quadros mais qualificados para a gestão dos seus negócios.<sup>512</sup> A atividade de produção foi adjudicada ao grupo constituído por Repsol YPF (Argentina), Pérez Companc e Pluspetrol

<sup>509</sup> O PIB tinha caído 12% entre 1982 e 1985 e a inflação chegou a 11.000% em 1985.

<sup>510</sup> DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. *Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 332.

<sup>511</sup> A partir de março de 1994, foi realizada a privatização de seis das maiores empresas públicas da Bolívia, através da Lei de Capitalização. O Programa de Capitalização fez com que investidores estrangeiros passassem a ser sócios estratégicos nas áreas de hidrocarbonetos, eletricidade, telecomunicações, companhias aéreas e estradas. Estes processos foram realizados através de licitações internacionais. STRAT Consulting. *A Reforma da Indústria do Gás Natural na Bolívia. Estudo para Elaboração de um Modelo de Desenvolvimento da Indústria Brasileira de Gás Natural*. Rio de Janeiro: Agosto de 2004. Disponível em: [http://www.anp.gov.br/gas/gas\\_projetos.asp](http://www.anp.gov.br/gas/gas_projetos.asp) acesso em: 19.08.08. p. 7.

<sup>512</sup> GHIRARDI, André. *Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível*. Le Monde Diplomatique. Janeiro 2008. p. 14.

que assumiram o que se denominou a Empresa Petrolera Andina S.A. e outra parte desta mesma atividade à associação da Amoco e Bidas que se denominou Empresa Petrolera Chaco S.A. e para este efeito essas empresas criaram a Pan-American Energy. Uma segunda atividade correspondia ao transporte de líquidos e gás que foi adjudicada à sociedade entre a Enron e a Shell que se denominou Transredes S.A. Em seguida, foi privatizada a atividade de refinaria que foi adjudicada à associação entre Petrobras e Pérez Companc, que se denominou Empresa Boliviana de Refinación (EBR). Finalmente, a atividade de serviços que, em princípio funcionou como uma sociedade anônima mista, posteriormente foi vendida à empresa Pride Internacional.<sup>513</sup>

A reforma desintegrou a cadeia produtiva gasífera, isto é, separou os elos que vão desde a produção (exploração), transporte e distribuição, refino e serviços (entre os que se conta a geração de energia). Com esta medida libera-se a concorrência e limitam-se as práticas monopolistas e a integração vertical da cadeia produtiva e ao mesmo tempo o Estado perde o poder que tinha sobre a atividade gasífera, se convertendo em sócio minoritário submetido aos interesses dos grandes capitais internacionais que entraram em jogo.

Segundo a STRAT Consulting,<sup>514</sup> os principais problemas que apresentava a indústria de gás antes das reformas introduzidas no setor energético, a partir do processo de capitalização, eram:

- i. Relação reservas/produção abaixo dos 15 anos, nível mínimo para a garantia do fornecimento interno no decorrer do prazo;
- ii. Retração do ritmo de produção de derivados líquidos de petróleo que se tornou inferior ao crescimento da demanda;
- iii. Falta de recursos financeiros destinados ao investimento na prospecção de novos campos e ao desenvolvimento de outros projetos;
- iv. Infraestrutura inadequada para a prestação de serviços;
- v. Retração progressiva do mercado de exportação de gás para a Argentina (necessidade de diversificação);
- vi. Colapso do sistema de prestação de serviços organizado a partir de empresas estatais.

Com a lei de Capitalização 1544/94, se autoriza o poder executivo a aportar ativos das empresas estatais para a constituição de sociedades de base mista, com participação dos trabalhadores e distribuindo uma parte do pacote acionário com os cidadãos. Dentro deste sistema, o Estado cedeu 50% da sua participação acionária e do controle administrativo das

---

<sup>513</sup> Aramayo, Miguel; “Fusión de Empresas Petroleras” Disponível em URL: [www.lucem.net/modules.php?name=News&file=article&sid=109](http://www.lucem.net/modules.php?name=News&file=article&sid=109) apud PAULA, Gabriel de. El control sobre los recursos naturales, la seguridad y el conflicto en los países de América del Sur. El caso del gas natural en Bolivia y el agua potable en Argentina, Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006. Disponível em: <[www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm](http://www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm)> acesso em 13.07.09.

<sup>514</sup> STRAT Consulting. A Reforma da Indústria do Gás Natural na Bolívia. Estudo para Elaboração de um Modelo de Desenvolvimento da Indústria Brasileira de Gás Natural. Rio de Janeiro: Agosto de 2004. Disponível em: [http://www.anp.gov.br/gas/gas\\_projetos.asp](http://www.anp.gov.br/gas/gas_projetos.asp) acesso em: 19.08.08. p. 4.

suas empresas estatais a investidores estrangeiros, em troca de compromissos efetivos de investimentos. Estes compromissos totalizavam, aproximadamente, US\$ 1,7 bilhões, os quais deveriam ser investidos nas empresas durante um período de sete anos. Desse total, US\$ 835 milhões pertenciam ao setor de hidrocarbonetos. Os outros 50% das ações foram transferidos para os Fundos de Pensão privados (45%), enquanto que os 5% restantes foram distribuídos entre os funcionários das empresas. Para promover o investimento estrangeiro no setor energético, o governo promulgou a denominada “Lei Coração”, que removeu as restrições para este tipo de investimento. Esta lei, em combinação com outra que criava isenções para projetos de exportação de energia, incentivava as empresas geradoras a exportarem. Além disso, foi determinada a eliminação de controles de câmbio e de restrições aos movimentos de capitais (dividendos, juros e remessas ao exterior) das empresas atuantes no setor.<sup>515</sup>

Posteriormente, a Lei de Hidrocarbonetos 1689, promulgada em 30 de abril de 1996 pelo governo de Gonzalo Sánchez de Losada, indicou que a propriedade dos recursos por parte do Estado boliviano, é exercida mediante Contratos de Risco Compartilhado, e, através destes contratos, as empresas tinham a faculdade de explorar hidrocarbonetos na área deste contrato, realizando por sua conta e risco todos os investimentos, custos e gastos requeridos para a exploração, desenvolvimento e produção. Uma vez iniciada a produção, a empresa contratada tinha direito a toda a produção da área do contrato e pagaria os *royalties* e compensações, de acordo com o contrato com a YPF. Estes *royalties* e compensações se calculavam sobre a base e volume fiscalizados, preços internacionais do petróleo e as porcentagens oferecidas e definidas contratualmente. A comercialização dos hidrocarbonetos, anteriormente controlada pelo Estado, a partir desta lei, foi liberada às empresas sem necessidade do controle do Estado.<sup>516</sup> Como aponta Deshazo,<sup>517</sup> embora permanecesse fiel à letra do artigo 139 da Constituição de 1967, que estabelece que todos os hidrocarbonetos são de propriedade do Estado, “a lei de 1996 pôs em vigência o mais favorável regime para o investimento privado que a Bolívia conheceu em muitas décadas.” O aumento da produção de

<sup>515</sup> STRAT Consulting. A Reforma da Indústria do Gás Natural na Bolívia. Estudo para Elaboração de um Modelo de Desenvolvimento da Indústria Brasileira de Gás Natural. Rio de Janeiro: Agosto de 2004. Disponível em: [http://www.anp.gov.br/gas/gas\\_projetos.asp](http://www.anp.gov.br/gas/gas_projetos.asp). acesso em: 19.08.08. p. 12.

<sup>516</sup> Artigo 1 da Lei 1689: “*El derecho de explorar y explotar los campos de hidrocarburos y de comercializar sus productos se ejerce por el Estado mediante YPF. Esta empresa pública, para la exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos celebrará necesariamente contratos de riesgo compartido, por tiempo limitado con personas individuales o colectivas, nacionales o extranjeras...*”

<sup>517</sup> DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annet e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 333.

gás no país foi muito significativo, a partir da reforma do setor, apresentando taxas de crescimento de 10,8% ao ano.<sup>518</sup>

A Lei 1689 classificou as jazidas de petróleo sob a denominação de “campos existentes” as reservas provadas e prováveis já em produção, e de “campos novos” as reservas por serem descobertas. Sob aquela denominação, os maiores campos de gás que hoje possui o país, San Alberto e San Antonio, foram classificados, inicialmente, como reservas prováveis e em consequência, como campos existentes. Contudo, dois meses depois da lei 1689, foi promulgada a Lei 1731 com o propósito de efetuar uma mudança significativa na lei anterior. Essa mudança consistia em redefinir os campos existentes, de maneira que somente ficaram sob esta denominação as reservas provadas que já estavam em produção, enquanto que as reservas prováveis passaram a ser consideradas novas. Disto se depreende que os campos de San Alberto e San Antonio passaram a ser considerados "novos" e, portanto, não estariam taxados à uma alíquota de 50% (correspondente aos campos existentes) e sim sujeitos a uma tributação de 18% associada a campos novos. Como consequência dessa mudança, segundo dados do Ministério de Desenvolvimento Econômico publicado pela imprensa em janeiro de 2000, o Estado boliviano que deveria receber 3.031 milhões de dólares em royalties e participações com a produção de San Alberto, somente receberia 1.091 milhões de dólares, ou seja, 1.900 milhões a menos. O montante foi calculado tomando por base as reservas provadas e prováveis de petróleo de gás de San Alberto: 5.3 trilhões de pés cúbicos de gás e 90,6 milhões de barris de petróleo que depois foram duplicadas como pode ser visto na Tabela 16.<sup>519</sup>

**Tabela 16 – Reservas de Gás Natural**

<b>Reservas de Gás Natural</b>		
<b>Campos</b>	<b>Reservas em 01/01/2005</b>	<b>Porção de reservas</b>
San Alberto	11,7	24%
Sábalo	10,7	22%
Margarita	10,5	22%
Itau	7,8	16%
Outros	8,1	17%
<b>Total</b>	<b>48,8</b>	<b>100%</b>

Fonte: YPFB

<sup>518</sup> STRAT Consulting. A Reforma da Indústria do Gás Natural na Bolívia. Estudo para Elaboração de um Modelo de Desenvolvimento da Indústria Brasileira de Gás Natural. Rio de Janeiro: Agosto de 2004. Disponível em: [http://www.anp.gov.br/gas/gas\\_projetos.asp](http://www.anp.gov.br/gas/gas_projetos.asp) acesso em: 19.08.08. p. 20.

<sup>519</sup> Diario La Prensa; “La Ley 1689 de Goni bajó regalías y captó inversiones” 30 May 2004; La Paz, Bolivia. Disponível em [www.laprensa.com.bo/20040530/especial/](http://www.laprensa.com.bo/20040530/especial/)

Neste sentido, verificamos que o presidente Gonzalo Sánchez de Losada preocupou-se em estabelecer um sistema econômico muito sólido (ainda que não igualitário) no plano político: leis, decretos, resoluções e convênios nacionais e internacionais, mas ao mesmo tempo extremamente frágil se consideramos o baixo nível de aceitação e legitimação popular. Como aponta Deshazo,<sup>520</sup> as medidas da nova política econômica foram elaboradas quase em segredo por um grupo de tecnocratas, com pouca ou nenhuma consulta aos líderes políticos e foram postas em prática por meio de decretos presidenciais e não por uma legislação aprovada pelo Congresso.

#### 4.3.5 – Projetos de interconexão gasífera

O acordo original de venda de gás por 20 anos (1972-1992), entre Bolívia e Argentina, pelo gasoduto YABOG, foi marcado por constantes disputas e inadimplências. Na década de 90 a Argentina expandiu bastante sua produção de gás, o que fez que os valores fossem negociados para baixo. No entanto, o Brasil estava em processo de revisão de seu plano nacional de energia em longo prazo, com o gás natural desempenhando papel de destaque prevendo-se um aumento de consumo de 2% para 6% sendo que esta última porcentagem foi posteriormente duplicada no governo de Fernando Henrique Cardoso.<sup>521</sup>

Em 1991, foi assinada a Carta de Intenções sobre Integração Energética entre Brasil e Bolívia, envolvendo a Petrobras, YPFB e o Ministério de Hidrocarbonetos e o de Mineração da Bolívia, estava dado o primeiro passo para a construção do gasoduto Bolívia-Brasil (GASBOL). Entre 1992 e 1996, a YPFB e a Petrobras chegaram a uma série de acordos e celebraram um contrato de vinte anos para a construção de um gasoduto de 81 cm de diâmetro e 3.150 quilômetros de extensão, ao custo de US \$ 2,15 bilhões. O financiamento para a construção do gasoduto veio do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, da Petrobras e de outros emprestadores.

Na construção do GASBOL, foi importante a vontade política do governo brasileiro e boliviano da época, que tornou realidade uma proposta que estava em aberto há décadas e que finalmente viabilizou a celebração do acordo visando sua construção que se constitui no maior gasoduto da América Latina. Oito anos depois da assinatura da carta de intenções e dois anos

<sup>520</sup> DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 336.

<sup>521</sup> DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 334.

depois do início da construção, em 1999, iniciaram-se suas operações. O GASBOL transporta o gás natural da Bolívia para os Estados mais industrializados do Brasil.<sup>522</sup>

Como bem apontam Salomão e Malhães,<sup>523</sup> o avanço das negociações do GASBOL se deveu ao posicionamento ousado da Petrobras, assegurando a demanda em um mercado ainda por desenvolver para uma oferta de gás ainda a ser descoberta nos volumes requeridos.<sup>524</sup> Ao comprar o gás boliviano no regime *take-or-pay*, por 20 anos, a Petrobras viabilizou a concessão dos financiamentos para a construção, pois assegurava a receita por 20 anos que foi utilizada para securitizar o empreendimento.

Além disso, a Petrobras realizou uma compra adicional de gás e assumiu o custo da ampliação do gasoduto, dos 16 milhões de m<sup>3</sup> por dia originais para até 30 milhões de m<sup>3</sup> por dia. Outra decisão importante da Petrobras neste projeto foi a sub-rogação, na posição de comprador firme e irreatável do gás boliviano, em virtude do fato de que as empresas estaduais – que por disposição Constitucional tem o monopólio da distribuição de gás – não tinham condições de assumir os compromissos de longo prazo na modalidade de *take-or-pay*.

A Petrobras ficou com 51% da capacidade de transporte do gasoduto no lado brasileiro, e a Transredes, antiga YPF, com 51% do lado boliviano. Pelo contrato, a YPF deveria fornecer gás em proporções crescentes (partindo de 3,3 bilhões de metros cúbicos (Bm<sup>3</sup>) no primeiro ano a 6,6 Bm<sup>3</sup> no oitavo) ficando o Brasil comprometido, a partir do terceiro ano, com uma cláusula de *take-or-pay* de 80%.<sup>525</sup>

Com o GASBOL, as exportações cresceram rapidamente passando de US\$ 35,5 milhões em 1999 (quando as exportações para a Argentina cessaram) a US\$266 milhões em 2002. Do mesmo modo, a participação do gás natural nas exportações totais cresceu consideravelmente de 9,7% do total de exportações em 2000 a cerca de 30% em 2004. A contribuição do gás natural para o PIB boliviano subiu de 4,7% em 1990 para 6,5% em 2002, e, em 2004 os impostos e taxas que incidiram sobre o gás natural constituíram cerca de 30% de toda a arrecadação.

No período 2003-2005, o Brasil promoveu o aumento do uso de gás natural, pois em 2003 utilizava apenas a metade do *take-or-pay* de 24 milhões m<sup>3</sup>/dia com a Bolívia. Chegou

---

<sup>522</sup> SENNES, Ricardo Ubiraci e PEDROTI, Paula. “Entre a geopolítica e a geoeconomia: regimes internacionais e o tema da energia nas relações latino-americanas”. Prospectiva Consultoria, São Paulo, 2007. p. 18.

<sup>523</sup> SALOMÃO, Luis e MALHÃES, José. Processo de Integração Energética: Rumos e Percursos. Papeis Legislativos n.3, julho 2007. Observatório Político Sul Americano - OPSA. Núcleo de Estudos sobre o Congresso – NECON. Instituto IUPERJ . p. 12. Disponível em <http://observatorio.iuperj.br> acesso em 04.08.08.

<sup>524</sup> O GASBOL representou um grande estímulo para a exploração futura do gás, com muitas descobertas feitas à medida que a construção avançava. DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 335.

<sup>525</sup> DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 335.

ao nível máximo do contrato ao final de 2005. Neste ano, considerou-se a ampliação do GASBOL no Brasil e iniciou-se o procedimento preliminar para a realização de um processo licitatório. A própria Petrobras, juntamente com outras empresas, havia ofertado capacidade adicional de 15 milhões m<sup>3</sup>/dia, nessa chamada preliminar – o que levaria à duplicação da capacidade atual.<sup>526</sup>

#### 4.3.6 – Resultados macro econômicos do modelo

Segundo a Strat Consulting,<sup>527</sup> a partir das reformas realizadas no setor de hidrocarbonetos da Bolívia, durante a década de 90, podem-se mencionar os resultados a seguir:

a) Aumento das reservas: Foram realizados grandes investimentos privados nas atividades de exploração e produção (E&P). Tais investimentos geraram um rápido e significativo aumento das reservas de gás natural, até transformá-las nas segundas, em ordem de grandeza, da América do Sul, depois da Venezuela. Durante o período 1997/2003, as reservas provadas aumentaram de 3,8 trilhões de pés cúbicos (Tcf) para 27,4 Tcf.

b) Aumento da prospecção e da produção: durante o período 1997-2002, a produção de gás natural aumentou vertiginosamente (67%). Por outro lado, 64% da produção do ano 2002 foi proveniente de "campos novos", descobertos após a capitalização da YPFB, em 1997.

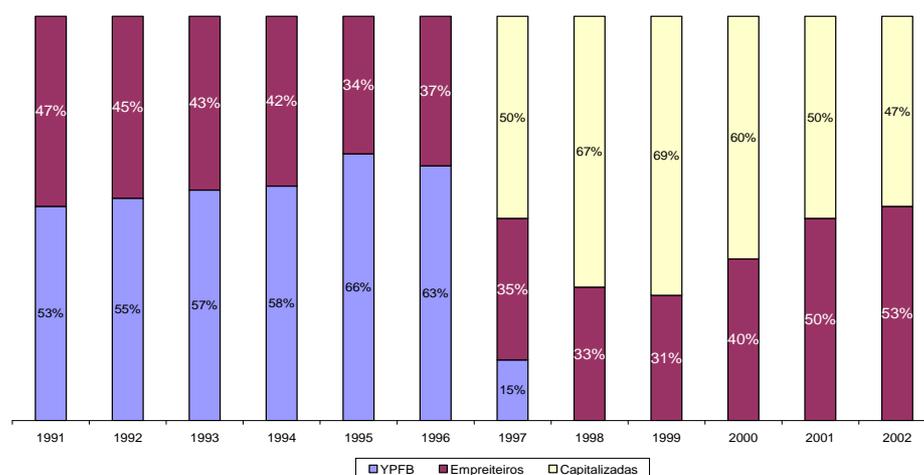
c) Entrada de agentes privados no *upstream*: de acordo com a Figura 12 devido à capitalização da YPFB, em 1997, a participação da empresa no segmento *upstream* reduziu-se significativamente, (passando de 63%, em 1996, a 15%, em 1997 e 0% em 1998), dando lugar à entrada de empresas capitalizadas e de novas empresas.

---

<sup>526</sup> GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. Le Monde Diplomatique. Janeiro 2008. p. 7.

<sup>527</sup> STRAT Consulting. A Reforma da Indústria do Gás Natural na Bolívia. Estudo para Elaboração de um Modelo de Desenvolvimento da Indústria Brasileira de Gás Natural. Rio de Janeiro: Agosto de 2004. Disponível em: [http://www.anp.gov.br/gas/gas\\_projetos.asp](http://www.anp.gov.br/gas/gas_projetos.asp) acesso em: 19.08.08. pp. 43-45.

**Figura 12 – Participação de agentes na produção do gás natural**

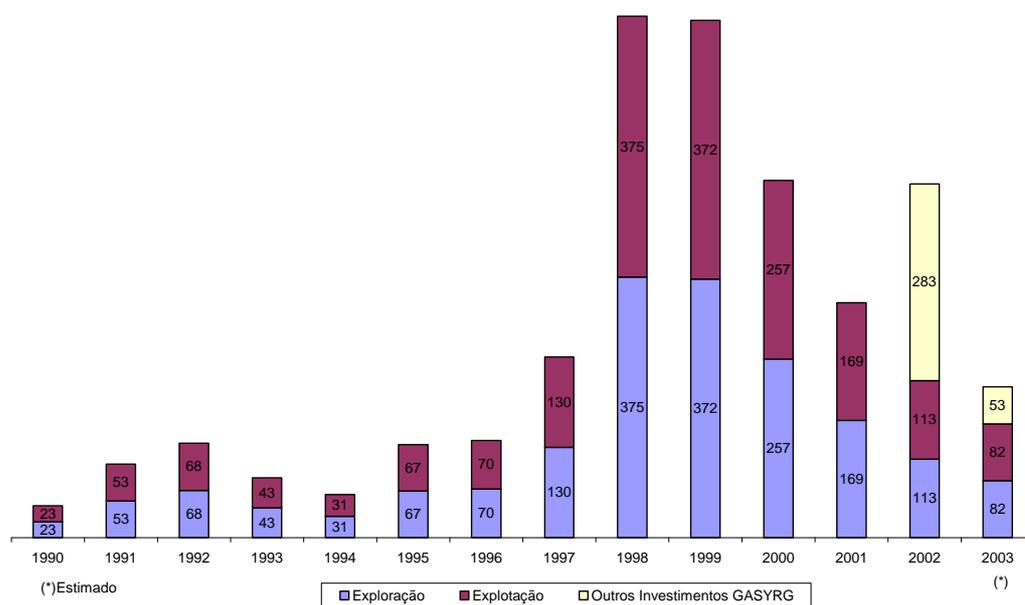


Fonte: WEINTRAUB, Sidney. Cooperação Energética nas Américas: Entraves e Benefícios

d) Houve considerável aumento dos investimentos estrangeiros (*upstream / midstream*): o setor de hidrocarbonetos atraiu aproximadamente US\$ 3,3 bilhões em investimentos estrangeiros diretos, impulsionados pelos processos de capitalização e transformação. Na Figura 13, tal valor pode ser comparado com o valor investido no período de 1990-1996, podendo-se verificar que o nível de investimentos no setor aumentou cerca de seis vezes.

Vale ressaltar que o percentual de participação do Investimento Estrangeiro Direto (IED) no setor de hidrocarbonetos com relação ao total de IED era de 13% em 1996, e passou a 42%, em 2002. Este aumento do fluxo de capital acelerou o investimento no setor, aumentando a taxa de crescimento e fortalecendo, assim, a atividade econômica do país.

**Figura 13 – Investimentos no setor de Hidrocarbonetos**



Fonte: WEINTRAUB, Sidney. *Cooperação Energética nas Américas: Entraves e Benefícios*

e) O gás natural como principal produto de exportação que passou a ser o de maior relevância nas exportações da Bolívia. No período de 1993 e 2002, a participação do gás natural nas exportações do país cresceu de 11% para 20%.

f) Baixa utilização da infraestrutura desenvolvida: a utilização da infraestrutura não acompanhou o crescimento dos investimentos e das reservas, ou seja, a sua utilização continuou ineficiente, considerando o desenvolvimento gerado no setor, a partir da sua transformação.

Porém, o próprio estudo que ressalta os êxitos do setor, aponta problemas decorrentes do modelo utilizado, que levaram ao governo a determinar sua revisão. Esta teve por objetivo buscar o desenvolvimento do mercado doméstico e, principalmente, dar maior ênfase ao papel social do processo. A partir desta revisão, foi elaborada uma estratégia para o atingimento do objetivo originalmente definido, a saber: o aumento do consumo de gás pela população industrial boliviana para melhorar o nível de vida dos seus habitantes (apontando a possibilidade de que o Estado financie obras de infraestrutura de transporte de gás destinadas às localidades que não sejam atraentes para os investidores do setor privado). Entretanto, no final de 2003, antes que qualquer revisão do modelo fosse implementada, ocorreram protestos intensos que culminaram na realização de profundas reformas no setor.

#### 4.3.7 – Conflitos Internos

Em 2000, o pêndulo da política boliviana começou a oscilar novamente na direção do nacionalismo econômico, como havia ocorrido no fim da década de 1930 e na de 1960, sendo o gás escalado para o papel central nas turbulências políticas que ocasionaram a queda de dois presidentes.<sup>528</sup>

Ao final de 2003 se produziram na Bolívia intensos protestos que levaram aos países a uma instabilidade política. A turbulência pode ser atribuída à pobreza generalizada e a população indígena marginalizada da vida social e política, o que teria instigado às maiorias a se rebelar contra as elites tradicionais e contra as reformas econômicas liberais que elas tinham implantado. Marilda Rosado observa que as mudanças legislativas de matiz nacionalista são produto da percepção generalizada de que as companhias petrolíferas lucraram excessivamente a expensas dos estados hospedeiros: *“in Latin America, the increased regulation derived from the fact that there is a public perception that oil and gas companies made excessive profits at their expense, and that is why the energy policies have again become highly regulated.”*<sup>529</sup> Corroborando esta percepção, temos a opinião de Gabriel de Paula<sup>530</sup> para quem a explicação do conflito político residia no fato de que o setor de hidrocarbonetos da Bolívia era um jogo de soma zero: ganhavam as corporações e perdia a sociedade. Por um lado, as empresas vão atrás dos lugares que lhes assegurem vantagens para o desenvolvimento de suas atividades, e encontravam na Bolívia o cenário ideal, já que além das enormes reservas tinha como vantagem competitiva a “flexibilidade” das leis e a conivência dos legisladores e do Poder Executivo para o desenvolvimento de suas atividades. No outro extremo, a sociedade que via escapar a rentabilidade de seus recursos naturais estratégicos. Por outro lado, para Deshazo<sup>531</sup> “a explicação é mais complexa e em grande parte relacionada às mudanças políticas que resultaram em participação das populações indígenas e não de sua exclusão” e ainda aponta que “a participação popular viabilizada pelas reformas de Sánchez de Lozada tinha, em pouco tempo, privado o governo central de importantes fontes

<sup>528</sup> DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. *Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 336.

<sup>529</sup> O trecho correspondente na tradução é: “na América Latina, o aumento da regulamentação deriva do fato de que existe uma percepção pública de que as companhias de petróleo e gás lucraram excessivamente às suas expensas, e é por isso que as políticas energéticas voltam a ser fortemente reguladas.” RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. *Sovereignty over Natural Resources Investment Law and Expropriation: The case of Bolivia and Brazil*. *The Journal of World Energy Law & Business*. Oxford, 2009 2(2):130.

<sup>530</sup> PAULA, Gabriel de. *El control sobre los recursos naturales, la seguridad y el conflicto en los países de América del Sur. El caso del gas natural en Bolivia y el agua potable en Argentina*. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006. Disponível em: <[www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm](http://www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm)> acesso em 13.07.09. pp. 96 – 97.

<sup>531</sup> DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. *Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 336.

de clientelismo político em favor dos municípios, ao mesmo tempo em que estimulava a proliferação de partidos políticos, muitos deles de natureza local.”

A Bolívia, ao longo de sua história, foi exportadora de matérias primas como a prata e o estanho, sem que se alcançasse o prometido desenvolvimento social e o mesmo estava acontecendo com o gás natural. O controle sobre os recursos naturais é causa permanente de conflitos e de rebelião social e um elemento aglutinante de luta de diferentes setores na Bolívia.

A desigualdade se soma à degradação do meio ambiente e à escassez de água potável e de alimentos, gerando as condições perfeitas para o desenlace dos conflitos internos. Um exemplo recente, foi o levantamento civil que tirou do poder o Presidente Gonzalo Sánchez de Losada com o lema “no al gás.”

Nessa ocasião, a população e os sindicatos utilizaram todos os instrumentos organizados a seu alcance para contribuir decisivamente na consolidação de um protesto social, em boa parte do país, pela recuperação do domínio do Estado sobre os recursos naturais, especialmente o gás natural. Protesto popular similar (envolvendo representantes dos movimentos sociais, das ONGs, dos sindicatos e de vários grupos de profissionais) já tinham ocorrido em abril de 2000, quando a Coordenadoria em Defesa da Água e da Vida comandou uma manifestação da sociedade civil que impediu que a empresa Bechtel adquirisse sistemas de água privatizada de Cochabamba.

Como aponta Deshazo:<sup>532</sup>

O vertiginoso aumento do tamanho da “sociedade civil” na Bolívia, muito favorecido pelas organizações não-governamentais nacionais e estrangeiras que operavam no país acrescentou ao ambiente político um decisivo elemento de hostilidade aos partidos que contribuiu ainda mais para lhes subtrair legitimidade. As campanhas anticorrupção empreendidas pelo próprio governo lembravam aos bolivianos a gritante falta de transparência e o desgoverno que caracterizavam o sistema político.

O governo atravessava uma grande crise econômica (déficit fiscal de 9%, tentativa de corte de gastos públicos e aumento do desemprego) e política (poder político disperso entre os partidos fragmentados, a maioria dos quais contraria o sistema liberal).

Mas o foco das preocupações, detonante dos intensos protestos em setembro e outubro de 2003, que levaram à renúncia de Sánchez de Losada, estava na oposição popular ao contrato do governo com o consórcio transnacional para a exportação de gás natural aos Estados Unidos através do Chile e México, na vontade de recuperar a propriedade dos hidrocarbonetos e na demanda popular para anular a Lei 1689. Em julho de 2001, a Repsol-

<sup>532</sup> DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annet e PRADO, Veronica R. *Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 337.

YPF; British Petróleo e British Gás formaram o consórcio Pacific LNG para produzir e exportar gás natural liquefeito (GNL) para os Estados Unidos. Este empreendimento implicava na construção de um gasoduto de 688 km, desde o campo de *La Margarita* até um porto do Pacífico. Aqui já se configurava o primeiro ponto de conflito: os portos possíveis se localizam no Peru e no Chile, sendo a segunda opção a melhor sob a ótica financeira, pois a saída pelo Peru teria um custo adicional aproximado de US\$ 600 milhões. Contudo, os fatores históricos já apontados e a relação com o Chile constituíam um empecilho para o acordo neste negócio multimilionário.<sup>533</sup> O investimento previa a construção de uma planta de liquefação no porto escolhido, o GNL seria levado à uma planta de regasificação no norte do México, construída por Sempra Energy e CMS Energy, ambas de capital norte-americano. De lá o gás seria transportado por meio de gasodutos ao oeste dos EUA (Califórnia).

A oposição ao governo, através da Coordenadoria pela defesa e recuperação de gás, se pronunciou contrariamente a qualquer acordo, exigindo a imediata renúncia do Presidente da República, Gonzalo Sánchez de Losada. No pronunciamento do seu porta-voz ficam resumidos os pensamentos da população sobre este episódio, disse Oscar Olivera:<sup>534</sup>

*El neoliberalismo nos ha destruido la vida, robándolo todo. Durante su primera administración, Sánchez de Losada privatizó todo, excepto el aire, y fueron el capital internacional y la oligarquía boliviana los que se beneficiaron. La riqueza que representa el gas es nuestra última oportunidad – nuestra última esperanza – para salir de la pobreza en que estamos hundidos y fortalecer nuestra propia infraestructura económica. El gas boliviano debe ser destinado ante todo a construir una vida mejor y un futuro seguro para el pueblo boliviano. Pero eso será imposible si el gas continúa en manos transnacionales.*<sup>535</sup>

Já para os analistas do governo, o projeto para o GNL representava a possibilidade de ganhos inesperados por meio de exportações em grande escala, dinheiro que seria determinante para resolver as dificuldades fiscais de médio prazo e, segundo o discurso oficial, determinante para promover o desenvolvimento de longo prazo. O episódio, porém, apresentava um “plano feito sob medida” com a intenção de abater o Presidente Sanchez de Losada. Segundo Deshazo: “incluía todos os vilões necessários – os Estados Unidos, o Chile, empresas privadas internacionais- para provocar uma forte reação nacionalista”.

<sup>533</sup> O custo total do projeto do consórcio Pacific LNG foi estimado em US\$ 6 bilhões, com ingressos esperados de US\$ 1 bilhão por ano quando entrasse em funcionamento, em 2007, segundo dados da EIA disponíveis em [www.eia.org](http://www.eia.org).

<sup>534</sup> Extraído de [www.socialistworker.org/Obrero/O12/O12\\_O3\\_Bolivia.shtml](http://www.socialistworker.org/Obrero/O12/O12_O3_Bolivia.shtml) acesso em 17.07.09.

<sup>535</sup> O trecho correspondente na tradução é: O neoliberalismo tem destruído nossa vida nos roubando tudo. Durante seu primeiro governo, Sanchez de Lozada privatizou tudo, exceto o ar, e os beneficiados foram os capitais internacionais e a oligarquia boliviana. A riqueza do gás é a nossa última chance - a nossa última esperança - para superar a pobreza na qual estamos afundados e fortalecer a nossa própria infraestrutura econômica. O gás boliviano deve ser concebido essencialmente para construir uma vida melhor e um futuro seguro para o povo boliviano. Mas isso é impossível se o gás permanece nas mãos das multinacionais.

No meio político, o partido do Movimento ao Socialismo (MAS), liderado pelo líder “cocaleiro” e deputado Evo Morales, ganhou visibilidade na oposição, mas, apesar de seu discurso radicalmente anti-neoliberal apoiou a manutenção do governo – se não necessariamente na pessoa de Sánchez de Losada – pelo menos até as eleições de 2007, já que a ruptura da ordem constitucional implicaria na necessidade de um acordo nacional com outros setores.

A razão do confronto tem uma leitura dupla: por um lado, o discurso e a vontade de mudança e por outro, a realidade econômica e instabilidade política do país. No discurso, o objetivo é a renacionalização do patrimônio do gás e sua auto-gestão por parte dos trabalhadores bolivianos. Mas na realidade isso significa um ataque frontal contra o capitalismo nacional e transnacional, entre eles o poder econômico que tem o governo atuando em conjunto com o empresariado transnacional que opera na Bolívia

Os acontecimentos mobilizaram milhares de indígenas, mineiros, operários, sindicalistas, camponeses e cocaleiros, pouco tempo depois grande parte da classe média se uniu também. Até a Igreja Católica apoiou ativistas de classe média que estavam em greve de fome e pediu a renúncia do Presidente.

#### 4.3.8 – Mudanças legislativas

Antes de renunciar, Sánchez de Losada fez algumas concessões aos manifestantes. Consentiu com a realização de um referendo nacional no fim de 2003 para que os bolivianos decidissem se queriam renacionalizar o gás natural do país, e concordou em mudar a lei existente para tornar possível a renacionalização. Entre as demandas estavam também: a anulação das leis que privatizaram os hidrocarbonetos e a agricultura; a legislação de flexibilidade laboral; a reconstrução da indústria boliviana; e o repúdio ao ALCA. Como consequência dos protestos e dos violentos confrontos houve 80 mortes e centenas de feridos. Gonzalo Sánchez de Losada, tendo renunciado, parte para os EUA com sua família no dia 17 de Outubro de 2003.

Assume a presidência o vice-presidente Carlos Mesa, que é um mandatário sem partido, apoiado pelas massas por sua popularidade pessoal, mas com poder hipotecado em função das decisões ante as demandas dos setores mobilizados. O governo solidificou uma política exterior baseada na idéia de que qualquer exportação de gás boliviano deveria contemplar o acesso soberano ao mar. Seu Ministro de Relações Exteriores, Juan Ignacio Siles, repetia, na época, que a Bolívia exportaria o gás em troca do acesso ao Oceano Pacífico,

no que ficou conhecida como política do “gás por mar”. Os reflexos dessa política de “gás por mar” atingem não somente o Chile, mas também outros países, como a Argentina, visto que ela comprava gás da Bolívia e vendia o mesmo combustível ao Chile, sem escancarar a triangulação comercial.<sup>536</sup>

Os protestos cessaram, mas a questão do gás natural continuou sendo o maior destaque na agenda nacional. O primeiro ato importante a levar a cabo é o referendo que diferentemente da proposta de Sánchez de Losada passa de consultivo a vinculante.

Segundo Deshazo,<sup>537</sup> através do plebiscito, Mesa esperava resolver o dilema entre satisfazer as pressões nacionalistas da esquerda e, ao mesmo tempo, oferecer incentivos permanentes ao investimento estrangeiro. Assim, as questões a serem respondidas pela consulta popular foram habilmente formuladas para garantir a aprovação, mas bastante ambíguas para dar flexibilidade e margem de manobra ao governo.

As cinco perguntas do referendo (18 de Julio de 2004) eram:

1. Você está de acordo com anulação da lei de Hidrocarbonetos 1689 promulgada por Gonzalo Sánchez de Losada?
2. Você está de acordo com a recuperação da propriedade de todos os hidrocarbonetos na boca de poço para o Estado boliviano?
3. Você está de acordo em recriar a *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB) recuperando a propriedade estatal das ações das bolivianas e bolivianos nas empresas petrolíferas capitalizadas de maneira que possam participar em toda a cadeia produtiva de hidrocarbonetos?
4. Você está de acordo com a política do presidente Mesa, de utilizar o gás como elemento estratégico para conseguir uma saída útil e soberana ao Oceano Pacífico?
5. Você está de acordo que a Bolívia exporte o gás no marco de uma política nacional que cubra o consumo das bolivianas e dos bolivianos, fomenta a industrialização do gás em território nacional, cobre impostos e royalties das empresas petrolíferas chegando a 50% da produção do gás e do petróleo em favor do país; destine os recursos da exportação e industrialização do gás principalmente para educação, saúde, estradas e empregos?

---

<sup>536</sup> ZANELLA, Cristine Koehler. A Esperança Energética na Caixa de Pandora: Oportunidades e potencialidades da Integração Gasífera na América do Sul. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito da Integração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2007. Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Silva Seitenfus. p. 14.

<sup>537</sup> DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annet e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 342.

No complexo cenário político boliviano, o próprio referendo não esteve isento de oposição. Sindicatos e organizações camponesas e indígenas lideradas por Felipe Quispe, que haviam descartado a consulta sob o argumento de que não incluía a estatização total do gás e a rescisão dos contratos com as empresas estrangeiras, ameaçaram impedir a votação e queimar urnas, mas o boicote se reduziu a feitos isolados no dia da votação. O referendo teve uma alta participação, que fortaleceu o Presidente interino e a Evo Morales, que fez campanha para votar Sim nas primeiras três perguntas e Não nas duas restantes. O resultado pode ser visto na Tabela 17 a seguir.

**Tabela 17 – Resultados do Referendo de 2004**

Questões	Sim	%	Não	%	Total
1	1.788.694	86.64	275.742	13.36	2.064.436
2	1.913.642	92.19	162.130	7.81	2.075.772
3	1.793.594	87.31	260.610	12.69	2.054.204
4	1.055.529	54.80	860.772	45.20	1.916.301
5	1.719.893	61.74	731.021	38.26	2.450.914

Fonte: VELASQUEZ-DONALDSON, Christian Analysis of the Hydrocarbon Sector in Bolivia: How are the Gas and Oil Revenues Distributed?

Em 30 de julho de 2004, Mesa apresentou ao Congresso um projeto para uma nova lei dos hidrocarbonetos. A modificação da lei tinha como principais pontos: a propriedade dos hidrocarbonetos; o fortalecimento da YPFB; os contratos; *royalties* e participações; a criação de um imposto complementar aos hidrocarbonetos; exportação e industrialização. Segundo as declarações do governo, um dos objetivos centrais deste projeto de lei era o de recuperar a soberania e a propriedade dos hidrocarbonetos. A proposta de lei do governo interino consolidava a propriedade das empresas petrolíferas, que assinaram os contratos com base na Lei 1689 e do DS 24806, o que impediria a recuperação da propriedade das reservas provadas e existentes durante os próximos 36 anos, já que os contratos de Risco Compartilhados continuariam em vigência por este período. Esse projeto foi terminantemente rejeitado pelos partidos da oposição (MAS e NFR) cujos membros argumentavam que Mesa estava favorecendo as empresas de petróleo. Mesa reapresentou o projeto, em 6 de setembro de 2004 em nova versão, com a conversão obrigatória dos contratos de risco compartilhado e a cobrança cumulativa de impostos-*royalties* de 50% sobre toda a produção. Essa versão foi vigorosamente criticada pelo setor privado, que a chamou de “atentado à segurança jurídica” e

“confisco” por causa dos impostos.<sup>538</sup> No entanto, esta nova versão também não foi aprovada e o Congresso formulou uma proposta mais radical, causando novos protestos e o progressivo enfraquecimento do governo Mesa.

Ocorreram violentas passeatas em La Paz, que pediam a nacionalização dos hidrocarbonetos, o pedido de uma lei de autonomia regional e começaram a surgir rumores de golpe de estado por parte das Forças Armadas. O presidente Carlos Mesa, que havia apresentado sua renúncia em março de 2005, teve que ficar no cargo devido à débil situação institucional somada aos numerosos protestos, que levaram o Congresso a não aceitar a renúncia e dar garantias a Mesa para continuar no cargo.

O Congresso então aprovou e promulgou a nova lei invalidando os contratos de risco compartilhado<sup>539</sup> anteriores e aumentando os impostos em 32%. As mudanças pedidas pelo conjunto da sociedade civil, as pressões das transnacionais e o escasso apoio político levaram a renúncia definitiva do presidente da Bolívia em 6 de junho de 2005. Quem o sucede no cargo é o Presidente da Corte Suprema de Justiça, Eduardo Rodríguez, logo que o chefe do senado, Hormando Vaca Diez e o chefe de deputados, Mano Cossío, abandonaram sua aspiração presidencial, em decorrência da falta de apoio dos setores sociais. A nomeação do novo presidente da Bolívia foi precedida de uma grande convulsão social que provocou a morte de um mineiro que se manifestava contrariamente a que o senador Vaca Diez assumisse a presidência.

Com a promulgação do Decreto 28.701, em maio de 2006, houve mudanças unilaterais nas condições dos contratos de exploração então vigentes. Essas modificações aumentaram as participações governamentais nas receitas, além dos 50% previstos na Lei Orgânica de Hidrocarbonetos, e reduziram significativamente a rentabilidade dos negócios. Diversas empresas se pronunciaram sobre iniciar um processo judicial para fazer respeitar seus contratos e houve tentativas das multinacionais de demandar ao país em tribunais de arbitragem internacional. Porém como a lei estipulava um prazo de 180 dias para a renegociação dos contratos nos termos da nova lei, as empresas decidiram esperar as eleições de dezembro de 2005 para ver se um novo governo atenuava as rígidas condições da lei.

---

<sup>538</sup> DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. *Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 343.

<sup>539</sup> O Presidente Mesa devolveu a lei aprovada ao Congresso sem assinatura, deixando ao Presidente do Congresso a tarefa de assiná-la e promulgá-la.

Evo Morales ganhou as eleições reiterando as promessas de nacionalização,<sup>540</sup> mas afirmando também uma posição favorável à inclusão de parceiros comerciais nos negócios dos hidrocarbonetos e a não “expropriação” dos bens das empresas.

Segundo a Constituição boliviana (artigo 96 numeral 1º),<sup>541</sup> o Presidente não podia, mediante Decreto Supremo, alterar direitos e obrigações legalmente estabelecidos. Isto só poderia ter sido feito, mediante lei aprovada pelo Congresso nacional, que não foi o caso. O Decreto Supremo de nacionalização feriu o diploma constitucional ao estabelecer novos direitos e obrigações para os operadores das indústrias de petróleo e gás, que não se encontravam na lei de hidrocarbonetos vigente. Por tanto, na opinião de advogados bolivianos, citada por Rosado, a nacionalização das ações decidida pelo governo boliviano, constituiria uma expropriação, que segundo a Constituição boliviana<sup>542</sup> só poderia proceder, com prévio pagamento de uma indenização justa, em casos de necessidade pública ou quando a propriedade não cumpra com uma função social, qualificada conforme a lei. O que não teria sido feito pelo Decreto Supremo.<sup>543</sup>

Apesar da inconstitucionalidade da medida, as empresas afetadas, que poderiam ter avaliado alternativas legais sob a lei boliviana, para os contratos de associação (*joint venture*) ou tratados de proteção dos investimentos, não o fizeram. Uma das possíveis razões para a não contestação poderia decorrer do fato de que os contratos de *joint venture* assinados com as empresas investidoras não tinham sido formalmente aprovados pelo Congresso Boliviano e por esse motivo, sob a ótica estritamente legal careceriam de valor constitucional.<sup>544</sup>

<sup>540</sup> Diego Rojas Moreno define nacionalização como o processo legal mediante o qual o governo boliviano finaliza unilateralmente os acordos de Joint Venture existentes com os produtores privados, aumentando impostos e regalias ao petróleo e gás natural. O processo também inclui a venda compulsiva das ações previamente privatizadas e a execução de novos Acordos de Operação com os produtores privados de gás e petróleo. ROJAS MORENO, Diego apud RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Sovereignty over Natural Resources Investment Law and Expropriation: The case of Bolivia and Brazil. In: The Journal of World Energy Law & Business 2009 2(2). p. 131.

<sup>541</sup> “**Art. 96.** Atribuciones del Presidente de la República: Son atribuciones del Presidente de la República: 1. Ejecutar y hacer cumplir las leyes, expidiendo los decretos y órdenes convenientes, sin definir privativamente derechos, alterar los definidos por la ley ni contrariar sus disposiciones, guardando las restricciones consignadas en esta Constitución.”

<sup>542</sup> **Art. 22.** Garantías a la propiedad privada. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo. La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumple una función social, calificada conforme a ley previa indemnización justa. Constituição Política da República da Bolívia.

<sup>543</sup> RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Sovereignty over Natural Resources Investment Law and Expropriation: The case of Bolivia and Brazil. In: The Journal of World Energy Law & Business 2009 2(2). p.133.

<sup>544</sup> “From a purely legalistic point of view, this omission effectively allowed such agreements to be constructed as illegal or unconstitutional”. Rojas Moreno, Diego F. p. 10 apud RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Sovereignty over Natural Resources Investment Law and Expropriation: The case of Bolivia and Brazil. In: The Journal of World Energy Law & Business 2009 2(2). p.133. Da mesma opinião são Villa e Urquidí que observam que a assinatura de 76 contratos com 12 diferentes transnacionais de hidrocarbonetos no período de 1995 a 2002 foram realizadas à margem da legalidade e das normas do país, já que, como observam “para validar o Decreto e os atos posteriores, os contratos deveriam ter sido referendados no Congresso, instituição responsável por esse tipo de acordo”. Entretanto, para estes autores, além da formalidade existia uma inconstitucionalidade do regime por contrariar os termos da constituição boliviana, que em interpretação contextualizada declara que os hidrocarbonetos são bens nacionais, sem que, para estes autores caiba uma separação que aplique diferentes regimes jurídicos entre as jazidas e a produção em boca de poço. Isso porque, conforme a Constituição Boliviana, ambos são riquezas naturais que pertencem somente ao Estado, e a sua propriedade não pode

No entanto, as condições do diálogo entre as empresas e o governo eram difíceis e tensas, com acusações por parte do governo de ações ilícitas e evasão de impostos.<sup>545</sup> Morales ocupou usinas e refinarias com unidades do Exército concentrando a atenção internacional “recuperando a posse e o controle total e absoluto desses recursos” mediante a transferência da participação dos fundos de pensão bolivianos para a YPFB, que controlaria todos os aspectos do negócio de petróleo e gás. O novo decreto dava às empresas um novo prazo de 180 dias para fazer novos contrato com a YPFB ou deixar o país.

O governo assumiu então um tom mais conciliador e conseguiu assinar contratos com 12 empresas estrangeiras, poucas horas antes que expirasse o prazo. Enquanto para o governo o acordo significava concluir o processo de nacionalização, para as empresas significava proteger o investimento inicial e evitar compromissos de financiamento de longo prazo.<sup>546</sup>

A partir do decreto de nacionalização de maio de 2006, o Estado boliviano propôs a recriação da YPFB, o que implicou na retomada da participação majoritária da YPFB nas empresas que tiveram seu capital aberto (Transredes, Andina, e Chaco), e na recompra de duas refinarias. Em julho de 2007, YPFB recomprou, por 112 milhões de dólares, as duas refinarias que haviam sido vendidas para a Petrobras em 1999.<sup>547</sup> Neste caso, podemos identificar um dos pressupostos apontados por Marilda Rosado quando faz referência a estas novas tendências nacionalistas “muitas vezes, a política econômica não faz intervenção direta, mas regulamenta de forma tão intensa a atividade empresarial, que se consuma uma forma indireta de intervenção”, ela inclui ainda a chamada venda forçada, que é definida como “o uso de poderes coercitivos pelo governo, que podem variar desde a expropriação formal à imposição de dificuldades às operações de determinada empresa, de forma a induzir ao desinvestimento involuntário por meio de venda, que pode não refletir o valor de mercado da propriedade expropriada”.<sup>548</sup>

---

ser transferida. Villa e Urquidi apud ZANELLA, Cristine Koehler. *A Esperança Energética na Caixa de Pandora: Oportunidades e potencialidades da Integração Gasífera na América do Sul*. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito da Integração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2007. Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Silva Seitenfus. p. 11.

<sup>545</sup> O diretor geral e o diretor de operações da Repsol – YPF foram acusados de que sua sucursal Andina tinha retirado petróleo da Bolívia por US\$9,22 milhões sem autorização e sem pago de impostos, como contrabando. *La Razón*, 13 de março de 2006 “Policía allana oficina de Andina para detener a ejecutivos de Repsol YPF” Disponível em: [http://www.bnamericas.com/news/petroleoygas/Policia\\_allana\\_oficina\\_de\\_Andina\\_para\\_detener\\_a\\_ejecutivos\\_de\\_Repsol\\_YPF](http://www.bnamericas.com/news/petroleoygas/Policia_allana_oficina_de_Andina_para_detener_a_ejecutivos_de_Repsol_YPF) acesso em 12.08.09.

<sup>546</sup> DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. *Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 346.

<sup>547</sup> GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. *Le Monde Diplomatique*. Janeiro 2008. p. 15.

<sup>548</sup> KOBRI, Stephen J. “Foreign Enterprise and Forced Divestment in LDCs”, *International Organization*. Wisconsin: University of Wisconsin Press, vol. 34, n. 1, 1980, p. 68 apud RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Parecer sobre a Oitava Rodada de Licitações. In RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá (org.). *Novos Rumos do Direito do Petróleo*. Renovar: Rio de Janeiro, 2009. p. 43.

#### 4.3.9 – Efeitos das mudanças legislativas na situação da indústria do gás

Com a aplicação da “Nova Lei de Hidrocarbonetos” (Lei 3058 de 2005), as perspectivas de investimentos no sector caíram devido às duas modificações tributárias que afetaram a lucratividade dos investidores: 1) a aplicação de um imposto adicional de 32% (IDH) sobre a produção e 2) a nova estrutura de contratos estabelecida pela lei. Sobre o primeiro ponto, com a aplicação do imposto de 18% de royalties e participações assim como o novo imposto de produção (IDH) de 32%, já não existiriam incentivos para desenvolver campos novos de tamanho pequeno ou médio, e os campos grandes só seriam desenvolvidos quando existissem condições de mercado e preço muito atrativos.

Da mesma forma, a instabilidade política da Bolívia vem afetando de forma ostensiva o investimento estrangeiro direto, que caiu no governo de Sánchez de Losada, tendência que se exacerbou nos governos de Mesa e no início do governo de Evo Morales, mas que mostra uma leve recuperação como pode ser apreciado na Tabela 18.

**Tabela 18 – Investimento Estrangeiro Direto na Bolívia**

Indicadores por país	1995	2000	2005	2007
Investimento Estrangeiro Direto (US\$ milhão)	372.3	733.9	-290.8	163.6

Fonte: *Bolívia Country Brief* Banco Mundial

O futuro da Bolívia como potencial fornecedora de gás natural para o Cone Sul da América do Sul é duvidoso. Além da manutenção dos compromissos com o Brasil, Bolívia assinou acordos de 20 anos com Argentina, que estipulam que YPFB passe a entregar 27,7 milhões de metros cúbicos por dia ( $Mm^3/d$ ) de gás, num prazo de três anos (bem mais que os atuais 7,7  $Mm^3/d$ ), que requer um aumento em grande escala da produção da Bolívia e um aumento da capacidade dos gasodutos, ações que por sua vez requerem grandes investimentos. É pouco provável que as empresas produtoras que operam no país se disponham a realizar novos investimentos que permitam a Bolívia cumprir com os contratos firmados com o Brasil e a Argentina. Como aponta Deshazo: “As empresas tem todo o direito de duvidar que os novos contratos sejam honrados, uma referência definitiva a considerar na tomada de decisões sobre investimentos.” Pois, como muito bem lembra Marilda Rosado:<sup>549</sup>

<sup>549</sup> GAO, Zhiguo. *International Petroleum Contracts: Current Trends and New Directions* p. 209 apud RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Parecer sobre a Oitava Rodada de Licitações. In RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá (org.). *Novos Rumos do Direito do Petróleo*. Renovar: Rio de Janeiro, 2009. p. 46.

qualquer ato unilateral do Estado relacionado a contratos de longa duração irá ferir sua imagem de lugar confiável para investimentos estrangeiros. As cobranças e sanções virão não somente da fuga de capitais dos próprios investidores e do efeito perverso do custo país pelos ratings das agências internacionais.

Há uma natural retração das empresas que atuam no setor, e uma paralisia de investimento cujas consequências adversas já se fazem sentir. Além da nacionalização da indústria de gás, os frequentes distúrbios políticos internos, particularmente aqueles associados aos movimentos separatistas das províncias onde se encontram as reservas de gás, põem em risco a continuidade do fornecimento (ocupação de instalações; fechamento de válvulas; interrupção do transporte de líquidos). Esses movimentos dificultam ou impedem a exploração e o desenvolvimento necessários para colocar em produção as reservas existentes na Bolívia. A hostilidade e as manifestações de desconfiança em relação às petroleiras causaram a interrupção do processo licitatório para expansão planejada para o trecho do gasoduto no Brasil (2,5 mil km), e reduziram o investimento na Bolívia a níveis muito aquém do necessário para garantir suprimento do crescente mercado regional.<sup>550</sup>

Definitivamente, a YPFB precisará de recursos para a exploração, produção e de tecnologia se quiser suprir as necessidades internas do país, cumprir com os compromissos já assumidos pelo governo com os seus vizinhos e ainda exportar para outros mercados regionais, ou para fora da região através de instalações no Pacífico.

Percebe-se, cada vez mais, que o investimento na exploração, produção e tecnologia é importante para que não se tenha uma queda de produção que leve aos países vizinhos não só a procurar novas opções de fornecimento – como já vem fazendo Chile e Brasil – mas a fechar a possibilidade de investir na produção de gás boliviano e substituir totalmente a demanda deste produto, não por motivos econômicos, mas, por instabilidades políticas.

Na linha de pensamento da Ministra do Supremo Tribunal Federal do Brasil, com relação aos investimentos internacionais, a Professora Rosado justifica a afirmação feita de que “o tempo é implacável com os países que relegam o planejamento estratégico a um plano inferior, certo que estamos a discutir questões relativas a materiais fósseis, que demandam constantes pesquisas, prospecções e altos investimentos”. Esta afirmação feita para o caso brasileiro, é perfeitamente aplicável para as decisões que tomou e que tomará o governo boliviano para a exploração de seus recursos, pois como sustenta Rosado, ainda sobre este tema, “Nas controvérsias que envolvem os mais altos interesses do país, detectam-se temas

---

<sup>550</sup> GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. *Le Monde Diplomatique*. Janeiro 2008. p. 11.

que transcendem os limites territoriais dos Estados em razão do fenômeno da globalização.”<sup>551</sup>

Neste panorama, é oportuna a reflexão feita no capítulo 3 sobre a mudança da matriz energética no mundo e a posição da Bolívia dentro dela. Se a Bolívia não investir – ou facilitar o investimento por terceiros- recursos para aumentar a exploração, produção e transporte de gás natural, os países vizinhos procurarão novas opções.<sup>552</sup> Cabe aqui repetir para a Bolívia a advertência feita para a região por Adilson de Oliveira<sup>553</sup> do que ocorreria neste caso:

*buena parte de esos recursos permanecería en el subsuelo, sin uso económico, y las exportaciones de hidrocarburos (petróleo y gas natural) dejarían de ser, en un futuro cercano, una fuente significativa de ingresos fiscales y de divisas (...)*<sup>554</sup>

Como visto, a Bolívia tem abundantes reservas de gás, sendo que as reservas provadas estão em estimadas em cerca de 27 Tcf. As reservas prováveis agregariam pelo menos um outro valor equivalente. Esses níveis de reservas dão ao país condições potenciais de produzir gás muito além dos atuais 40 MM m<sup>3</sup>/dia. A Bolívia tem como vizinhos três grandes mercados (Argentina, Brasil, e Chile) que representam dois terços da demanda de gás na região e que, neste momento, são altamente demandantes de importações de gás. A demanda interna boliviana de gás é hoje de 6 MM m<sup>3</sup>/dia, exporta em média 25 MM m<sup>3</sup>/dia ao Brasil (com contrato de até 30 MM m<sup>3</sup>/dia) e 5 MM m<sup>3</sup>/dia para a Argentina. Tem com a Argentina o já mencionado acordo para exportar até 20 MM m<sup>3</sup>/dia a partir de janeiro de 2010. De forma que a Bolívia tem contratados cerca de 64 MM m<sup>3</sup>/dia a partir de 2010, frente à uma capacidade de produção de pouco mais de 40 MM m<sup>3</sup>/dia. Há, portanto, evidentes benefícios no desenvolvimento imediato de novas reservas que lhe permitam atender à demanda já contratada.<sup>555</sup>

Pode-se dizer, sinteticamente, que a Bolívia, assim como a América do Sul em seu conjunto, encontra-se no momento oportuno para tomar o curso da exploração do gás natural

<sup>551</sup> RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Parecer sobre a Oitava Rodada de Licitações. In RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá (org.). Novos Rumos do Direito do Petróleo. Renovar: Rio de Janeiro, 2009. p. 100.

<sup>552</sup> Neste caso o investimento feito no GASBOL deixaria de ser usado já que o gasoduto é inteiramente específico para a transação entre os dois países. Além da especificidade, os volumes transportados pelo gasoduto representam hoje cerca de metade da oferta total de gás para o Brasil, e mais de 80% das exportações da Bolívia. Com as mudanças das condições na Bolívia, o Brasil começou a buscar alternativas— seja pela expansão da produção doméstica, seja pelo desenvolvimento de alternativas flexíveis para importação como terminais de GNL (ativo genérico) um próximo ao Rio de Janeiro e outro no litoral do Ceará no Nordeste brasileiro. GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. Le Monde Diplomatique. Janeiro 2008. p. 7.

<sup>553</sup> OLIVEIRA, Adilson de. Integración y transición energética: una perspectiva brasileña. Foreign Affairs Latinoamérica Volumen 9 Número 2, marzo de 2009. p. 7.

<sup>554</sup> O trecho correspondente na tradução é: grande parte desses recursos permaneceria no subsolo, sem uso econômico, e as exportações de hidrocarbonetos (petróleo e gás natural), deixariam de ser, no futuro próximo, uma importante fonte de receitas fiscais e cambiais (...)

<sup>555</sup> GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. Le Monde Diplomatique. Janeiro 2008. p. 6.

como instrumento da integração energética regional e o desenvolvimento de sua população. No entanto, como aponta Deshazo “os capítulos finais da última rodada de reação nacionalista ainda não foram escritos e o futuro do setor de hidrocarbonetos, assim como o potencial da Bolívia para o desenvolvimento sustentável certamente pesará na balança.”<sup>556</sup>

#### 4.3.10 – Relação da indústria de gás com a pobreza e desigualdade na Bolívia pós-nacionalização

Depois da entrada em operação do GASBOL em 1999, as exportações de gás natural e petróleo aumentaram drasticamente, a ponto de representarem ao momento da nacionalização quase a metade das exportações da Bolívia, em comparação aos 7% que representavam em 1999.

Para refletirmos sobre aumento das receitas pela produção e exploração do gás natural na Bolívia e seus efeitos sobre a melhora das condições de vida dos bolivianos, é interessante reproduzir aqui algumas conclusões de um estudo realizado pelo “*Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo*”<sup>557</sup> na Bolívia no ano de 2006, conduzido no período pós nacionalização e baseados no modelo de Equilíbrio Geral Computadorizado (EGC) de modo a simular algumas mudanças que poderiam ocorrer na economia boliviana devido ao aumento nas exportações de gás, focando particularmente nas mudanças na distribuição de ingressos que provavelmente ocorreriam a partir destas.

Estudo similar, feito em 2002,<sup>558</sup> indicava que poderia ocorrer um aumento temporário nas taxas de crescimento do PIB em até 2% durante os próximos três anos, porém depois era de se esperar uma volta ao nível de crescimento anterior. Também indicava que poderia acontecer um incremento considerável nas receitas do governo (causada principalmente pelos impostos e royalties arrecadados do setor de hidrocarbonetos), entretanto, já sinalizava a possibilidade de um forte aumento da desigualdade social associado ao fato de que os governos têm a tendência de gastar a maior parte de suas receitas na contratação de trabalhadores qualificados, como professores, médicos, burocratas e consultores, enquanto a situação de pobreza de amplos setores, como os pequenos agricultores, não melhora.

<sup>556</sup> DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. *Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 336.

<sup>557</sup> ANDERSEN, Lykke E. CARO, Johann, FARIS, Robert e MEDINACELI, Mauricio. *Gas Natural y Desigualdad en Bolivia Después de la Nacionalización*. Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo, No. 08/2006. La Paz: Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo, 2006.

<sup>558</sup> Andersen, Lykke E. & Robert Faris “Natural Gas and Income Distribution in Bolivia” *Andean Competitiveness Working Paper*. Center for International Development. Harvard University. February, 2002 citado por ANDERSEN, Lykke E. CARO, Johann et al. *Gas Natural y Desigualdad en Bolivia Después de la Nacionalización*. Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo, No. 08/2006. La Paz: Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo, 2006. p. 2.

Contudo, de 2002 em diante, ocorreram muitas mudanças no setor de hidrocarbonetos na Bolívia. Em primeiro lugar, o preço do petróleo aumentou de aproximadamente 20 dólares por barril para mais de 60 dólares por barril em 2006. Como o preço do gás natural no contrato está vinculado à cesta de preços internacionais do petróleo, tanto as exportações como as receitas do governo cresceram muito. Em segundo lugar, como já visto, o governo boliviano aumentou os *royalties* de 18% (valor acordado com as empresas durante a fase de capitalização) para 50%. Meses depois foi criado outro imposto que aumentou a taxa para 82% nos dois maiores campos de gás natural. Finalmente, em 1º de maio de 2006, foi nacionalizado o setor de hidrocarbonetos pela terceira vez nos últimos 70 anos.

A Tabela 19 compara o aumento em porcentagem das receitas governamentais no regime da Lei 1689 e no atual arcabouço regulatório definidos pela Lei de Hidrocarbonetos 3058 e pelo Decreto Supremo 28701 de 2005 e 2006 (que fazem com que o pagamento de *royalties*, participações e IDH passem no caso de reservas provadas para 50%, podendo chegar a 85%; e no caso de novas descobertas passem de 18% para até 85%, já que as novas normas não fazem distinção entre reservas provadas e novas descobertas).

**Tabela 19 – Comparação de receitas entre as leis 1689 e 3058 <sup>(1)</sup>**

Lucro dos Hidrocarbonetos	Extinta Lei 1689		Nova lei 3058 & S.D. 28701
	Hidrocarbonetos Existentes	Novos Hidrocarbonetos	Hidrocarbonetos (2)
Royalty Departamental	11	11	11
Rotalty Nacional ( Beni e Pando)	1	1	1
Rotalty Nacional Complementário	13	0	0
Participação Nacional	19	0	6
Participação da YPFB	6	6	25-35(3)
IDH	0	0	32
Total (4)	50	18	75-85

(1) Esta tabela leva em consideração a coleção de sistema renovável regulado pela legislação de hidrocarbonetos (lei 1689 de 1996 até 2005 e lei 3058 com o decreto supremo 28701 de 2005 até 2006) que consiste em *Royalties*, participações e IDH. Não leva em consideração rendimento, e contribuições do Sistema Geral Tributário Boliviano que consiste em diferentes direções e taxas e tarifas indiretas a nível nacional

(2) Na lei 3058, não há distinção entre hidrocarbonetos novos e existentes. O sistema Tributário é aplicado a toda produção.

(3) Na nova provisão, a Lei 3058 e o S.D 28701 a participação da YPFB varia de acordo com diferentes variáveis que dependem da quantidade de investimentos, taxa de depreciação e taxas pagas, que não são reconhecidas como custos recuperáveis e o volume de gás produzido pelas companhias de petróleo

(4) Na nova legislação de Hidrocarbonetos o total Governo depende da participação da YPFB (25-35%) . No entanto a parte dos *royalties* correspondente ao governo, a participação nacional e IDH não devem ser menos de 50% da produção de hidrocarbonetos

Fonte: VELASQUEZ-DONALDSON, Christian Analysis of the Hydrocarbon Sector in Bolivia: How are the Gas and Oil Revenues Distributed?

Assim, este aumento na produção e no sistema de taxaço do setor de hidrocarboneto se reflete na receita recebida pelo governo, que aumentou aproximadamente 300% em 5 anos como pode ser visto na Tabela 20.

Tabela 20 – Royalties, impostos e participações governamentais (bilhões US\$)

Conceito	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Royalties	180.1	187.7	172.7	219.3	209.2	317.4
Imposto sobre Valor Agregado	19.0	25.3	7.9	8.6	2.0	6.3
Imposto de transação	0.8	0.5	1.1	3.0	11.4	15.4
Imposto de Renda	7.3	22.1	6.9	10.6	23.6	63.1
Bonus	9.2	8.2	8.2	7.4	6.1	4.8
Taxa de produção de hidrocarbonetos ( IDH)	-	-	-	-	-	288.5
Total	216.3	243.9	196.8	248.8	252.3	695.4

Fonte: ANDERSEN, Lykke E. CARO, Johann., FARIS Robert., MEDINACELI Mauricio.  
Natural Gas and Inequality in Bolivia after Nationalization.

Como indicam Andersen et al, numa perspectiva macroeconômica o *boom* do gás natural parece ser uma bênção, pois eleva o percentual de crescimento do PIB em um ponto, durante pelo menos uma década, aumentando as receitas governamentais para realizar gastos e investimentos públicos. No entanto, os segmentos mais pobres da população (pequenos agricultores e trabalhadores informais urbanos) poderiam ficar seriamente afetados, sofrendo reduções nos ingressos reais em comparação com o cenário oposto, ou seja, sem o *boom* do gás.

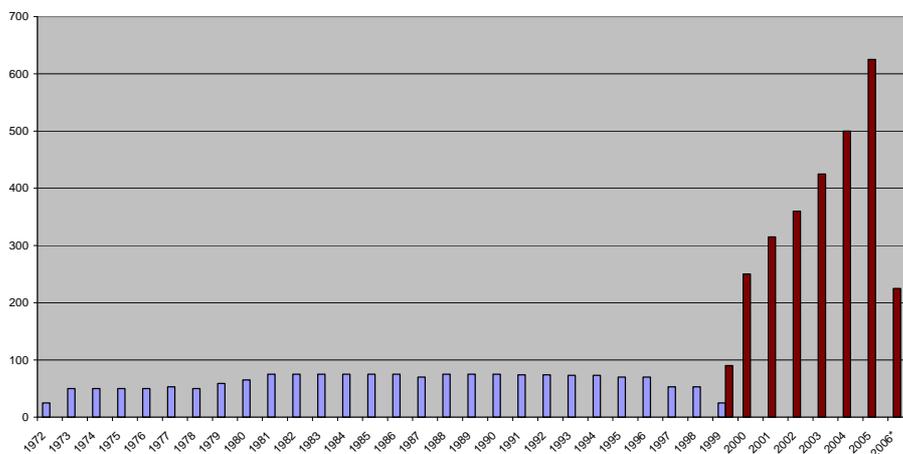
Isto quer dizer que o *boom* do gás natural poderia causar não somente maior desigualdade, mas também uma expansão da pobreza em um país como Bolívia que já tem mais de 62% de sua população abaixo da linha da pobreza.

Segundo Andersen et al, <sup>559</sup> existem três benefícios principais para Bolívia com o crescimento das exportações de gás natural, já que se constituem em uma fonte importante de:

- 1) ingresso de moeda estrangeira, que pode ser usada para pagar as importações;
- 2) poupança pública, que pode ser usada para realizar investimentos;
- 3) geração de receitas para o setor público.

Existem, ainda, impactos indiretos importantes provocados pelo ingresso de moeda estrangeira na economia. A evolução da exportação do gás natural na Bolívia pode ser vista na Figura 14.

<sup>559</sup> ANDERSEN, Lykke E. CARO, Johann et al. Gas Natural y Desigualdad en Bolivia Después de la Nacionalización. Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo, No. 08/2006. La Paz: Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo, 2006. p. 22.

**Figura 14 – Evolução da Exportação do Gás Natural Boliviano**

Fonte: YPFB - 2006\* exportações até abril

Os autores constroem um modelo para simular o comportamento macroeconômico da Bolívia em três possíveis cenários: o primeiro é um cenário sem produção de gás (“sem gás”), o segundo considera uma produção de gás com preços baixos, e, finalmente um cenário no qual se produz gás natural e este é altamente valorizado pelo mercado.

Segundo esta simulação, depois de 16 anos de produção de gás (com preço baixo ou elevado), o PIB da Bolívia seria aproximadamente 11% mais elevado do que num cenário sem produção de gás. Este crescimento seria consequência não somente do aumento das vendas de hidrocarbonetos – impacto pelo lado da demanda – mas também pelo aumento da poupança nacional como resultado das vendas de hidrocarbonetos, o que levaria a um maior investimento e uma maior acumulação de capital – impacto pelo lado da oferta. Estima-se um aumento de 35% na poupança nacional e nos níveis de investimento no cenário de preços baixos e de 43% se o preço do gás é alto.

Do mesmo modo, uma boa parte deste aumento nas poupanças públicas seria resultado de um crescimento acumulativo: investimentos elevados geram maior atividade econômica que por sua vez traz maior poupança agregada, mais investimentos e assim criando um ciclo virtuoso. O modelo assume que o governo investiria toda a poupança na produção de bens públicos (como infraestrutura e estradas), o que incrementaria a produtividade de todos os setores da economia. Este é um cenário muito otimista no qual se supõe uma eficiência dos investimentos públicos de 100%, fazendo chegar a todos os seus benefícios.

Andersen e Faris <sup>560</sup> projetaram o que aconteceria se o governo só investisse a metade dos ganhos em bens públicos reais e a outra metade sumisse devido a corrupção, investimentos falhos ou aumento de despesas de bens e serviços importados, tais como veículos ministeriais ou consultores estrangeiros. De acordo a esta simulação, o setor privado seria menos produtivo, e, portanto as empresas e os lares receberiam menos ingressos.

Na simulação feita em 2006, <sup>561</sup> só foi usado o cenário mais otimista, considerando um setor público absolutamente eficiente na produção de bens públicos que melhoram a produtividade. O aumento das receitas governamentais, por conta do aumento das exportações de gás, oferece várias opções ao governo, entre as que se incluem a possibilidade de reduzir outros impostos que distorcem ainda mais a economia, a expansão de projetos de investimento de financiamento público ou as transferências diretas à população. Nas simulações efetuadas por Andersen, Caro, Faris e Medinaceli, não consideraram a opção de transferências diretas para a parte mais pobre da população que poderia gerar uma distribuição mais equitativa. O estudo assumiu que o governo continuaria a mesma estrutura de despesas que o ano base, somente aumentando a escala devido aos incrementos de receitas de exportação. <sup>562</sup>

Neste cenário, os setores mais beneficiados, além da própria indústria de hidrocarbonetos, são aqueles que têm laços fortes com o *boom* do gás natural - principalmente a construção – e aqueles que apresentam um conteúdo não comercial como parte de seu perfil de produção, como os serviços públicos e outros setores de serviços.

Apesar dos possíveis elevados níveis de PIB e de investimentos na economia, há três setores importantes na economia boliviana (a minera, agricultura moderna e a de bens intermediários) que são fortemente afetados, sofrendo reduções absolutas nos seus níveis de produção no longo prazo como consequência direta do boom de gás natural. Também há outros setores que sofrem reduções iniciais, mas se recuperam devido aos maiores níveis do PIB e investimentos na economia, como é o caso dos bens de consumo e a agricultura tradicional.

Os autores fazem a importante ressalva de que o estudo desenvolve simulações e não projeções e que, portanto, as comparações dos cenários se baseiam na economia boliviana do

<sup>560</sup> Andersen e Faris (2002) Apud ANDERSEN, Lykke E. CARO, Johann et al. Gas Natural y Desigualdad en Bolivia Después de la Nacionalización. Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo, No. 08/2006. La Paz: Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo, 2006. pp. 25.

<sup>561</sup> ANDERSEN, Lykke E. CARO, Johann et al. Gas Natural y Desigualdad en Bolivia Después de la Nacionalización. Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo, No. 08/2006. La Paz: Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo, 2006. pp. 26 e ss.

<sup>562</sup> ANDERSEN, Lykke E. CARO, Johann et al. Gas Natural y Desigualdad en Bolivia Después de la Nacionalización. Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo, No. 08/2006. La Paz: Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo, 2006. pp. 28 e ss.

ano de estudo – 2006 - mantendo constantes todas as variáveis que não são afetadas direta ou indiretamente pelas exportações de gás natural. Por exemplo, os preços nominais em todos os outros setores, da mesma forma que ignora todas as outras possíveis, algumas prováveis, mudanças exógenas.

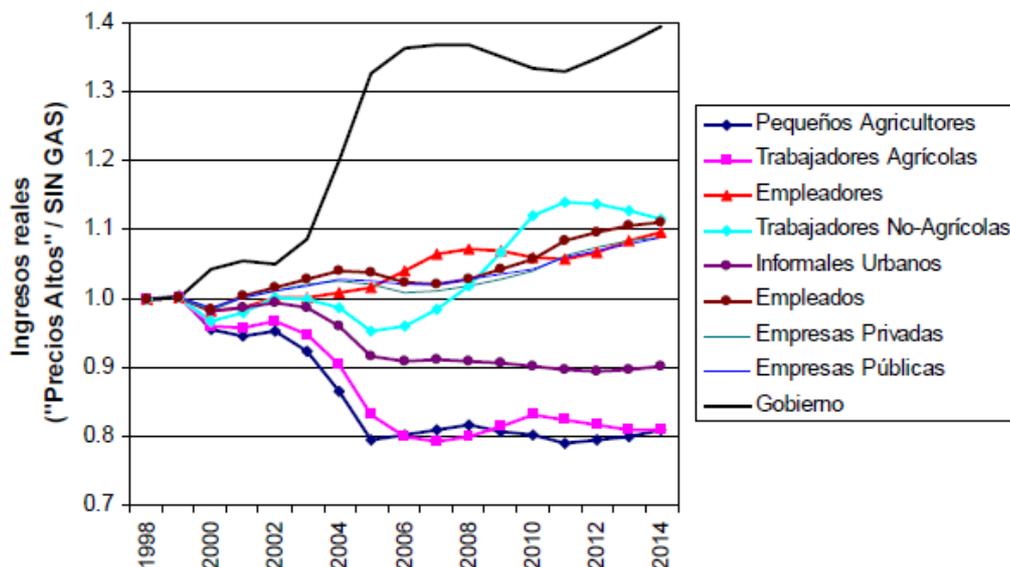
Segundo esta simulação, os salários se incrementam tanto para trabalhadores qualificados como para os não qualificados. Impulsionados por um maior investimento, a crescente disponibilidade de capital aumenta a produtividade marginal do trabalho o que se traduz em salários mais altos. Este aumento nas taxas relativas de salários ocorre em detrimento de uma redução nas taxas de rendimentos de capital. As quedas no rendimento de capital são antecipadas pelo modelo e resultam da abundância de capital e da ausência assumida de ganhos na produtividade.

Na categoria domiciliar, observam-se mudanças dramáticas nos níveis de ingressos reais. Os trabalhadores não agricultores e empregados experimentam aumentos de quase um 15% em ambos os cenários nos quais a produção de gás aumenta em comparação com o cenário “sem gás”. Ao contrário, os pequenos produtores agrícolas, os trabalhadores informais urbanos e os trabalhadores agrícolas experimentam uma diminuição de salários de 10 a 20% no cenário de preços altos em comparação com o cenário “sem gás”. Este fato está vinculado com o sucesso relativo dos setores dos que estes lares obtêm seus ingressos. Os trabalhadores não agrícolas e os empregados são majoritariamente contratados para a construção civil e pelo governo, os dois setores que se beneficiam mais do *boom* do gás (além do reduzido número de trabalhadores do setor gás e petróleo). Os trabalhadores da agricultura sofreriam a depressão da agricultura moderna devido à “doença holandesa.”<sup>563</sup> Os pequenos agricultores e os trabalhadores urbanos informais, os dois grandes grupos que incluem quase toda a população pobre da Bolívia, também seriam afetados com reduções absolutas nos níveis reais de ingressos, indicando que o *boom* do gás natural não somente aumentaria a desigualdade, como também a pobreza. Este efeito é especialmente forte no cenário de Preços Altos como se verifica na Figura 15.

---

563 Doença holandesa, (ou Dutch disease) é um conceito econômico desenvolvido pelo economista W. Max Corden e J. Peter Neary em 1982 (Corden, W.M. e Neary, J.P. ‘Booming sector and de-industrialization in a small open economy’ *Economic Journal* 92:825-24), que tenta explicar a aparente relação entre a exploração de recursos naturais e o declínio do setor manufatureiro. A teoria prega que um aumento de receita decorrente da exportação de recursos naturais irá desindustrializar uma nação devido à valorização cambial, que torna o setor manufatureiro menos competitivo aos produtos externos. Embora seja mais comunmente usado em referência à descoberta de recursos naturais, pode também se referir a “qualquer desenvolvimento que resulte em um grande fluxo de entrada de moeda estrangeira, incluindo aumentos repentinos de preços dos recursos naturais, assistência internacional ou volumosos investimentos estrangeiros. Chama-se assim porque durante os anos 60, houve uma escalada dos preços do gás que aumentou substancialmente as receitas de exportação da Holanda e valorizou o florim (moeda da época), o excesso de exportações de gás derrubou as exportações dos demais produtos por falta de competitividade nos anos 70. RUTHERFORD, Donald. *Dictionary of Economics*. Routledge. London and New York, 1992. p. 132.

Figura 15 – Mudanças nos ingressos reais devido às exportações de gás natural



Apesar da queda nas taxas de lucro, os ingressos obtidos pelo fator capital são maiores como resultado da incorporação de mais capital à produção. Assim, a receita dos empregadores que obtém seus ingressos dos lucros de capital se reduziria. Isto significa que o rendimento obtido pelo capital existente é mais baixo e que somente aqueles que investem nos setores mais lucrativos da nova economia experimentam um crescimento nos ganhos. Os donos de capital nos setores da agricultura e minério experimentariam uma queda neste contexto.

Como resultado deste estudo das desigualdades sociais na Bolívia, em cenários de grande produção e exportação de gás natural,<sup>564</sup> os autores demonstram que nestes pressupostos, o *boom* do gás natural se vê muito atrativo a partir do ponto de vista do governo, mas que na visão dos pobres, ocasiona um aumento da desigualdade e da pobreza.

Por um lado, se experimentar o crescimento consistente do PIB, o governo teria uma quantidade substancialmente maior de recursos disponíveis para despesas e investimentos, um déficit orçamentário menor, menos dívida, mais investimento público e professores e médicos com melhores salários. No entanto, do outro lado, os dois grandes setores que contêm a maior parte dos pobres na Bolívia - os pequenos agricultores e os informais urbanos- experimentariam reduções absolutas nos níveis reais de seus ingressos em comparação com o cenário “sem gás”.

<sup>564</sup> ANDERSEN, Lykke E. CARO, Johann et al. Gas Natural y Desigualdad en Bolivia Después de la Nacionalización. Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo, No. 08/2006. La Paz: Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo, 2006. p. 32.

A agricultura moderna, e outros setores exportadores que podem apoiar um processo de desenvolvimento sustentável na Bolívia, também seriam afetados pelo *boom* do gás natural, na medida em que se tornariam menos competitivos pela apreciação da taxa de câmbio.

Este cenário aconteceria no caso de se manterem os padrões atuais de gastos e investimentos governamentais; por tanto, para uma reversão desta situação, é preciso que o governo mude seus padrões de despesas e investimentos em favor da população mais pobre, propiciando sua movimentação para setores que estão em melhor situação.

No longo prazo, faz-se mister uma política pública que leve à mobilidade entre os setores, já que mesmo que seja impossível que um agricultor de subsistência vire rapidamente um professor ou um engenheiro de petróleo, não é impossível que seus filhos ou filhas o façam.<sup>565</sup> O Estado deve investir em políticas públicas de educação, moradias e propiciar a criação de postos de trabalho no setor formal, facilitando a criação e a formalização de micro-empresas de modo que aqueles que estão baixo a linha da pobreza, que representa a imensa maioria dos bolivianos, obtenham um trabalho e revertam esta situação.<sup>566</sup>

No âmbito da integração regional as dimensões políticas e distributivas do processo de regionalização ganharam também maior visibilidade ainda quando tais dimensões não tenham resultado no desenho de um projeto econômico abrangente voltado à satisfação das demandas sociais. Como observa o estudo realizado pelo Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento:<sup>567</sup>

A questão substantiva comum a um processo de integração regional inclui a definição de prioridades e uma carta social que permita obter maior coesão econômica e social entre os países, as regiões sub-nacionais e as classes sociais. Em relação à questão social, o risco principal, como na recente integração da Europa Oriental na EU, é conduzir o avanço da integração dos mercados e ao mesmo tempo aumentar a concorrência pela mão de obra barata, degradando ainda mais a base dos mercados de trabalho organizados

<sup>565</sup> O modelo assume que os pequenos agricultores poderiam se converter em trabalhadores informais urbanos se quisessem, mas não podem virar muito rapidamente empregados ou empregadores do setor formal. Trabalhadores agrários poderiam virar trabalhadores não-agrários, mas não em empregados qualificados. Esta imobilidade entre distintos níveis é realista em curto prazo. Um agricultor artesanal não pode repentinamente trabalhar como professor ou como secretária, e muito poucas das empresas informais familiares crescem para virar empresas formais e por tanto, empregadores formais. ANDERSEN, Lykke E. CARO, Johann et al. Gas Natural y Desigualdad en Bolivia Después de la Nacionalización. Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo, No. 08/2006. La Paz: Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo, 2006. pp. 33-34.

<sup>566</sup> ANDERSEN, Lykke E. CARO, Johann et al. Gas Natural y Desigualdad en Bolivia Después de la Nacionalización. Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo, No. 08/2006. La Paz: Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo, 2006.

<sup>567</sup> CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. O Brasil e a Integração sul-americana. In: Cadernos do Desenvolvimento. Ano 3 n.4 (2008) Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2008. p. 29.

#### 4.4 – Políticas energéticas, desenvolvimento humano e equidade social

O PNUD, Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, desenvolveu uma forma de medir o desenvolvimento sócio econômico ou o progresso de um país, através do conceito de desenvolvimento humano e sustentável, obtendo evidências empíricas das relações entre índices econômicos, energéticos e de desenvolvimento (PIB, consumo de energia e Índice de Desenvolvimento Humano – IDH).

O percentual de pessoas com acesso à energia elétrica de um país é um dos quesitos observados para a determinação do IDH, calculado anualmente pelo PNUD.

Constata-se, diante disso, a importância da oferta de energia no desenvolvimento da sociedade sul-americana. Dentro desta condição, insere-se o processo de integração energética, particularmente no que se refere ao uso racional da energia e, como consequência da otimização dos sistemas operacionais dos países, a redução do impacto ambiental. Desta maneira, o modelo de integração energética proposto por esta tese tem entre seus objetivos contribuir para o aumento da oferta de energia de forma a melhorar o indicador de desenvolvimento humano e aproximar-se dos padrões internacionais, propiciando a todos os segmentos da sociedade acesso a padrões de sobrevivência dignos e atendimento às suas necessidades básicas, através do suprimento de energia tanto como de telecomunicações, transporte, água potável e saneamento.<sup>568</sup>

Os números comprovam que a energia elétrica é um dos caminhos que a América do Sul deve seguir para acelerar o desenvolvimento socioeconômico. Afinal, a eletricidade, ainda que de forma indireta, contribui para a melhoria de indicadores como longevidade, educação e geração de renda, que como pode ser observado na Tabela 21 se constituem nos pilares do IDH.

A contribuição do setor energético para o desenvolvimento sustentável está presente nas duas pontas do fio, na geração os royalties que propiciam a realização de projetos sustentáveis, e, nas próprias obras de infraestrutura, que mobilizam economicamente as comunidades. Na área de distribuição, a expansão da rede traz consigo o progresso socioeconômico, na medida em que as novas comunidades podem contar com melhores serviços de saúde e educação, além da possibilidade de criar novos processos industriais para geração de renda.<sup>569</sup>

---

<sup>568</sup> PAULA, Ericson de. Um modelo de Integração Energética para a América Latina. São Paulo: São Paulo: Editora Bartira, 1997. pp. 42-43.

<sup>569</sup> OLIVEIRA, Adilson de (coord). Energia e Desenvolvimento Sustentável. Relatório Final. Rio de Janeiro: Instituto de Economia UFRJ, 1998. p. 54.

Tabela 21 – Relatório de Desenvolvimento Humano 2007 da América do Sul

HDI ranking	HDI value	Expectativa	de GDP per	Analfabetos	População	População	sem
		vida/nascer (anos)	capita (PPP US\$)	adultos (% +15 anos)	da linha da	debaixo pobreza	População
	2005	2005 a	2005	1995-2005 b	(%)	eletricidade (milhões)	sem
					1990-2004 c		
<b>High Human Development</b>							
38	Argentina	0.869	74.8	14,280	2.8	..	1.8
40	Chile	0.867	78.3	12,027	4.3	17.0	0.2
46	Uruguai	0.852	75.9	9,962	3.2	..	0.2
70	Brasil	0.800	71.7	8,402	11.4	21.5	6.5
<b>Medium Human Development</b>							
74	Venezuela (República Bolivariana )	0.792	73.2	6,632	7.0	31.3d	0.4
75	Colômbia	0.791	72.3	7,304e	7.2	64.0	6.3
85	Suriname	0.774	69.6	7,722	10.4	..	..
87	Peru	0.773	70.7	6,039	12.1	53.1	7.7
89	Equador	0.772	74.7	4,341	9.0	46.0	1.3
95	Paraguai	0.755	71.3	4,642e	6.5f	21.8	0.9
97	Guiana	0.750	65.2	4,508e	.. g	..	..
117	Bolívia	0.695	64.7	2,819	13.3	62.7	3.3

Fonte: UNDP Report 2007-2008

Analisando caso a caso, nota-se que um maior consumo de energia está relacionado a uma maior expectativa de vida, à menores taxas de mortalidade infantil e de analfabetismo. De uma forma geral, pode-se associar a melhoria do IDH (composto pelas estimativas de longevidade, instrução e renda) com uma função crescente do consumo de energia per capita.

Cumprir ressaltar que o simples aumento da quantidade de energia per capita consumida não pode servir de critério, para definir políticas públicas voltadas à melhoria do nível de vida de toda a sociedade. Para o caso sul-americano, entretanto, essa política ainda parece defensável, uma vez que, segundo o Relatório Anual de Desenvolvimento Humano de 2006, dos países da região, apenas quatro (Argentina, Brasil, Uruguai e Chile) alcançaram os 0,8 pontos (Brasil alcançou o índice justamente por causa dos avanços na oferta de energia comprovada nos últimos anos).<sup>570</sup>

Se o setor energético atendeu às necessidades da indústria, garantindo o suprimento energético a preços baixos, a expansão setorial não foi ainda suficiente para atender

<sup>570</sup> Em 40 anos, país trocou carvão vegetal por grandes hidroelétricas e hoje 99% dos lares tem luz. “Dez vezes mais energia” O Globo. 24 de agosto de 2009.

plenamente as necessidades sociais.<sup>571</sup> Mesmo no Brasil, um dos países com mais altos índices de eletrificação da América do Sul, existem, segundo o próprio relatório do IDH, 6,5 milhões de brasileiros que ainda não tem acesso aos benefícios que as fontes de energia modernas proporcionam, dependendo ainda da lenha para satisfazer suas necessidades energéticas. Na América do Sul são quase 30 milhões de pessoas que nem sequer podem se dar ao "luxo" de uma lâmpada acesa em suas casas.<sup>572</sup>

O quadro social da América do Sul, representado pelo caso boliviano, seu exemplo mais cru, indica a existência de importantes déficits na infraestrutura social, não estando atendidas as necessidades básicas da população. Apesar dos progressos verificados, o quadro de disparidades socioeconômicas e espaciais é ainda bastante acentuado, sendo constrangedor a magnitude da pobreza e, sobretudo, da desigualdade social em todos os países da América do Sul.

Em termos específicos, a política energética pode desempenhar um papel muito relevante na superação da pobreza e na redução das desigualdades sociais.<sup>573</sup> O papel pró-ativo da política energética no desenvolvimento social precisaria estar orientado para atender dois objetivos:<sup>574</sup>

- (i) Em primeiro plano, combater à pobreza e promover a universalização do acesso às fontes modernas de energia. Nesse campo, as ações prioritárias devem ter como meta a energização de todas as residências.<sup>575</sup>
- (ii) Em segundo lugar, um conjunto de políticas energéticas orientadas para a redução progressiva da desigualdade social. Aqui, identificam-se três áreas prioritárias de ações: os programas de eficiência energética; as ações de proteção ambiental; e as inovações tecnológicas.

Não se trata, então de procurar somente um aumento de produção na indústria de gás, nem dos recursos dela gerados, trata-se de um programa energético mais complexo que procure o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável. Neste sentido, os sistemas

<sup>571</sup> OLIVEIRA, Adilson de (coord). Energia e Desenvolvimento Sustentável. Relatório Final. Rio de Janeiro: Instituto de Economia UFRJ, 1998. pp. 49 e ss.

<sup>572</sup> Relatório PNUD 2007-2008. Human Development Reports. Disponível em <http://hdr.undp.org/en/statistics/> acesso em 17.07.09.

<sup>573</sup> Cabe aqui a diferenciação entre desigualdade e pobreza lembrada por Oliveira: “a desigualdade e a pobreza são fenômenos que constituem objetos de políticas distintas e diferenciadas. A primeira tem como foco da política econômica eliminação do contingente de pobres e indigentes. Já a desigualdade precisa ser tratada por um conjunto de políticas preventivas (de longo prazo) e compensatórias (de duração limitada) que combinem aspectos sociais e econômicos para reduzir a iniquidade social”. OLIVEIRA, Adilson de (coord). Energia e Desenvolvimento Sustentável. Relatório Final. Rio de Janeiro: Instituto de Economia UFRJ, 1998. p. 54.

<sup>574</sup> OLIVEIRA Adilson de (coord). Energia e Desenvolvimento Sustentável. Relatório Final. Rio de Janeiro: Instituto de Economia UFRJ, 1998. p. 54.

<sup>575</sup> Segundo PNUD a universalização do serviço de energia elétrica, é desfrutada por apenas 28 países do mundo. Nenhum deles em América do Sul.

de energia são sustentáveis se tem habilidade para aumentar a qualidade de vida (em termos de emprego, educação, assistência médica, liberdade de expressão e política) sem risco de escassez de fornecimento e de dano ambiental no futuro.<sup>576</sup> Como visto no ponto 4.3.10 o aumento das exportações de gás não garantem uma redução da pobreza e a desigualdade como bem observa Weintraub:<sup>577</sup>

Ainda não ficou claro se receitas maiores provenientes de petróleo e de gás natural constituem realmente uma bênção para os países exportadores. Entre outras considerações, os altos ganhos tornam a corrupção mais disseminada, grandes fluxos de moeda estrangeira podem elevar as taxas de câmbio e tornar os demais produtos de exportação menos competitivos (a chamada doença holandesa), e as altas receitas muitas vezes estimulam gastos públicos que não podem ser mantidos quando os preços caem.

Esta situação é explicada pela teoria do *resource curse*, que entende que a abundância de recursos naturais aumenta as chances de que o Estado experimente resultados negativos no campo econômico, político e social, inclusive no que se refere ao desempenho econômico, baixos índices de democracia e guerra civil. Esta teoria explicaria a dificuldade de se absorver eficientemente as receitas oriundas da exportação de recursos naturais e a consequente má alocação dos fatores de produção, o que, por sua vez, contribui para o insucesso da implementação de projeto de crescimento sustentável.<sup>578</sup> Juan Pablo Pérez Alfonzo, Ministro de Minas e Hidrocarbonetos da Venezuela nos anos 60 e um dos fundadores da OPEP, foi o primeiro a chamar atenção para este problema. Foi ele que inventou o termo "*Excremento del Diablo*" para se referir ao petróleo e ao efeito que este tem sobre as economias de países que possuem este recurso natural como Venezuela:<sup>579</sup> disse ele "*Oil was not black gold; it was the devil's excrement*".

Nesta linha de pensamento, mais recentemente, Moisés Naím<sup>580</sup> sustenta:

*Oil is a curse. Natural gas, copper and diamonds are also bad for a country's health. Hence, an insight that is as powerful as it is counterintuitive: poor but resource-rich countries tend to be underdeveloped not despite their hydrocarbon and mineral riches but because of their resource wealth. One way or another, oil – or gold or zinc – makes you poor. This fact is hard to believe, and exceptions such as Norway and the US are often used to argue that oil and prosperity for all can indeed go together.*<sup>581</sup>

<sup>576</sup> OLIVEIRA, Adilson de. La sostenibilidad Energética em Sud América: El rol de Brasil, 2006. p. 27.

<sup>577</sup> WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. Cooperación Energética nas Américas: entaves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 12.

<sup>578</sup> ROSSER, Andrew. The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey. Apud PEDROSO JUNIOR, Jorge Antonio. *A Internacionalização das National Oil Companies e o Direito Internacional*. Dissertação de mestrado apresentada como requisito à obtenção do grau de mestre, Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Orientadora Profa. Dra. Marilda Rosado de Sá Ribeiro. pp. 128-129.

<sup>579</sup> Pérez Alfonzo sugeriu em Cairo a criação de um órgão de consulta dos países exportadores de petróleo, a Comissão Coordenadora para a Conservação e Comércio dos Hidrocarbonetos, que foi o antecedente imediato da OPEP. Em colaboração com o xeque Abdullah El Tariki, ministro de Petróleo de Arábia Saudita, Pérez Alfonzo, formulou em maio de 1960, as bases do "Compacto Petrolero" que depois seria a OPEP.

<sup>580</sup> NAÍM, Moisés. "Oil can be a curse on poor nations". The Financial Times Limited 2009. 18.08.09.

<sup>581</sup> O trecho correspondente na tradução é: O petróleo é uma maldição. O gás natural, o cobre e os diamantes também são ruins para a saúde de um país. Assim, uma visão que é tão poderosa como a intuição: países pobres, mas ricos em recursos, tendem a ser subdesenvolvidos, por causa das suas riquezas de hidrocarbonetos e minerais e não apesar delas. De uma forma ou outra, o petróleo - ouro ou zinco - faz que os países fiquem pobres. Este fato é difícil de acreditar, e as

Como exemplo disto poderia enxergar a situação dos principais Estados produtores de petróleo, que apesar dos expressivos aumentos no preço do petróleo e das receitas auferidas pelos Estados produtores, a maioria não apresentou transformações significativas em termos de um desenvolvimento social mais amplo.

Estes recursos naturais abundantes e de ciclos irregulares de produção e comercialização tem efeitos devastadores no crescimento econômico de longo prazo. Isto poderia ser explicado, dentre outros fatores, pelo investimento indiscriminado, desconsideração dos riscos, orçamentos irrealistas, mau gerenciamento dos recursos excedentes, corrupção endêmica, políticas governamentais equivocadas e concentração de poder. Adicionalmente, como foi visto nas simulações para o caso boliviano, o crescimento sustentado no aumento da produção de recursos como o petróleo ou gás não cria empregos em volumes significativos. Em muitos países, o setor de óleo e gás representa mais de 80% das receitas do governo, enquanto estes setores tipicamente empregam menos que 10% da mão de obra total, aumentando a iniquidade econômica no país.

A alternativa da América do Sul é procurar uma integração energética, que fazendo uso das oportunidades e fortalezas da região, sirva de instrumento para a geração de renda e de investimentos, reorganizando o espaço sul-americano ao inserir, no sistema de infraestrutura regional, zonas sistematicamente deixadas à margem das conquistas econômico-sociais.<sup>582</sup>

Diversas circunstâncias indicam a possibilidade de se construir um futuro sustentável abrangendo amplas perspectivas sociais com os recursos gasíferos regionais. Tendo em vista essa possibilidade a integração energética deve ir além das interconexões e atingir, verdadeiramente, uma integração abrangente que, além de assegurar o suprimento energético e a sobrevivência, seja capaz de viabilizar a mitigação das condições de pobreza e desigualdade da região.<sup>583</sup>

Considerando a importância-chave da arrecadação fiscal obtida pelos países exportadores de energia, pode-se entrever a influência do setor energético para desenvolver

---

exceções, como o caso da Noruega e dos E.U.A. são muitas vezes utilizadas para argumentar que o petróleo e a prosperidade geral podem realmente caminhar juntos.

<sup>582</sup> ZANELLA, Cristine Koehler. A Esperança Energética na Caixa de Pandora: Oportunidades e potencialidades da Integração Gasífera na América do Sul. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito da Integração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2007. Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Silva Seitenfus. pp. 60-61.

<sup>583</sup> KATZ (2006) apud ZANELLA, Cristine Koehler. A Esperança Energética na Caixa de Pandora: Oportunidades e potencialidades da Integração Gasífera na América do Sul. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito da Integração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2007. Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Silva Seitenfus. p. 64.

políticas econômicas promotoras de bem-estar e crescimento. Além disso, por sua característica de se constituir em insumo básico em todas as atividades produtivas, a energia tem um papel de destaque no desenvolvimento sul americano.

No entanto, a análise de fenômenos como a teoria do *resource curse* ou da doença holandesa, suscita também a exigência de que as políticas sejam planejadas estrategicamente. Conforme analisado, se as receitas maiores são conjugadas com políticas públicas eficientes e um plano integral de desenvolvimento sustentável, vale a pena o esforço de impulsionar o desenvolvimento energético e a integração energética regional.

Como visto, para que se consiga abrandar a pobreza e as desigualdades sociais na América do Sul, por intermédio da energia, a preocupação do Estado com a segurança energética deve ir além do que a garantia do suprimento, no caso de países demandantes, ou da geração de receita, em caso de países ofertantes, para que se possa atingir dimensões sociais, políticas e econômicas relevantes e permanentes. Os investimentos do setor público devem ser elaborados segundo critérios de análise e avaliação que considerem, além das vantagens financeiras, as prioridades sociais e políticas da sociedade e do poder público.

Para aproveitar as oportunidades de desenvolvimento que trazidas por uma condição de abundância energética, os governos precisam coordenar uma política energética ampla, visando promover a elevação das condições de vida do povo sul americano em conjunto no longo prazo. Além da coordenação em nível regional, racionalizando e otimizando a produção, dentro de marcos ambientalmente sustentáveis, duas outras importantes questões devem ser trabalhadas: os destinatários dessa energia e da renda por ela gerada. O resultado dessa política coordenada deve ser dirigido para as ações prioritárias de combate à pobreza e à redução progressiva da desigualdade social, com investimentos em áreas como saúde e educação, promovendo uma sociedade mais justa e com maior bem-estar.

Tabela 22 – Cronologia do Gás Natural na Bolívia

1867	O governo do presidente Mergarejo concede às empresas privadas, de origem alemã, licenças para extrair petróleo no atual estado de Tarija
1884	A Bolívia perde as reservas de Salitre no Deserto do Atacama para o Chile, na Guerra do Pacífico (1879-1884)
1923	A Standard Oil adquire todas as concessões para extrair petróleo na Bolívia.
1935	A Bolívia perde o território do Chaco para o Paraguai, na Guerra do Chaco (1932-1935)
1936	É criada a Estatal YPFB (Yacimientos Petroliferos Fiscales Bolivianos)
1993	Gonzalo Sánchez de Losada é eleito presidente da Bolívia (primeiro governo)
1993	É assinada entre a Petrobrás e a YPFB Carta de Intenções sobre o Processo de Integração Energética entre Bolívia e Brasil, que tinha a previsão de venda 8 mm <sup>3</sup> /dia de gás boliviano com a possibilidade de alcançar 16 mm <sup>3</sup> /dia em razão da evolução do mercado.
1996	É aprovada a Lei de hidrocarbonetos 1689 e como complemento, o Decreto do Supremo 24806/1997 que estabeleceu que os recursos de hidrocarbonetos “na boca do poço” passariam à propriedade dos produtores privados.
1997	Assinados os contratos para a construção e montagem do gasoduto Brasil-Bolívia
2001	Iniciadas as negociações (frustradas) para a viabilização do projeto que envolvia a construção de um gasoduto do Campo Margherita (em Tarija, na Bolívia) ao porto de Mejillones (Chile)
2001	Concluída a construção do gasoduto Brasil-Bolívia.
2001	Dá-se início ao segundo mandato de Gonzalo Sánchez de Losada que tinha a intenção de dar seguimento a uma política econômica liberal.
2003	Ocorrem ciclos de protestos populares e de ações coletivas. A mobilização que ficou conhecida como a Guerra do Gás (outubro de 2004), levou à renúncia de Sánchez de Losada.
2003	Renúncia de Gonzalo Sánchez de Losada
2004	É realizado o Referendo de Energia de 2004 (consulta ao povo boliviano acerca das políticas de hidrocarbonetos)
2005	É elaborada a nova <i>Ley de Hidrocarburos</i> , que aumentou os impostos para 32% e definiu o pagamento dos <i>royalties</i> em 18%.
2005	Eleição do Evo Morales Ayma à Presidência da Bolívia.
2006	Nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia pelo Presidente Evo Morales

## Capítulo 5

### PROPOSTA JURÍDICO INSTITUCIONAL PARA UMA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA REGIONAL COM JUSTIÇA

#### 5.1 – Introdução

A integração energética é propulsora para a implementação de um modelo energético sul-americano eficiente. Estão disponíveis os recursos necessários para que isto ocorra. Estão em andamento, também, uma série de projetos de interconexão, outros em estudo ou mesmo ainda em fase de proposta favorecendo a ocorrência da integração. Esta é, porém, um projeto político e, portanto, os países devem estar altamente comprometidos com o processo e com o seu resultado.

Especificamente, a integração energética provou ter certas particularidades que tornam o tema seja ainda mais desafiador: envolve recursos naturais estratégicos e provoca a discussão do tema soberania, tão relevante no contexto de experiências nacionalistas como aquelas que ocorrem na América do Sul no início do século XXI.

Com relação ao projeto de integração energética proposto, os países da América do Sul devem unir-se e formular em conjunto as políticas energéticas que permitirão a consecução dos objetivos comuns. Os objetivos da integração não devem ser restritos a assegurar energia a preços baixos, mas, deve ser o motor de uma integração sul-americana que através da energia promova um desenvolvimento sustentável da região traduzido na melhora do nível de vida da população de cada um dos países envolvidos.

O estudo de caso da Bolívia mostrou que não são suficientes a existência dos recursos nem a construção de redes de transporte para que o gás natural produza melhorias para a população.

Além de Redes e Recursos, precisa-se de Regras claras para estimular o investimento sem as quais não acontecem ou mesmo recuam como foi demonstrado. A integração energética no Cone Sul não tem avançado por conta de um enorme déficit jurídico que não oferece suporte a investimentos com longo prazo de maturação. Esta segurança jurídica, no entanto, a ser dada pelas Regras deve estar fortemente assentada em bases de justiça social para que as decisões legislativas sejam legítimas e estáveis. A estabilidade jurídica é

apontada como um dos requisitos fundamentais para os investimentos de longo prazo, com os exigidos pelo setor energético. A mais impecável estrutura jurídica de integração energética regional, entretanto, é facilmente desmontada, caso seja construída sobre bases débeis de justiça e legitimidade social provocando a partir daí protestos e oposição popular.

Os temas expostos nos capítulos precedentes evidenciam a necessidade de regras claras e estáveis para o sucesso de uma integração energética regional. A integração não será possível sem que os países da América do Sul decidam, através de políticas de Estado coordenadas, garantir a todos os atores que dela participam a segurança jurídica necessária a fim de criar condições adequadas para realizar os investimentos. Além disso, para assegurar que sejam aceitas, compreendidas e apoiadas pela população sul-americana, as regras de integração regional devem contar com um apoio e legitimação popular.

Trataremos aqui das características que deveriam ter estas regras para que contemplem, na medida do possível, as particularidades do negócio do gás, as imprevisibilidades do setor energético e, ao mesmo tempo, garantam certa clareza e confiabilidade aos atores da integração.

A imparcialidade dos acordos baseia-se em dois aspectos: a multilateralidade e a institucionalidade. A América do Sul deve buscar um marco regulatório harmonizado multilateral e isso significa que deve ser parte de um acordo já existente ou de um novo acordo *ad hoc* para temas energéticos. Neste capítulo serão desenvolvidas as principais características do regime internacional proposto para a integração energética regional, analisando o exemplo recorrente, mas inevitável, do caso europeu e o estudo de um instrumento já em uso como o *Energy Charter Treaty*. Quanto às regras a serem aprovadas, surgem duas possibilidades: tenta-se criar um novo acordo ou tenta-se adaptar-se um acordo já existente e aprovado em outras regiões como o Tratado da Carta Energética.

A respeito da proposta de institucionalidade para a integração energética regional, a América do Sul conta com experiências de integração institucionalizadas há mais de 50 anos que poderiam ser aproveitadas para a integração no setor energético. Neste sentido, será estudada a possibilidade de se usar um dos órgãos de integração regional já existente, sem desconsiderar a contribuição que possam trazer outras organizações internacionais, que em parcerias públicas e privadas, vem trabalhando com o tema da integração energética e que só enriquecem o debate podendo se constituir em valiosos parceiros.

Sob o ponto de vista jurídico, existe a preocupação com a finalidade da aplicação dos recursos financeiros: a relação entre a realização de investimentos diante dos aspectos normativos e da noção de justiça. Além da importância das características de validade dos

investimentos, a idéia de direito dos investimentos ultrapassa a esfera de “como” ele se aperfeiçoa e atinge os propósitos a que se destina, “para que.” O Estado amplia, ou não, a regulação em torno dos investimentos de modo setorial, tendo como parâmetro os interesses e os propósitos de política econômica.<sup>584</sup>

Por esta razão, culminar-se-á o estudo com um tema sem o qual nenhuma regra criada – por mais perfeita e coerente que pareça – pode funcionar. Como pode se deduzir do exemplo boliviano, as regras que venham a propiciar a integração energética regional devem ter como fim a justiça social e desenvolvimento sustentável e lograr uma melhor compreensão dos atores sociais que afetam ou se vem afetados pela condução dos projetos energéticos. A integração, para verdadeiramente valer a pena deve contribuir para o alcance de uma vida mais digna para os sul-americanos, tendo isto como seu objetivo primário e fundamental.

## 5.2 – Segurança Jurídica: Pilar da integração

Como registra Marilda Rosado, o princípio da segurança jurídica – que pressupõe a estabilidade e um mínimo de certeza que o direito deve ensejar ao reger a vida social – assume um papel central, na atual fase de evolução do Direito Público e Privado.<sup>585</sup>

No caso da integração energética, então, reviste o caráter de princípio basilar. No âmbito regional temos instalado um clima de insegurança jurídica na prática dos atos dos Estados sul-americanos que ameaça a estabilidade social e afronta diretamente os direitos dos demais atores numa integração de caráter regional.

Como bem ensina Gomes Canotilho, a idéia de segurança jurídica remete-nos a dois princípios materiais concretizados do princípio geral de segurança: o princípio da determinabilidade das leis (exigência de leis claras e densas); e o princípio da proteção da confiança, traduzido na exigência de leis estáveis, ou, pelo menos, não lesivas de previsibilidade e calculabilidade dos cidadãos relativamente aos seus efeitos jurídicos.<sup>586</sup>

Em um esforço de síntese do conceito Thomas Wälde<sup>587</sup> conclui que

<sup>584</sup> SILVA, Lauriana de Magalhães. Direito Internacional dos Investimentos e Tratados Internacionais contra Dupla Tributação da Renda. Revista do Mestrado em Direito UNB, Brasília, 2007. pp. 42-70.

<sup>585</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de apud RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Parecer sobre a Oitava Rodada de Licitações. In RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá (org.). Novos Rumos do Direito do Petróleo. Renovar: Rio de Janeiro, 2009. p. 49.

<sup>586</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes apud DELGADO, José Augusto. O princípio da segurança jurídica. Supremacia constitucional. Palestra proferida no XXI Congresso Brasileiro de Direito Constitucional – “O Direito Constitucional do Século XXI”, em 21 de maio de 2005. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br> acesso em 03.03.09

<sup>587</sup> WÄLDE, Thomas. Renegotiating acquired rights in the oil and gas industries: Industry and political cycles meet the rule of law. The Journal of World Energy Law & Business 2008 1(1). pp. 55-97.

*While one can discuss the different views on the principle of 'rule of law', at the core of the principle are the notions that legal rules should be predictable and that acquired rights should be (within parameters set by law) respected.<sup>588</sup>*

Segundo as conclusões do II Simpósio de Integração Energética organizado pela ARPEL,<sup>589</sup> as barreiras ao investimento privado em abastecimento, infraestrutura e comercialização de energia em geral são políticas – ou falta de políticas – que aumentam o risco ou o custo de investir em um determinado projeto. Para a grande maioria de investidores o “*deal-breaker*” de seus investimentos, não é o nível de corrupção ou a instabilidade política dos países hospedeiros, e sim a ausência de um arcabouço jurídico adequado para seus investimentos.<sup>590</sup>

Também constituem barreiras ao investimento privado a ausência de um padrão regional de marcos regulatórios e de intercâmbio que facilite e dê previsibilidade, assim como regimes fiscais que reconheçam o risco dos projetos e dos investimentos. Segundo esta avaliação, a queda dos investimentos na América do Sul é devida à desconfiança dos investidores pela falta de segurança jurídica e de proteção aos investimentos. Para recuperar a confiança, o processo precisa estabilidade macroeconômica e segurança jurídica, junto com tratados entre países que favoreçam a integração. O processo de integração requereria nesta perspectiva uma estrutura institucional desenvolvida, regulação uniforme e estruturas financeiras integradas: regras de jogo claras e equilibradas para todas as partes, com o compromisso dos governos através dos Ministérios de Energia e Organismos Reguladores.

Outro instrumento fundamental é a busca de mecanismos para que a sociedade civil participe do processo e possa receber e reconhecer os benefícios que traz a integração. O desenvolvimento econômico é um direito humano, no sentido que vai além do simples crescimento econômico, por constituir caráter qualitativo às alterações quantitativas positivas da economia, englobando a melhoria da capacidade técnica em processos dinâmicos que proporcionam benefícios à sociedade como um todo de forma sustentável.

A decisão de investir requer, para a sua configuração, a soma de diversos fatores. Além da propensão a investir, da disponibilidade, da expectativa favorável e da rentabilidade, requer condições institucionais favoráveis. Tais condições institucionais tanto do país de onde

<sup>588</sup> O trecho correspondente na tradução é: Embora se possa discutir as diferentes visões sobre o princípio do "Estado de direito", no núcleo do princípio estão as noções de que as normas jurídicas devem ser previsíveis, e que os direitos adquiridos devem ser (dentro de parâmetros definidos por lei) respeitados.

<sup>589</sup> PEREIRA, Amanda (editor). *Integración Energética Regional: Proceso en marcha con final abierto*. I Simpósio de Integración Energética. Arpel, Punta del Este, octubre de 2003. p. 13.

<sup>590</sup> *Survey of International investment in Power Sector 2002. The World Bank Group*. Apresentado por Fernando Sánchez Albavera. La visión integral del desarrollo y los nuevos paradigmas del crecimiento en América Latina y el Caribe no II Simpósio de Integración Energética. Arpel, Punta del Este, 22 de novembro de 2004. Vide Figura 18.

emana o investimento quanto do receptor, tendem a formar garantias jurídicas que se traduzem na possibilidade de se exigir a eficácia dos compromissos assumidos.<sup>591</sup>

A sociedade atual requer um sistema efetivo de ordem e de direito global. As transações devem ser baseadas em instrumentos legais que propiciem confiança e os Estados devem organizar suas competências segundo a boa governança (*good governance*).<sup>592</sup> Deve haver um controle legal do poder econômico, público ou privado, que evite as distorções à competição.<sup>593</sup>

No contexto de uma América do Sul com democracias mais maduras e consolidadas, os projetos de integração energética devem ser feitos visando o longo prazo e não os benefícios imediatos que possam render para os governantes.<sup>594</sup> Salomão e Malhães destacam que os novos projetos de integração energética devem observar cânones mais rigorosos do ponto de vista jurídico-legal-regulatório, a fim de:<sup>595</sup>

- a) Dispor de um marco legal sólido, representado por tratados e acordos multilaterais e binacionais ratificados pelos respectivos Legislativos, de acordo com as constituições de cada um, que assegure a segurança jurídica dos contratos;
- b) Garantir maior segurança político-institucional, minimizando as chances de contestação posterior por segmentos da opinião pública (e dos próprios Legislativos) dos países envolvidos em cada projeto;
- c) Facilitar a captação de recursos junto às fontes de financiamento (investidores privados, agências/bancos multilaterais de fomento e bancos nacionais de cada país), que analisam acuradamente os riscos regulatórios, jurídicos-legais e político institucionais de cada projeto;
- d) Facilitar o próprio cumprimento dos contratos de delegação (concessão, permissão e autorização) pelos Estados nacionais às companhias públicas,

<sup>591</sup> SILVA, Lauriana de Magalhães. Direito Internacional dos Investimentos e Tratados Internacionais contra Dupla Tributação da Renda. In: Revista do Mestrado em Direito UNB, Brasília, 2007. pp. 42-70.

<sup>592</sup> RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Soberania e Expropriação - Novas Tendências No Século XXI.. Estudo apresentado no Rio Oil & Gas Expo and Conference 2008. IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis, 2008.

<sup>593</sup> WAELDE, Thomas. “*Changing Directions for International Investment Law in Global Economy an Overview of Selected Issues*”. In: CEPMLP Internet Journal, vol. 4, 1999. Disponível em: [www.dundee.ac.uk/cepmlp](http://www.dundee.ac.uk/cepmlp) acesso em 01.09.09.

<sup>594</sup> Mares da um exemplo do uso político dos projetos energéticos internacionais quando –de maneira demagógica e para ganhar votos – políticos bolivianos exigiram que se limitem os mercados de exportação da energia boliviana (impedindo a Argentina a exportar gás boliviano a Chile) e limitando a infraestrutura de comercialização (impedindo que o gás boliviano passe por portos chilenos) MARES, David R. Sector energético latinoamericano: Integración a todo gas. In Contrapunto. Abril/junio 2006. p. 92.

<sup>595</sup> SALOMÃO, Luis e MALHÃES, José. Processo de Integração Energética: Rumos e Percalços. Papeis Legislativos n.3, julho 2007. Observatório Político Sul Americano - OPSA. Núcleo de Estudos sobre o Congresso – NECON. Instituto IUPERJ. . p. 16. Disponível em <http://observatório.iuperj.br> acesso em 04.08.08.

privadas ou mistas responsáveis pela condução dos projetos de integração no âmbito de marcos regulatórios claros e transparentes.

Como se pode observar, das tarefas aqui listadas por Salomão e Malhães, garantir um marco jurídico é essencial para o sucesso dos novos projetos energéticos, tanto para seu planejamento, como para sua execução (financiamento), como também adquirir a legitimidade que garanta que não sejam contestados posteriormente. Para conseguir este propósito, contudo, é preciso reduzir as chances de contestação da “opinião pública” não só com um marco regulatório adequado, mas também estabelecendo mecanismos para garantir a distribuição dos benefícios que estes projetos propiciem.

Na avaliação de Rosado,<sup>596</sup> há o interesse na regulação internacional dos investimentos diretos em atividades produtivas de bens ou de serviços que, pela duração e risco envolvidos, são mais vulneráveis às oscilações e mudanças introduzidas pelos países hospedeiros em suas políticas. Neste sentido, a autora aponta como a questão crucial, saber até que ponto um país hospedeiro pode introduzir uma mudança inesperada quanto à expectativa legítima dos investidores, causando prejuízos à estes, sem o pagamento de compensação. Cabe destacar, que no setor petrolífero uma mudança radical da legislação de um país, bem como a alteração da regulação, podem significar de alguma forma uma modalidade de expropriação.<sup>597</sup>

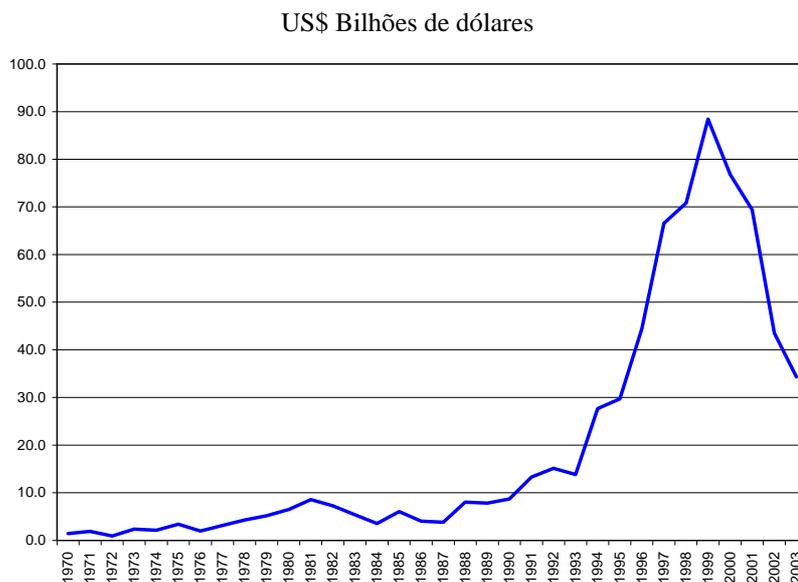
No atual cenário sul-americano a segurança jurídica não está garantida e é apontada como o grande déficit dos investimentos com longos prazos de maturação. Como pode ser visto na Figura 16, houve uma diminuição substancial no investimento na região por falta de confiança na base jurídica e as sucessivas quebras de contratos, o que reforça a necessidade prioritária na recuperação da segurança jurídica e na proteção aos investimentos em longo prazo.

---

<sup>596</sup> RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Soberania e Expropriação - Novas Tendências No Século XXI. - Novas Tendências No Século XXI. Estudo apresentado no Rio Oil & Gas Expo and Conference 2008. IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis, 2008. p. 1.

<sup>597</sup> SMITH, Ernest, *et alie. Materials on International Petroleum Transactions*. Colorado: Rocky Mountain Mineral Law Foundation, 2000, p. 338. apud por RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Soberania e Expropriação - Novas Tendências No Século XXI. Estudo apresentado no Rio Oil & Gas Expo and Conference 2008. IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis, 2008. p. 4.

**Figura 16 – Investimento estrangeiro na América Latina 1970-2003**



Os contratos internacionais de energia, assim como outros contratos de investimento de longo prazo, entre um investidor estrangeiro e um Estado hospedeiro, estão frequentemente expostos a vários tipos de riscos políticos e econômicos, especialmente em países em desenvolvimento. A prática de cláusulas de estabilização tem evoluído nas últimas décadas sendo agora mais modernas e sofisticadas, tentando um balanço entre o direito do Estado de exercer sua soberania e o interesse do investidor estrangeiro.

Como é desenvolvido por Maniruzzaman,<sup>598</sup> as cláusulas de estabilização, uma das formas clássicas de mitigar estes riscos, oferecem dificuldades de aplicação para o Estado hospedeiro. Se um governo conclui diferentes contratos com cláusulas de estabilização em distintas épocas, deve aplicar diferentes legislações segundo a época da assinatura de cada um. A administração destes contratos pode ficar complicada se para cada investidor é aplicável uma lei especial. Estas cláusulas não impedem que o Estado mude as regras, mas no entanto, podem ser úteis para que estas medidas não sejam arbitrárias ou para que não sejam feitas sem o pagamento da respectiva compensação.<sup>599</sup>

<sup>598</sup> MANIRUZZAMAN, A.F.M The pursuit of stability in international energy investments contracts: A critical appraisal of the emerging trends. *The Journal of World Energy Law & Business* 2008 1(2) p. 121

<sup>599</sup> “the freezing or classic stabilization clauses cannot be a guarantee against the State’s exercise of sovereign authority in the public interest. (...) Such clauses can, however, entitle the aggrieved party to a higher amount of compensation for its violation than in the case where such a clause is absent”. MANIRUZZAMAN, A.F.M The pursuit of stability in international energy investments contracts: A critical appraisal of the emerging trends. *The Journal of World Energy Law & Business* 2008 1(2) p. 153.

Uma alternativa mais moderna de se introduzir estabilização dos contratos de investimentos, em setores como o energético, é a técnica conhecida como “cláusula de estabilização econômica” que procura um balanço nos interesses das partes. Neste caso, o Estado não renuncia contratualmente à sua capacidade legislativa soberana; no entanto, sua capacidade de ação deve refletir o equilíbrio econômico do contrato, na data efetiva da sua assinatura e mantê-lo durante sua vigência.<sup>600</sup> Esta técnica, mais ampla e complexa que as anteriores, outorga segurança jurídica, não só sobre mudanças legislativas, mas se estende a toda ação de autoridade estatal que afete o equilíbrio econômico do projeto. Vale transcrever passagem elucidativa de, Maniruzzaman<sup>601</sup> sobre a extensão da cláusula:

*The stabilization clause covers not only legislative actions or inactions of the host State, but it also extends to those of the courts, the judicial bodies, the executive, administrative or regulatory bodies of the host State. It is apparent that any act of the State Authorities concerned that affects the economic equilibrium established under the Project Agreements would give rise to an obligation to pay compensation to the aggrieved party. This is the case irrespective of whether the act amounts to expropriation or even creeping expropriation/regulatory taking.*<sup>602</sup>

Os investimentos no setor energia estão sujeitos à várias “incertezas”. Assim como no caso da instabilidade do marco institucional do setor, a incerteza decorrente dos preços também representa um problema para a articulação de investimentos em ativos específicos, cujo retorno se dá no longo prazo.

No caso específico do setor do gás na América do Sul, a volatilidade dos preços é alta e não pode ser integralmente repassada aos consumidores. Isto tem ocasionado divergências em torno da apropriação da elevação nos preços internacionais nas relações contratuais de gás, em contratos internacionais, dificultando o estabelecimento das condições de longo prazo necessárias para o financiamento dos grandes investimentos em gasodutos.<sup>603</sup>

<sup>600</sup> Para exemplos e tipos de cláusulas de equilíbrio econômico ver MANIRUZZAMAN, A.F.M The pursuit of stability in international energy investments contracts: A critical appraisal of the emerging trends. The Journal of World Energy Law & Business 2008 1(2), pp. 124 e ss.

<sup>601</sup> MANIRUZZAMAN, A.F.M The pursuit of stability in international energy investments contracts: A critical appraisal of the emerging trends. The Journal of World Energy Law & Business 2008 1(2), p. 153.

<sup>602</sup> O trecho correspondente na tradução é: A cláusula de estabilização abrange não só as ações ou omissões legislativas do Estado hospedeiro, mas também se estende às dos tribunais, dos órgãos judiciais, o executivo, órgãos administrativos ou regulatórios do país hospedeiro. É evidente que qualquer ato das autoridades em questão, que afete o equilíbrio econômico estabelecido ao abrigo dos acordos do projeto, daria origem a uma obrigação de indenizar a parte lesada. Este é o caso, independentemente se o ato compreende expropriação ou desapropriação encoberta.

<sup>603</sup> A imprevisibilidade do comportamento dos preços de petróleo e, portanto, dos preços de gás natural, se traduz em dificuldades para a relação contratual entre comprador e vendedor, seja de óleo ou de gás. Esta volatilidade, é aumentada pela crescente participação de compradores especulativos (não comerciais) no mercado de petróleo. Isto é, agentes que buscam exclusivamente ganhos especulativos nos mercados futuros. Estima-se que as operações desses agentes correspondam a cerca de 50% do mercado atual. Qualquer expectativa de mudança nas condições de mercado faz com que esses agentes aumentem ou liquidem subitamente suas posições, o que agrega grande imprevisibilidade ao comportamento do preço do petróleo e, portanto, dos preços de gás natural. GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. Le Monde Diplomatique. Janeiro 2008. p. 9.

Nos últimos anos, o aumento das receitas da indústria petroléira fez com que os governos de todos os países produtores (vendedores) aumentassem também sua participação nessas receitas a fim de se apropriar da diferença dos preços do mercado internacional. Ghirardi <sup>604</sup> ressalta que este é um fenômeno generalizado em todos os países produtores (por exemplo, Reino Unido) e não apenas nos países periféricos, que mais frequentemente são criticados na grande imprensa por sua instabilidade institucional. A maior participação dos Estados nas receitas não é necessariamente prejudicial aos investimentos. Entretanto, existem casos em que o aumento das participações governamentais chegou a níveis que não permitem retribuições compatíveis com o risco do investidor. Tampouco é politicamente viável que os produtores se apropriem de toda a variação a maior dos preços de mercado. <sup>605</sup>

### 5.3 – Atores da integração energética regional

Interesses de múltiplos atores interagem na construção de uma integração energética. É preciso articulá-los habilmente para que a América do Sul possa estruturar uma rede e um mercado comum energético que economize entre 4 e 5 bilhões de dólares por ano e supere as condições de dependência e miséria nas quais ainda se encontra uma vasta parte da população sul-americana.

Cada ator tem um papel importante a ser desempenhado para que a integração energética regional seja executada com sucesso. Entre os atores principais deste processo podemos destacar: (i) Os organismos de integração, quer seus regimes sejam intergovernamentais ou supranacionais; (ii) os Estados intervenientes no esquema da integração, seja como produtores exportadores ou como importadores, na medida em que o setor energético requer políticas públicas; (iii) empresas transnacionais e organismos de financiamento internacional (iv) NOCs, empresas estatais de energia que tem um papel diferenciado e atuam lado a lado com investidores privados; e (v) a própria população sul-americana, que deve ser a principal beneficiária da integração energética regional, reagindo positiva ou negativamente ante às iniciativas de integração e que deve ser parte ativa da tomada de decisões e na certificação de que os benefícios da integração estão sendo efetivamente repassados a ela.

---

<sup>604</sup> GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. *Le Monde Diplomatique*. Janeiro 2008. p. 9.

<sup>605</sup> GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. *Le Monde Diplomatique*. Janeiro 2008. p. 9.

### 5.3.1 – Organismos Regionais

No campo da integração energética regional, as regras devem exceder o âmbito nacional de cada um dos Estados. Assim, Almeida<sup>606</sup> alerta especificamente sobre a necessidade de convergência do arcabouço no âmbito da integração energética: “Como o espaço da concorrência tende a se tornar cada vez mais regional e global, sua aplicação, considerando-se apenas os espaços nacionais, pode não apenas dificultar novos investimentos como criar obstáculos à formação de empresas regionais fortes.”

Da mesma forma, Salomão e Malhães:<sup>607</sup> “Seria fundamental para o funcionamento de um mercado integrado sul-americano de gás natural a existência de um marco normativo regional, cujo conteúdo jurídico deveria ser ratificado pelos Congressos dos países envolvidos, convertendo-se em um tratado internacional.” Segundo estes autores, apesar de não se ter conseguido até agora que os países celebrem de um tratado internacional, existem acertos nos países do MERCOSUL, referentes aos princípios tarifários e tributários, nos mecanismos de desenvolvimento de infraestrutura e na ampliação da capacidade de transporte, as normas ambientais e de proteção às comunidades locais, nas normas técnicas de segurança, de medições e de qualidade do gás. Como os países envolvidos em projetos de integração energética superam os membros do MERCOSUL e da Comunidade Andina, a proposta de integração energética, no caso de partir de um destes dois blocos deve estar aberta para adesão de outros Estados da América do Sul.

A proposta da tese é a assinatura de um tratado, no âmbito do mais novo projeto de integração regional UNASUL, que inclui todas as nações sul-americanas. Este propósito exige a coordenação das políticas energéticas de maneira multilateral e não bilateral e o avanço progressivo para um certo grau de supranacionalidade que garanta que as políticas energéticas reflitam a visão dos Estados e não somente dos governos.

Neste ponto, reiteramos as afirmações feitas, no primeiro capítulo, sobre a necessidade de que os países uma vez integrados, mantendo a noção de soberania dos recursos naturais, estejam preparados para ceder algum grau soberania a favor da normativa regional. De alguma forma, as regulamentações sejam estas intergovernamentais ou supranacionais devem proteger aos países integrados de eventuais condutas oportunistas e nacionalistas dos

---

<sup>606</sup> ALMEIDA Edmar Fatores Indutores e Barreiras ao Comércio de Gás Natural no Cone Sul. In: Petróleo & Gás Brasil. Rio de Janeiro, Instituto de Economia Universidade Federal de Rio de Janeiro UFRJ Outubro de 2002. p. 9.

<sup>607</sup> SALOMÃO, Luis e MALHÃES, José. Processo de Integração Energética: Rumos e Percalços. Papeis Legislativos n.3, julho 2007. Observatório Político Sul Americano - OPSA. Núcleo de Estudos sobre o Congresso – NECON. Instituto IUPERJ . p. 17. Disponível em <http://observatório.iuperj.br> acesso em 04.08.08.

governos.<sup>608</sup> Entretanto, este não é um passo politicamente fácil, ainda mais quando englobando o setor energético. Fazemos nossas as palavras de Freitas<sup>609</sup> quando disse que:

existe uma grande resistência das culturas jurídicas nacionais a prestigiar os tratados internacionais como veículos legislativos eficazes para, sem a mediação regulamentar de leis e atos administrativos nacionais, conferir exigibilidade a direitos e previsibilidade a expectativas econômicas o que constitui a pedra de toque de qualquer experiência de caráter supranacional.

Atentos a esta realidade, e à gigantesca trama de obstáculos jurídicos a serem superados para a consolidação de uma cultura de integração a nível de direito supranacional, devemos centrar nossas expectativas em acordos intergovernamentais, com caráter multilateral e que seja capaz de outorgar uma maior institucionalidade, como será proposto mais adiante.

Novamente, tomando como exemplo o caso europeu, observa-se como a União Européia, consciente da resistência nacional de seus diretivos para a integração no campo energético, adotou um avanço gradativo baseado nos princípios de reciprocidade e subsidiariedade.<sup>610</sup> As iniciativas regionais são uma iniciativa dos reguladores de energia que propõem a integração dos mercados nacionais na Europa. O Conselho de Reguladores Europeus da Energia (CEER) e o Grupo Europeu de Reguladores de Eletricidade e Gás (ERGEG) são duas organizações criadas com vista à cooperação dos reguladores independentes de energia da Europa. Ambas as organizações perseguem o mesmo objetivo geral de facilitar a criação de um mercado único competitivo, eficiente e sustentável interno do gás e da eletricidade na Europa.<sup>611</sup>

As iniciativas regionais de integração no setor energético foram lançadas com o apoio da Comissão Européia, e se propõe criar sete mercados regionais de energia elétrica e três de gás, como um ponto de partida para a criação de um mercado único de energia da UE.

Atualmente, os mercados de gás de Europa estão divididos em três regiões

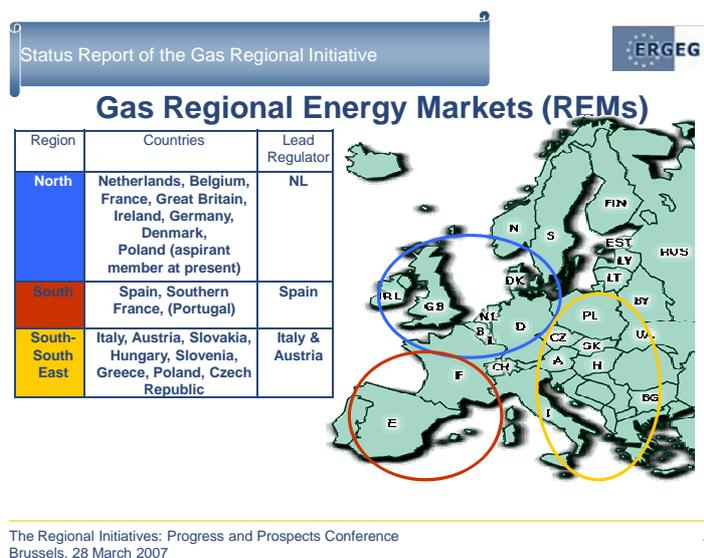
<sup>608</sup> Mc Gowan, 1989 apud OLIVEIRA, Adilson de. La sostenibilidad Energética en Sud América: El rol de Brasil, 2006. p. 34.

<sup>609</sup> FREITAS Junior, Antonio Rodrigues de. Globalização, MERCOSUL e crise do Estado Nação. Perspectivas para o Direito numa sociedade em mudança. São Paulo, Editora LTr, 1997. p. 58.

<sup>610</sup> A Comissão só decide em temas que os países não podem resolver. OLIVEIRA, Adilson de. La sostenibilidad Energética en Sud América: El rol de Brasil, 2006. p. 37.

<sup>611</sup> CEER e ERGEG tem objetivos semelhantes e seus trabalhos estão intrinsecamente ligados. No entanto, há uma diferença principal que é que a cooperação no âmbito do CEER é baseada em um acordo voluntário entre os próprios reguladores, enquanto ERGEG foi fundado pela Comissão Europeia em 2003 como o seu grupo oficial de consultoria sobre questões energéticas. Disponível em [http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER\\_HOME/EER\\_ABOUT](http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_ABOUT) acesso em 10.10.09.

Figura 17 – Mercados Regionais de Energia



Através destas regiões, os obstáculos específicos ao comércio e à concorrência (como a falta de transparência e de regimes de compensação diferenciada) são resolvidos por cada país em coordenação com os seus vizinhos da subregião, procurando com que as soluções encontradas ajudem a melhorar a integração do mercado, o que acaba proporcionando melhorias na solução de controvérsias e na informação disponível no mercado.

As iniciativas regionais reúnem os diferentes atores da integração energética: os reguladores, a Comissão Europeia, os governos dos Estados-Membros, as empresas e outras partes interessadas em se concentrar no desenvolvimento e na implementação de soluções para facilitar o desenvolvimento dos mercados energéticos regionais. Sendo estimulada a maior participação dos interessados através de reuniões de Stakeholder Group (SG), consultas públicas e reuniões bilaterais *ad hoc*.

Como bem aponta Oliveira, apesar de a livre concorrência estar no coração do mercado comum “*el objetivo central de la política energética de la Comisión Europea es proteger el sistema doméstico de la inestabilidad internacional en términos de precio y de seguridad del suministro*”. No caso da América do Sul, a normativa regional poderia se iniciar com um acordo multilateral para prover segurança energética regional estabelecendo metas comuns e planos de trabalho conjuntos, assim como um Reservatório Multilateral de Segurança Energética com custos compartilhados pelos Estados.<sup>612</sup>

<sup>612</sup> A proposta é de Adilson de Oliveira que propõe o estabelecimento de um Reservatório Multilateral de Segurança Energética (RMSE) que possa ser usado por qualquer país que faça parte do acordo: “*La propuesta de un acuerdo multilateral para la logística de transporte puede ampliarse para contemplar el acceso de los países de la región a una Reservorio Multilateral de Seguridad Energética (RMSE). Esa reserva (y la logística de transporte vinculada a él) sería utilizada por cualquier país que suscriba el acuerdo, siempre que estuviera en riesgo la seguridad de su abastecimiento energético. El RMSE, compuesto por partes de las reservas energéticas de los países firmantes, pero con una participación mayoritaria de las reservas brasileñas, funcionaría como pilar de la coordinación del proceso de*

### 5.3.2 – Estados

Os projetos energéticos internacionais precisam da autorização dos governos envolvidos; todavia, como afirma Almeida:<sup>613</sup> “O combate às assimetrias regulatórias existentes no arcabouço legal de cada país deve ser, portanto, prioridade absoluta dos países do Cone Sul.”, já que a participação dos governos não deve se resumir à realização de um planejamento energético; é necessária sua participação na negociação dos projetos, uma vez que os mesmos são diretamente influenciados pela regulação setorial de cada país. O próprio Almeida recomenda ainda que o esforço regulatório deve-se dar em dois níveis e deve ser um estudo comparado que não desconsidere os avanços já feitos pelas regulamentações de alguns dos países envolvidos. O primeiro nível seria considerar as reformas setoriais feitas em cada país e o segundo considerar o trabalho das agências reguladoras nacionais que são as que estabelecem as regras para a aplicação das decisões tomadas no âmbito da política energética e na defesa da concorrência.

Apesar dos diferentes sinais de fragilização do Estado Nação e seu poder soberano, o cenário não é tão progressista no setor energético pelas características já mencionadas de setor estratégico. Enquanto em outras áreas assistimos ao progressivo descolamento, para o terreno internacional ou supranacional, das decisões antes radicadas na jurisdição ou regulação do Estado, no setor energético, pela complexidade já analisada, este descolamento é frágil. Oliveira atenta que até mesmo em processos de integração muito mais avançados que o sul-americano, os Ministros de Energia europeus rejeitam a idéia de um regulador único de eletricidade e gás natural e inclusive são da opinião de que “é muito importante que as nações independentes mantenham sua própria política energética.”<sup>614</sup>

Nesta mesma linha, Pedroso traz o exemplo ocorrido entre a Bélgica e a Comissão da Comunidade Européia pelo descumprimento das regras de livre circulação de capitais, em razão da titularidade de uma *golden share* na Societé Nationale de Transport Par Canalisations S.A., bem como na Distrigaz S.A., empresas estatais que exerciam as atividades

---

*integración energética regional.*” OLIVEIRA, Adilson de. Integración y transición energética: una perspectiva brasileña. Foreign Affairs Latinoamérica Volumen 9 Número 2, marzo de 2009. p. 9.

<sup>613</sup> ALMEIDA Edmar. Fatores Indutores e Barreiras ao Comércio de Gás Natural no Cone Sul. In: Petróleo & Gás Brasil. Rio de Janeiro, Instituto de Economia Universidade Federal de Rio de Janeiro UFRJ Outubro de 2002. p. 9.

<sup>614</sup> A experiência européia sugere que é politicamente imprudente esperar convergência nas regulamentações de energia nacionais, mas é prudente procurar um acordo para dar segurança ao fornecimento regional que minimize a volatilidade dos preços energéticos. O caminho crítico na direção sugerida é avançar de acordos comerciais bilaterais para um acordo de segurança multilateral de fornecimento. OLIVEIRA, Adilson de. La sostenibilidad Energética en Sud América: El rol de Brasil, 2006. p. 34.

de transporte e distribuição de gás, e que foram privatizadas.<sup>615</sup> O Tribunal de Justiça da Comunidade Européia julgou improcedente a ação de descumprimento proposta pela Comissão da Comunidade Européia, uma vez que os decretos tinham por objetivo “garantir a segurança do aprovisionamento em energia em caso de crise”, o que foi reconhecido como “um interesse público legítimo.”<sup>616</sup> Sobre a defesa desses interesses de Estado, se colocados frente aos interesses particulares, Zanella<sup>617</sup> opina:

existem setores que não podem ser deixados ao sabor de uma orientação exclusivamente privada, que se orienta com base na procura de lucros altos, a curto prazo e por longo tempo. São setores, como o da energia, em que a presença estatal faz-se importante, para que sejam atingidos determinados fins.

O papel do Estado é fundamental para que a integração energética regional permita a superação de relações de pobreza e dependência. Portanto, o Estado não pode negligenciar suas tarefas prioritárias na confecção de uma estratégia coesa, pronta para responder às demandas energéticas, interna e externa.

### 5.3.3 – Empresas Transnacionais

A integração energética regional precisa contar com a participação ativa das empresas transnacionais, pois são elas, as que viabilizarão em muitas oportunidades a execução dos projetos de integração com as parcerias públicas e de organismos internacionais e de integração. No setor energético, as empresas geralmente se revestem do caráter transnacional, pois desenvolvem atividade empresarial concomitantemente em diferentes países, de forma centralmente organizada, ficando fácil constatar que as motivações e as repercussões dos atos praticados por essas entidades não se restringem aos limites de um único Estado. Por consequência, os mecanismos de regulação das empresas transnacionais também não ficam restritos à jurisdição estatal, sob pena de verem reduzida ainda mais sua já limitada

<sup>615</sup> As ações de ouro “*golden shares*” atribuíam ao governo belga o direito de oposição, *a posteriori* e dentro de prazos previamente estipulados, a qualquer cessão ou afetação a título de garantia ou alteração do destino de determinados ativos das companhias, sob a justificativa de se garantir a segurança no fornecimento de energia em caso de crise. PEDROSO JUNIOR, Jorge Antonio. A Internacionalização das National Oil Companies e o Direito Internacional. Dissertação de mestrado apresentada como requisito à obtenção do grau de mestre, Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Orientadora Profa. Dra. Marilda Rosado de Sá Ribeiro. p. 68.

<sup>616</sup> Coletânea da Jurisprudência da Comunidade Européia 2002, página I-04731, Processo C-503/99 – Ação de Descumprimento, acórdão exarado pelo Tribunal de Justiça da Comunidade Européia em 04 de junho de 2002 apud PEDROSO JUNIOR, Jorge Antonio. A Internacionalização das National Oil Companies e o Direito Internacional. Dissertação de mestrado apresentada como requisito à obtenção do grau de mestre, Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Orientadora Profa. Dra. Marilda Rosado de Sá Ribeiro. p. 69.

<sup>617</sup> ZANELLA, Cristine Koehler. A Esperança Energética na Caixa de Pandora: Oportunidades e potencialidades da Integração Gasífera na América do Sul. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito da Integração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2007. Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Silva Seitenfus. p. 76.

capacidade de controlar a atuação dessas empresas.<sup>618</sup> É nesse contexto, então, que estas estão sujeitas à regulação conjunta tanto por acordos internacionais, regionais, normativas nacionais e inclusive por iniciativas de auto-regulação das empresas transnacionais. Uma área onde o setor privado, cumpre um papel importante é no setor de pesquisa e desenvolvimento, que torna muito mais provável a comercialização e a difusão de tecnologias inovadoras, já que são poucas as empresas estatais detentoras de tecnologia de ponta.<sup>619</sup>

#### 5.3.4 – National Oil Companies – Companhias Estatais de Petróleo

As empresas de energia estatais jogam um papel muito importante no processo de integração regional sul-americano. Existem inclusive iniciativas de integração em curso que tem como proposta a criação de grandes empresas latino-americanas com a participação das National Oil Companies (NOCs) dos diferentes países da América do Sul.<sup>620</sup>

Entretanto, mesmo sem a criação de uma grande empresa de parceria das NOCs, as principais companhias petroleiras estatais na América do Sul vêm tomando parte ativa nos projetos de interconexão energética – com especial menção à Petrobras no Brasil – e são chamadas a ter um papel destacado nos projetos de integração futuros, como pode também ser o caso da PDVSA na Venezuela.<sup>621</sup>

Na opinião de Ghirardi<sup>622</sup>, as petroleiras estatais podem contribuir para gerar confiança entre os participantes da integração, pois de alguma maneira o Estado estaria representado através delas nos projetos, garantindo informação e redução de custos, assim como transferência de tecnologia, e o desenvolvimento das indústrias nacionais:

A competência técnica de uma petroleira estatal funciona como atenuante à assimetria de informação desfavorável ao Estado e é, portanto, um elemento de segurança nacional. Através

<sup>618</sup> PEDROSO JUNIOR, Jorge Antonio. *A Internacionalização das National Oil Companies e o Direito Internacional*. Dissertação de mestrado apresentada como requisito à obtenção do grau de mestre, Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Orientadora Profa. Dra. Marilda Rosado de Sá Ribeiro. p. 33.

<sup>619</sup> Cabe aqui o reconhecimento a Petrobras do Brasil que é uma das companhias que mais que mais investem em pesquisa e desenvolvimento (P&D) no contexto mundial. Seu centro de pesquisa – CENPES conduz as atividades do Sistema Tecnológico Petrobras, um conjunto de processos mediante os quais se acompanham tendências tecnológicas mundiais e se definem as estratégias tecnológicas da Petrobras e as principais linhas de pesquisa que irão compor sua carteira tecnológica, em muitos casos em parceria com fornecedores e/ou instituições de pesquisa brasileiras ou estrangeiras. Soluções Tecnológicas. In: Petrobras Magazine. Disponível em <http://www.hotspotspetrobras.com.br/petrobrasmagazine/Edicoes/edicao57/pt/internas/programas-tecnologicos/> acesso em 23.09.09

<sup>620</sup> Vide proposta da ALBA-TCP no ítem 2.5.1 no Capítulo 2.

<sup>621</sup> Para maior aprofundamento no tema das National Oil Companies ver PEDROSO JUNIOR, Jorge Antonio. *A Internacionalização das National Oil Companies e o Direito Internacional*. Dissertação de mestrado apresentada como requisito à obtenção do grau de mestre, Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Orientadora Profa. Dra. Marilda Rosado de Sá Ribeiro.

<sup>622</sup> GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. *Le Monde Diplomatique*. Janeiro 2008. p. 14.

de sua qualificação técnica, a petroleira estatal pode reduzir o espaço para comportamento estratégico por parte dos demais agentes envolvidos, e agregar maior valor (menor custo) às operações da indústria. As petroleiras estatais podem contribuir para estruturar centros de formação e difusão da competência na indústria, com grande poder multiplicador sobre a educação em diversos níveis, e em diversos ramos da indústria local. Analogamente, há um papel importante no desenvolvimento de recursos tecnológicos. O grande poder de compra das petroleiras pode ser utilizado como instrumento para fomentar importantes segmentos da indústria local, tais como siderurgia, transportes (marítimos, dutos, etc.), químicos, comunicações, eletro-eletrônico, além de serviços de engenharia de projetos, jurídicos, e administrativos.

Assim, a participação das NOCs na integração energética regional, sem exclusão das companhias transnacionais de capital privado, facilitaria a implementação das políticas energéticas dos Estados hospedeiros e garantiria uma coordenação entre elas e as empresas privadas, alinhando sua estratégia com a política do Estado garantindo maior comprometimento social. Entretanto, como aponta o próprio Ghirardi,<sup>623</sup> “é crítico que as petroleiras estatais operem através de normas transparentes de governança corporativa” devido a que um “Governo corporativo mais transparente facilita a integração e o financiamento”.

### 5.3.5 – Sociedade Civil

Um ator pouco considerado na integração energética regional é a própria sociedade civil, ou seja, a própria população sul-americana. A sociedade civil tem pelo menos dois papéis muito importantes: em primeiro lugar é a principal beneficiária direta e indireta dos projetos de integração energética regional. De maneira direta, a integração energética permite o acesso à energia para todos na região e para todos os setores da sociedade, promovendo a inclusão social através do seu uso, e, de maneira indireta, a população civil deve ser a beneficiária das obras realizadas com os recursos por ela gerados. Em segundo lugar, a população além de beneficiária tem o importante papel de ser participante ativa na tomada de decisões sobre os projetos em si. Como foi evidenciado, no estudo do caso boliviano, se a legislação não conta com a aprovação da sociedade, esta se torna frágil e suscetível à contestação popular.<sup>624</sup>

<sup>623</sup> GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. *Le Monde Diplomatique*. Janeiro 2008. p. 14.

<sup>624</sup> Para Deshazo a explicação dos distúrbios na Bolívia está relacionada com mudanças políticas que resultaram em participação das populações indígenas e não de sua exclusão. “O vertiginoso aumento do tamanho da “sociedade civil” na Bolívia, muito favorecido pelas organizações não-governamentais nacionais e estrangeiras que operavam no país acrescentou ao ambiente político um decisivo elemento de hostilidade aos partidos que contribuiu ainda mais para lhes subtrair legitimidade” DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. *Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. pp. 323-351.

A integração regional através do gás natural pode proporcionar uma oportunidade ímpar para que a aplicação dos recursos por ela gerados, produzam melhorias nas sociedades sul-americanas, abrindo caminho em direção a um desenvolvimento energético, social, econômico e ambiental mais sustentável. A integração deve ter como objetivo último, “favorecer um desenvolvimento mais equitativo, harmônico e integral da América do Sul” como rezam os documentos de constituição do UNASUL. É fundamental que a superação desses desafios signifique não só uma oportunidade de desenvolvimento e de melhoria do bem-estar geral das populações envolvidas, mas também que a melhora da qualidade de vida seja feita de forma duradoura e sustentável.

Neste sentido, é importante destacar o já apontado no capítulo 4, a percepção da energia como fator de desenvolvimento e de equidade social. O setor energético pode ser usado como instrumento, para a promoção do crescimento econômico e da melhoria das condições de vida geral das populações.

Outro aspecto importante é a participação da sociedade civil no processo de discussão e de decisão dos projetos de integração. A adoção de decisões deve incluir processos de discussão mais transparentes que outorguem estabilidade e segurança aos empreendimentos. Para que isto seja possível, é necessário que a formulação dessa regulamentação se dê com acentuado caráter participativo e democrático, para que as demandas dos diversos setores da sociedade sejam contempladas e assim evitar o ocorrido recentemente na Bolívia. Neste sentido, concordamos com Silveira e Bocayuva<sup>625</sup> quando apontam:

A construção de mecanismos abertos de formulação e monitoramento de políticas guarda estreita relação com a criação de formas institucionalizadas de participação da sociedade civil. Aferir sobre a constituição desses espaços públicos, associados a um enfoque de integração e sustentabilidade, mostra-se essencial.

Os mecanismos de participação da sociedade civil na integração regional (fornecedores, transportadores e consumidores) nos empreendimentos reforçará o envolvimento e o compromisso de todos com o projeto, compatibilizando a política energética com o ideário de proteção ambiental e gestão sustentável dos recursos energéticos. Os consumidores devem contar com a universalização do acesso às fontes de energia, num meio ambiente limpo e a preços adequados.

Ao se referir às reações da sociedade aos acordos de investimentos, Sornarajah aponta que tem havido muitos protestos na sociedade civil organizada contra os acordos multilaterais de investimentos, principalmente sob a alegação de que esses acordos demonstram pouca

<sup>625</sup> SILVEIRA, Caio Márcio e BOCAJUVA, Cunca. Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável Enfoque Estratégico e Construção de Indicadores. p.1. Disponível em [http://www.iets.org.br/biblioteca/Desenvolvimento\\_local\\_integrado\\_e\\_sustentavel.pdf](http://www.iets.org.br/biblioteca/Desenvolvimento_local_integrado_e_sustentavel.pdf). acesso em 05.11.09

preocupação com os interesses de proteção ao meio ambiente e aos direitos humanos envolvidos no investimento estrangeiro direto.<sup>626</sup> Na linha de pensamento de Muchlinski, Pedroso observa que apesar dos Estados – direta ou indiretamente – permanecerem como os principais promotores da regulação das empresas transnacionais, seja de forma isolada (no âmbito nacional) seja em conjunto com outros Estados (nos planos regional e internacional), uma abordagem estatal centralizada de tal regulação não mais se mostra adequada, devido à emergência de outros atores não estatais que vêm paulatinamente exercendo uma “regulação informal” desses agentes econômicos, como as organizações não governamentais, que são manifestação da sociedade civil organizada.<sup>627</sup>

Aqui é o próprio Estado que acaba sendo chamado para realizar investimentos e bens públicos em nome de todos. Como aponta Pereira,<sup>628</sup> na determinação de segmentos da população serão de fato beneficiados com tais intervenções financiadas com recursos públicos: “há lugares, cidades, regiões que estão fora dos eixos e nós relevantes. Qual é o grau de compromisso com quem está excluído? Parece ser muito baixo, se for levado em consideração o crescimento dos níveis de desigualdade social em todo o mundo.”

Esta participação da sociedade civil, no nível de consulta livre e informada, é um direito dos povos indígenas e tribais, antes que sejam tomadas decisões que possam afetar seus bens ou direitos. A chamada obrigação estatal de consulta foi prevista pela primeira vez em âmbito internacional em 1989, quando a Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou sua Convenção de número 169. Desde essa época, o chamado direito de consulta prévia tem demonstrado ser uma poderosa ferramenta política na defesa dos direitos desses povos ao redor do mundo, especialmente na América do Sul, onde está o maior número de países que já ratificaram e incluíram em sua legislação nacional as disposições da Convenção 169 e onde co-existem zonas de influencia de povos indígenas e tribais com projetos de petróleo e gás.<sup>629</sup>

<sup>626</sup> SORNARAJAH, M. *The International Law on Foreign Investment*, 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 259. Apud PEDROSO JUNIOR, Jorge Antonio. *A Internacionalização das National Oil Companies e o Direito Internacional*. Dissertação de mestrado apresentada como requisito à obtenção do grau de mestre, Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Orientadora Profa. Dra. Marilda Rosado de Sá Ribeiro. p. 42.

<sup>627</sup> MUCHLINSKI, Peter T. *Multinational Enterprises and the Law*, 2ª ed. Oxford: Oxford, 2007, p. 81 Apud PEDROSO JUNIOR, Jorge Antonio. *A Internacionalização das National Oil Companies e o Direito Internacional*. Dissertação de mestrado apresentada como requisito à obtenção do grau de mestre, Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Orientadora Profa. Dra. Marilda Rosado de Sá Ribeiro. p. 43.

<sup>628</sup> PEREIRA, João Eduardo de Alves. Geopolítica e direito internacional no século XXI. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes; TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Coord). *Novas Perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo – Estudos em Homenagem ao Prof. Celso R. Duvivier de Albuquerque Mello*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 872.

<sup>629</sup> Já há diversas experiências concretas nas quais esse direito foi invocado, sobretudo na América do Sul. Estas experiências, que incluem questionamentos à política de erradicação de cultivos ilícitos na Colômbia, à exploração de petróleo na Amazônia equatoriana, e à exigência de participação dos povos interessados na definição dos limites político-

O direito de consulta prévia pode ser resumido como o poder que os povos indígenas e tribais têm de influenciar efetivamente o processo de tomada de decisões administrativas e legislativas que lhes afetem diretamente.<sup>630</sup>

Portanto, a participação cidadã e comunitária é uma estratégia fundamental de sucesso para qualquer empresa responsável e projeto sustentável no tempo. Uma adequada participação não somente gera viabilidade social, legalidade e legitimidade nas atividades empresariais e estatais, como promove uma aceitação e uma imagem positiva das companhias, viabilizando futuros projetos. Qualquer projeto de integração energética deve promover o diálogo como um mecanismo para chegar ao consenso, estabelecimento de acordos e a prevenção de conflitos ou crises sociais. A viabilidade dos projetos energéticos em médio prazo está interligada com o respeito a fatores culturais e sustentabilidade ambiental sem as quais surgem manifestações locais, nacionais e internacionais, transversalmente integradas que ao se manifestarem contrárias usam estas reivindicações como bandeiras de luta. Ao se desconsiderar estes fatores não somente colocam-se em risco os investimentos, mas também a própria governança.<sup>631</sup>

#### 5.4 – Promoção e proteção aos Investimentos

A busca por atrair investimentos internacionais não é um objetivo recente. Desde os tempos remotos, a noção de investimento constitui uma troca: o dispêndio de recursos do investidor é permutado pelas benesses quanto à expansão das riquezas.<sup>632</sup>

O setor energético demanda estratégias e ações de longo prazo, envolve investimentos vultosos por se tratar de um setor intensivo em capital, e se caracteriza por ser um setor de longa maturação. Assim, mudanças nas estratégias em execução são notoriamente custosas e

---

administrativos do Estado do Amazonas na Venezuela. Na Colômbia se declarou inconstitucional a lei geral sobre florestas, por não haver sido adequadamente consultada junto aos povos indígenas e tribais que seriam diretamente afetados por ela. Em outro caso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) condenou o Suriname, por ter omitido a consulta prévia na execução de um empreendimento hidrelétrico em terras quilombolas. Convenção 169 de OIT. Disponível em: [http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/](http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/) acesso 01.09.09.

<sup>630</sup> O artigo 15 da Convenção 169 contempla que os direitos dos povos aos recursos naturais existentes nas suas terras devem ser protegidos especialmente. Estes direitos compreendem o direito dos povos a participar na utilização, administração e conservação destes recursos. (...) Os povos interessados deverão participar sempre que possível nos benefícios de tais atividades e perceber uma indenização equitativa por quaisquer dano que possam sofrer como resultados destas atividades.

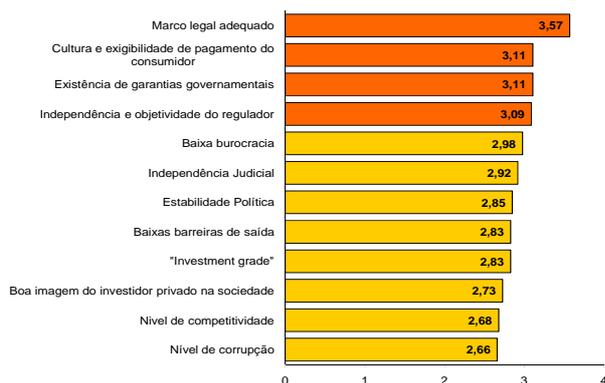
<sup>631</sup> Sobre o caso peruano ver SUAREZ OGNIO, Leonor. Fuentes de legitimidad del poder en América Latina. Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza. Programa América Latina. Disponível em: [www. http://www.institut-gouvernance.org/index\\_es.html](http://www.institut-gouvernance.org/index_es.html) acesso em: 17.08.09.

<sup>632</sup> SILVA, Lauriana de Magalhães. Direito Internacional dos Investimentos e Tratados Internacionais contra Dupla Tributação da Renda. Revista do Mestrado em Direito UNB, Brasília, 2007. pp. 42-70.

demoradas. Por essa razão, esse é um mercado que se caracteriza por contratos de longo prazo, seja entre atores estatais, estatais e privados e privados.

Como demonstra o estudo do Banco Mundial resumido na Figura 18, a principal preocupação dos investidores é ter um arcabouço jurídico adequado para seus investimentos.

**Figura 18 – Prioridades dos Investidores**



Fonte: Survey of Intenational Investment in Power Sector 2002. The World Bank Group

O investimento estrangeiro, sobretudo na sua modalidade direta, requer estruturas complexas e permeia os sistemas regulatórios internacionais. No final dos anos 80 e início dos 90 aumenta a capacidade do capital para se deslocar internacionalmente e cresce a concorrência para atrair capitais de todas as partes do mundo. Após um período de diminuição da oferta, os investimentos internacionais voltam a ser centro das discussões. A necessidade de atrair investimentos – notadamente para obras de infraestrutura – propiciou a assinatura de tratados com o objetivo de proteger tais investimentos, tanto na relação entre países europeus com países em desenvolvimento, como entre países da região das Américas.<sup>633</sup>

Esses tratados estabelecem padrões para a promoção e a proteção jurídica de investimentos e investidores estrangeiros. A assinatura de tratados bilaterais de investimento por países em desenvolvimento é vista como uma estratégia para proporcionar atrativos que

<sup>633</sup> Segundo informa Wenhua Shan, os países latino-americanos não se engajaram em tais tratados até fins de 1980. Por volta de 1992, esses países realizaram um total de 300 tratados entre os quais 93% foram assinados na década de 90. SHAN, Wenhua. From "Nort-South Divide" to "Private-Public Debate": Revival of the Calvo Doctrine and The Changing Landscape in International Investment Law. *Northwestern Journal of International Law & Business*; Spring 2007; 27, 3; ABI/INFORM Global p. 631 apud SILVA, Lauriana de Magalhães. *Direito Internacional dos Investimentos e Tratados Internacionais contra Dupla Tributação da Renda*. Revista do Mestrado em Direito UNB, Brasília, 2007. pp 42-70.

facilitem o ingresso de investimentos para competir por capitais estrangeiros escassos em um contexto de privatização, desregulamentação, liberalização dos mercados e livre fluxo de capitais, bens e serviços.<sup>634</sup>

Entre os que se opõem à assinatura de tratados de promoção e proteção aos investimentos, prevalece a tese de que a regulamentação diminui o poder soberano do Estado, flexibilizando a soberania pela admissão do livre fluxo de investimentos, o que aumentaria a autonomia do investidor e o poder de influência política de grupos dominantes. Ao se submeter a estes tratados, o Estado se compromete e se subordina a termos e condições estabelecidas pela comunidade internacional. Salacuse<sup>635</sup> entende que existem cinco razões para que o Estado considere oportuno constranger sua soberania, celebrando um tratado cujo propósito é limitar sua atuação no futuro através de medidas administrativas e legislativas que buscassem proteger os interesses nacionais:

- a) Promoção do investimento internacional – a barganha da abertura em troca de um maior ingresso de recursos no futuro.
- b) Construção de relacionamentos – a obtenção de benefícios que ultrapassam a questão dos investimentos em si, tais como a ampliação do comércio e transferência de tecnologia.
- c) Liberalização econômica – o aumento do intercâmbio entre os países, por intermédio de investimentos, provoca crescimento econômico.
- d) Encorajamento do investimento doméstico – o respeito aos tratados tende a formatar uma atmosfera de confiança entre o capital privado e o governo.
- e) Melhoria da governança e fortalecimento do estado de direito – desenvolvimento de regimes internacionais que pressionam a política interna do Estado, obrigando-o indiretamente, a um maior respeito aos compromissos aos quais se submete.

---

<sup>634</sup> Essa é uma verdade válida especialmente para os países em desenvolvimento, que precisam estar articulados com as tendências e princípios da sociedade internacional, sob pena de serem excluídos do mercado global GREGORY, Denise e BERARDINELLI, Maria Fátima. O Desenvolvimento de Ambiente Favorável no Brasil para a Atração de Investimento Estrangeiro Direto, 2005. p. 4. apud RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. disponível em: [http://www.cebri.org.br/pdf/238\\_PDF.pdf](http://www.cebri.org.br/pdf/238_PDF.pdf), acesso em 27.02.2008.

<sup>635</sup> SALACUSE, Jeswald W. The Treatification of International Investment Law. *Law and Business Review of the Americas*; Winter 2007; 13, 1; ABI/INFORM Global pg. 154 apud SILVA, Lauriana de Magalhães. *Direito Internacional dos Investimentos e Tratados Internacionais contra Dupla Tributação da Renda*. Revista do Mestrado em Direito UNB, Brasília, 2007. pp. 42-70.

A literatura sobre investimentos é abundante e excede o tema do presente trabalho, vale citar a afirmação de Rosado <sup>636</sup> sobre o tema, se referindo às mudanças normativas na Bolívia que afetaram investimentos brasileiros:

*The case of Bolivia and Brazil shows an arena for the so-called International Investment Law, which has produced a wide range of academic works, treaties and jurisprudential contributions over the last 20 years.* <sup>637</sup> *It has been considered a unique tool for the regulation of sovereign conduct.* <sup>638</sup> *The fact that 170 countries are involved in around 2,500 Bilateral Investment Treaties is an indicator of authority and legitimacy that created new standards for international law.* <sup>639</sup>

Esses padrões se manifestam, além dos tratados bilaterais, por tratados multilaterais <sup>640</sup> e recomendações normativas internacionais. <sup>641</sup> Para nosso estudo, é de particular interesse um instrumento normativo multilateral, celebrado especificamente para o setor energético nos anos 90, que propomos seja tomado como referência de normativa e institucional para a promoção da integração energética na América do Sul: trata-se do *Energy Charter Treaty* –ou Tratado da Carta Energética.

<sup>636</sup> RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Sovereignty over Natural Resources Investment Law and Expropriation: The case of Bolivia and Brazil. In: *The Journal of World Energy Law & Business* 2009 2(2):142.

<sup>637</sup> Andrew Newcombe, 'The boundaries of regulatory expropriation in international law' *ICSID Rev.* The author mentions a bibliography made by the Peace Palace Library amounting to 369 pp in 2004, at the request of the Center for Studies research Seminar on New Aspects of International Investment Law. Apud RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Sovereignty over Natural Resources Investment Law and Expropriation: The case of Bolivia and Brazil. In: *The Journal of World Energy Law & Business* 2009 2(2):142.

<sup>638</sup> Christopher M. Ryan. 'Meeting expectations: Assessing the long term legitimacy and stability of international investment law' (2008) 29(3) *Int'l L J* 725, *University of Pennsylvania* apud RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Sovereignty over Natural Resources Investment Law and Expropriation: The case of Bolivia and Brazil. In: *The Journal of World Energy Law & Business* 2009 2(2):142

<sup>639</sup> O trecho correspondente na tradução é: O caso da Bolívia e do Brasil mostra um campo para o chamado Direito Internacional do Investimento, que produziu uma grande variedade de trabalhos acadêmicos, tratados e contribuições jurisprudenciais ao longo dos últimos 20 anos. O Direito do Investimento tem sido considerado uma ferramenta essencial para a regulação do comportamento soberano. O fato de que 170 países estejam envolvidos em cerca de 2.500 tratados bilaterais de investimento é um indicador de autoridade e legitimidade dos novos padrões do Direito Internacional.

<sup>640</sup> No âmbito multilateral surgiram distintas iniciativas de regulamentação multilateral dos investimentos. Já em 1948, a Carta de Havana conferia certa disciplina aos investimentos estrangeiros. Desde então, diversos instrumentos vem sendo negociados como forma de conferir maior segurança e estimular o fluxo de investimentos entre os países. (i) o acordo multilateral sobre medidas de investimento relacionadas ao comércio, denominado Acordo TRIMs - *Trade-Related Investment Measures*- negociado durante a Ronda de Uruguai do GATT; (ii) negociações sobre acordos multilaterais sobre investimentos – AMI- foram lançados pelos governos no encontro anual do Conselho da OCDE. (iii) a Convenção para Garantia dos Investimentos –MIGA- que oferece seguro sobre o risco político para investimentos internacionais em países em desenvolvimento e assistência técnica para promover o clima de investimento; oportunidades de investimento em países em desenvolvimento além de serviços de mediação de disputas. SILVA, Lauriana de Magalhães. *Direito Internacional dos Investimentos e Tratados Internacionais contra Dupla Tributação da Renda*. Revista do Mestrado em Direito UNB, Brasília, 2007. pp. 42-70.

<sup>641</sup> Foram propostas Recomendações para Investimentos Estrangeiros pelo grupo de trabalho do Banco Mundial. Estas recomendações, como salienta Pedroso, desempenham um importante papel na complementação e na formação de outros instrumentos vinculantes no campo dos investimentos estrangeiros, uma vez que incorporariam lições adquiridas em práticas e políticas que visam a criar um clima atrativo aos investimentos estrangeiros. PEDROSO JUNIOR, Jorge Antonio. *A Internacionalização das National Oil Companies e o Direito Internacional*. Dissertação de mestrado apresentada como requisito à obtenção do grau de mestre, Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Orientadora Profa. Dra. Marilda Rosado de Sá Ribeiro. p. 38.

#### 5.4.1 – O regime setorial dos investimentos para a área energia

Não há precedentes para essa iniciativa singular, do estabelecimento de um regime setorial para os investimentos internacionais. A celebração do Tratado da Carta Energética (TCE) coroou um processo deslanchado em 1989, com o fim da Guerra Fria e a fragmentação da União Soviética, que propiciou o início da concorrência entre grandes empresas de energia pelas fontes e mercados virgens às práticas capitalistas.

Num mundo de crescente interdependência entre os exportadores de energia e os importadores, as regras multilaterais podem fornecer um quadro mais equilibrado e eficiente para a cooperação internacional do que aquele oferecido por acordos bilaterais ou por instrumentos não legislativos. O TCE, portanto, desempenha um papel importante no esforço internacional para a construção de uma base jurídica que favoreça a segurança energética, baseada nos princípios de mercados abertos e competitivos e de um desenvolvimento sustentável.

As mudanças causadas pela liberação da economia dos países do Leste Europeu permitiram a entrada maciça de capitais em países como a Polônia, Hungria e República Tcheca, que se encontravam antes isolados economicamente. Em dezembro de 1991, com o fim da União Soviética e com o surgimento de Comunidade dos Estados Independentes (CEI), essa oportunidade viu-se aumentada pela demanda de capitais para a reorganização das economias dessa região, doravante em moldes ocidentais e de mercado.

Os Estados da CEI vivenciavam crises, que poderiam ser contornadas com investimentos que facilitassem a transição de suas economias do sistema socialista para o de mercado. Estes Estados, por sua vez, contavam com abundantes recursos energéticos que eram de interesse estratégico dos Estados europeus. Esta situação fez com que o Conselho Europeu, aprovasse a proposta apresentada pela Holanda, em 1990, para a criação um programa de cooperação energética entre os países da então Comunidade Econômica Européia, da Europa Central e da Europa Oriental.

O TCE prevê um quadro de cooperação multilateral de energia que é singular no direito internacional. O tratado foi projetado para promover a segurança energética através do funcionamento de um mercado de energia mais aberto e concorrencial, respeitando os princípios do desenvolvimento sustentável e soberania sobre os recursos energéticos.

O TCE e o Protocolo da Carta da Energia, relativo à eficiência energética e aos aspectos ambientais, foram assinados em dezembro de 1994 e entraram em vigor em abril de 1998.<sup>642</sup>

O objetivo fundamental do TCE é fortalecer a segurança jurídica em questões de energia, através da criação de condições equitativas e regras a serem observadas por todos os governos participantes, mitigando os riscos associados aos investimentos em energia e comércio.

O Tratado aborda quatro grandes áreas:

- i. proteção dos investimentos estrangeiros, com base na extensão do tratamento nacional, ou tratamento da nação mais favorecida (o que for mais favorável) e proteção contra os principais riscos comerciais;
- ii. condições não discriminatórias para o comércio de energia (aí incluídos os materiais, produtos e equipamentos ligados à energia) com base em regras da OMC, e disposições para garantir o transporte confiável entre os países (através de dutos e outros meios de transporte);
- iii. solução de conflitos entre os países participantes (no caso dos investimentos – entre investidores e os Estados hospedeiros);
- iv. promoção da eficiência energética e as propostas para minimizar o impacto ambiental decorrentes da produção e da utilização de energia.

Como visto na Tabela 23, o TCE foi desenvolvido com base na Declaração da Carta da Energia de 1991. Entretanto, enquanto esta Declaração sinalizou a intenção política de fortalecer os laços energéticos internacionais, o Tratado de 1994 é um acordo multilateral vinculante. É o único acordo deste tipo que lida com a cooperação intergovernamental no setor de energia, abrangendo sua cadeia de valor (desde a exploração até o consumo) e de todos os produtos e equipamentos ligados à energia.

**Tabela 23 – Cronologia do Tratado da Carta Energética**

Junho de 1991	Primeiro-ministro holandês Ruud Lubbers lança a proposta de uma Comunidade Européia da Energia, em uma reunião do Conselho Europeu em Dublin;
Dezembro de 1991	A Declaração Política para o Tratado da Carta Energética é assinado em The Hague;

<sup>642</sup> O texto da Carta de Energia -Energy Charter Treaty- e seu Protocolo, assinados em 1994, assim como a lista de Estados que a ratificaram encontram-se disponíveis em <http://www.encharter.org/index.php?id=28> acesso em 03.09.09.

Dezembro de 1994	o Tratado da Carta Energética e Protocolo sobre Eficiência Energética e aos Aspectos Ambientais Associados são assinados em Lisboa;
Abril de 1998	Tratado da Carta Energética e o PEEREA entram em vigor, após a conclusão da ratificação pelos primeiros trinta membros. A alteração do Comércio para as disposições do Tratado de comércio é adotada, trazendo-os de acordo com as regras da OMC;
Dezembro de 2004	Conclusão do processo de revisão do Tratado da Carta Energética.

Dentro deste espírito de interdependência das nações, que foi aproveitado para gerar cooperação, os investimentos poderiam ser opcionalmente pagos pelo fornecimento de energia, satisfazendo o interesse dos investidores. A exploração desse manancial energético – constituído principalmente por depósitos de gás e petróleo – estaria inteiramente viabilizada pela disponibilização dos recursos financeiros e tecnológicos exigidos, atendendo às necessidades dos países da CEI.

Na época de gestação da carta, o potencial energético destes países tinha ganhado uma importância ímpar devido aos acontecimentos externos que valorizaram ainda mais seus abundantes recursos: a Guerra do Golfo (com suas consequências na produção de petróleo); a crise política na Argélia (que colocou em risco o gasoduto Argélia, Tunísia e Itália e posteriormente entre Argélia, Marrocos e Espanha); e, a guerra civil no Afeganistão (com seus reflexos negativos nos projetos de gasodutos e oleodutos cortando a região) colocaram expostas as fragilidades dos mercados internacionais de petróleo e de gás.<sup>643</sup>

Neste contexto de déficit energético, os países da OCDE (inclusive os não europeus, dentre eles os Estados Unidos, Canadá, Austrália e Japão) participaram da conferência em Haia, em 1991, que aprovou a Carta Européia da Energia. Esse documento, de natureza declaratória e não obrigatória, deveria ser assinado concomitantemente a um tratado. Este último, de natureza cogente, seria redigido de modo a regular as relações entre os signatários, em três dos campos fundamentais no domínio da energia: o dos investimentos, o da comercialização e o da proteção ao meio ambiente. A assinatura do tratado adiou-se, em razão da impossibilidade de consenso com relação às medidas de acesso aos mercados, no campo dos investimentos, e às disposições especiais solicitadas pelos países ex-socialistas, relacionadas ao período de transição.

<sup>643</sup> BABADJI apud ZERBINI, Eugenia C.G. de Jesus. O regime internacional dos investimentos — sistemas regional, multilateral, setorial e bilateral: balanço da década de 1990. seguido do estudo de dois casos: o Mercosul e o projeto da ALCA. Tese de doutorado apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Doutor em Direito Internacional. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Orientador Prof Dr. Hermes Marcelo Huck. p. 112.

Foi somente em 1994, que o Tratado da Carta Energética foi assinado, mas com a ausência dos Estados Unidos e o Canadá que se retiraram das negociações, ante a impossibilidade de serem aprovadas as regras de acesso ao mercado de forma irrestrita como defendiam.

Ainda assim, o tratado foi assinado por 41 países, além da própria União Européia. Em junho de 1996, encerrado o prazo para assinaturas, o tratado contava com 50 assinaturas (49 países e mais a União Européia). O Tratado entrou em vigor em 1997 e atualmente conta com cinquenta e um membros, a Comunidade Europeia e Euratom.<sup>644</sup> Considerando que apenas os signatários da Carta da Energia poderiam ter acesso às negociações do respectivo tratado, nenhum país exportador de petróleo Oriente Médio ou das Américas figura entre os signatários.<sup>645</sup>

O TCE tem 50 artigos e 14 anexos; além de um Protocolo sobre eficiência energética e meio ambiente. É um instrumento complexo, regulando a interseção de diversos aspectos do Direito Internacional e do Direito Internacional Econômico – quais sejam, o meio ambiente, o comércio e o investimento – tendo como pano de fundo um novo domínio, o da energia.<sup>646</sup> Diferentemente dos tratados multilaterais ou bilaterais sobre investimento (que contemplavam o tratamento horizontal da atividade econômica) o TCE focaliza, em todos os níveis, as atividades pertinentes a certa fonte econômica, no caso a energia.<sup>647</sup>

Os grandes pilares na redação do documento foram, de fato, o comércio e o investimento no campo da energia. Os outros temas como meio-ambiente, tributação, transparência, soberania sobre os recursos naturais, empresas estatais e privilégios, aplicação às entidades partes de federações, exceções e regimes especiais resultantes de acordos de integração econômica foram tratados mais superficialmente.<sup>648</sup>

<sup>644</sup> Uma lista atualizada dos Estados que a ratificaram encontra-se disponível em <http://www.encharter.org/index.php?id=28> acesso em 03.09.09.

<sup>645</sup> O Tratado contempla a figura de observadores que pode ser aplicada tanto a países como a organizações internacionais que não são membros mas assistem às negociações e conferências. Estados Unidos e o Canadá participam da Conferência como signatários da Carta, mas como observadores, pois não assinaram o Tratado. Outros países -como a Venezuela, Marrocos, Argélia, Arábia Saudita- não signatários da Carta nem do Tratado da Energia, participam da Conferência também no *status* de observadores. Organizações internacionais, como o Banco Mundial, OMC e o Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento, igualmente têm assento nos trabalhos da Conferência, dentro do mesmo regime de observador.

<sup>646</sup> BABADJI apud ZERBINI, Eugenia C.G. de Jesus. O regime internacional dos investimentos — sistemas regional, multilateral, setorial e bilateral: balanço da década .de 1990. seguido do estudo de dois casos: o Mercosul e o projeto da ALCA. Tese de doutorado apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Doutor em Direito Internacional. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Orientador Prof Dr. Hermes Marcelo Huck. p. 113.

<sup>647</sup> JUILLARD apud ZERBINI, Eugenia C.G. de Jesus. O regime internacional dos investimentos — sistemas regional, multilateral, setorial e bilateral: balanço da década .de 1990. seguido do estudo de dois casos: o Mercosul e o projeto da ALCA. Tese de doutorado apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Doutor em Direito Internacional. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Orientador Prof Dr. Hermes Marcelo Huck. p. 113.

<sup>648</sup> Merece destaque as disposições sobre trânsito de energia devido a que parte significativa dos depósitos de gás e petróleo da CEI (notadamente na Sibéria, Azerbaijão, Cazaquistão e Turcomenistão) está localizada em áreas distantes e de acesso difícil se consideradas as áreas de consumo.

O investimento é definido como qualquer tipo de bem ou direito, controlado diretamente ou de propriedade de um investidor no campo da energia, o que inclui não só o investimento direto, mas também o investimento de carteira. Por sua vez, a menção a direito abrange os direitos do investidor com relação às autorizações e concessões para a exploração dos recursos naturais incluídos no campo de aplicação do tratado.

Diferentemente do que consta em muitos acordos bilaterais de promoção e proteção dos investimentos, não é necessária nenhuma autorização ou registro prévio para que o investimento goze da proteção do tratado.

É considerado investidor, na conceição do TCE, toda pessoa física, cidadã, nacional ou residente em um dos Estados contratantes ou a pessoa jurídica incorporada segundo a lei de um desses Estados. Com relação outros Estados não signatários, estão abrangidas as pessoas físicas ou jurídicas, bem como qualquer outro tipo de organização, que preencham, *mutatis mutandi*, as condições aplicáveis aos Estados Contratantes. Isso significa que investidores de outros Estados, desde que demonstrem atividades negociais efetivas em um dos Estados Contratantes – a ser apurada de acordo com critérios de participação acionária e gerência – estão incluídos no campo de aplicação do Tratado. A filial de uma empresa norte-americana, constituída de acordo com as leis de um dos Estados parte do Tratado, por exemplo, só poderá beneficiar-se de sua proteção se efetivamente desenvolver seus negócios nesse Estado e controlar diretamente o investimento em questão.

Estariam no âmbito da proteção do TCE os direitos embutidos em documentos pré-contratuais aprovados pelas autoridades competentes e dotados de algum valor financeiro para o investidor. Esses documentos ou acordos pré-contratuais – que assumem denominações diversas, como cartas de intenção ou protocolos “*head of agreements*” – são prática comum nas negociações na área de *oil and gas*.

O Tratado estende sua proteção a investimentos legalmente feitos em época anterior a sua celebração, com exceção do acesso aos mecanismos de solução de litígios (para evitar o questionamento de nacionalizações feitas sob o regime socialista).

Zerbini aponta que os investidores, que aprovaram a ousada definição de investimento, não se mostraram satisfeitos na hora de estender o tratamento nacional e o princípio da cláusula da nação mais favorecida a todas as fases do investimento, inclusive à sua admissão, criando discórdia entre países hospedeiros e exportadores de capital que queriam ter acesso irrestrito na gestão dos investimentos. Em linhas gerais, tais aspectos foram garantidos na fase de ingresso dos investimentos, após entrada dos recursos no país receptor, enquanto que sua observância na fase de pré-investimento ficou restrita ao compromisso da celebração de um

novo tratado de proteção no futuro. Esse aspecto do tratado provocou um impasse, que levou os Estados Unidos e Canadá a se retirarem dado que a negativa representava restrições ao acesso no cobiçado mercado de energia dos países da Europa Central e do Leste.

No que diz respeito à promoção e à proteção dos investimentos, o Tratado determina que cada Estado participante crie condições estáveis, equânimes, favoráveis e transparentes para os investidores de outros Estados contratantes. Fica disposto que essas condições incluem as seguintes obrigações por parte do Estado receptor: tratamento justo e equitativo dispensado a investidores e investimentos; garantia de constante proteção ao investimento; a proibição da implantação de medidas discriminatórias – ou fora dos critérios da razoabilidade – com relação à administração, manutenção, uso ou disponibilidade do investimento; e a obrigação de tratar os investidores dentro dos padrões mínimos traçados pelo direito internacional, aí incluídos as obrigações provenientes de outros tratados.

O Tratado dispõe que cada Estado cumprirá todas as obrigações por ele assumidas frente ao investidor e com relação ao projeto de investimento. Obrigação que resulta abrangente se como já se mencionou, estão incluídas nessas disposições as obrigações decorrentes dos arranjos pré-contratuais registrados pelas agências governamentais de cada Estado, consideradas as características peculiares dos contratos na indústria do petróleo e o extenso debate em torno da validade do princípio da imutabilidade dos contratos de Estado e da efetividade das cláusulas de estabilização.<sup>649</sup>

Sobre os recursos naturais, o TCE, reafirma o valor da soberania sobre os recursos energéticos dentro do respeito às obrigações contratuais. Valor que se alinha à noção de soberania defendida por Celso Mello, isto é “um feixe de competências que os Estados possuem, mas outorgado e limitado pela ordem internacional.”<sup>650</sup>

Outro ponto de alta relevância é o tratamento do risco político do investimento. No TCE este tema foi desdobrado em duas partes: a primeira, que inclui os riscos políticos fora do controle direto do Estado anfitrião e a outra se refere aos riscos relacionados à ação direta do estado hospedeiro. O tratamento varia num e no outro caso:

- (i) No caso de riscos fora do controle do Estado, como um conflito armado ou qualquer outro distúrbio à ordem, o investidor terá direitos idênticos àqueles que o Estado

---

<sup>649</sup> Segundo esse princípio, quando da assinatura do contrato (notadamente contratos com Estado), o direito aplicável às obrigações contratuais ficaria congelado no tempo, na forma em que estava em vigor na data em que o contrato foi celebrado, com o objetivo de proteger o investidor do risco legislativo. Este último define-se como a mudança das leis em vigor, pelo Estado anfitrião, com efeito negativo sobre o investimento ou sobre o investidor. O princípio nunca foi aceito de forma irrestrita pelo Direito internacional. COTULA, Lorenzo. Reconciling regulatory stability and evolution of environmental standards in investment contracts: Towards a rethink of stabilization clauses. *The Journal of World Energy Law & Business* 2008 1(2). pp. 158-179.

<sup>650</sup> MELLO, Celso de Albuquerque apud RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. *Direito do Petróleo. As Joint Ventures na Indústria do Petróleo*. 2ed. Renovar: Rio de Janeiro, 2003. p. 123.

dispensar ao investidor tratado de forma mais favorável, seja ele proveniente de Estado contratante ou não. Não obstante essa disposição de caráter genérico, a requisição de um investimento ou sua destruição dará margem à indenização. Esta deverá ser pronta, adequada e efetiva. Neste sentido, já existe um amplo desenvolvimento doutrinário sobre as características que devem ter as compensações em caso de danos aos investidores.<sup>651</sup>

- (ii) No caso de riscos políticos relacionados à ação direta do Estado anfitrião como expropriação ou nacionalização, estas ações podem ocorrer sempre que se cumpram determinados requisitos para garantir o interesse do investidor: a) no interesse público; b) de modo não discriminatório; c) mediante processo em que se garanta o direito ao contraditório e d) acompanhado pelo pagamento de indenização pronta, adequada e efetiva. Ficou estabelecido que a indenização terá um valor justo de mercado, no dia imediatamente anterior à sua desapropriação, ou quando ela foi tornada pública, se a notícia o afetou de forma desfavorável.<sup>652</sup>

O tratado contempla inclusive a “desapropriação fiscal” cujo efeito é o de privar o investidor da rentabilidade do investimento, onde o objetivo do Estado, subjacente ao ato de tributar, foi a deterioração da função econômica do investimento.<sup>653</sup>

Outro aspecto tratado no TCE, atrelado ao risco político e de grande relevância para investidores, são as disposições sobre câmbio a serem seguidas nas transferências de valores relacionados ao investimento, que impedem que o investidor leve os ganhos para seu país. Por meio de manobras nas regras cambiais, um governo pode prejudicar a repatriação dos ganhos de um investimento. Assim, estabeleceu-se que o investidor terá o direito de fazer as remessas relacionadas ao investimento – em caráter de ganho, pagamento de contratos (neles incluídos

<sup>651</sup> RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Parecer sobre a Oitava Rodada de Licitações. In RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá (org.). *Novos Rumos do Direito do Petróleo*. Renovar: Rio de Janeiro, 2009. pp. 41- 46.

<sup>652</sup> A indenização será acrescida de juros, a taxa de mercado, pelo período compreendido entre a data em que passou a ser devida e a do seu efetivo pagamento. O investidor que não receber uma indenização dentro dos critérios acima descritos terá o direito de requerer, junto aos tribunais do Estado anfitrião, a revisão dos valores que lhe são devidos. Art 13 parágrafo 20 “*Con arreglo a la legislación de la Parte Contratante que realice la expropiación, el inversor afectado tendrá derecho a que un tribunal u otra autoridad competente e independiente de dicha Parte, revise con prontitud su caso, el pago de la indemnización y la valoración de su inversión, de acuerdo con los principios enunciados en el apartado 1)*”. Disponível em: [http://www.encharter.org/fileadmin/user\\_upload/document/SP.pdf](http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/SP.pdf) acesso em 23.09.09

<sup>653</sup> Wälde, certamente o maior comentador do tratado, aponta para o fato de tratar-se de dispositivo destinado a regular o caso particular da Rússia, onde os tributos criados nas diferentes esferas do governo (federal, estadual e municipal), todos recaindo sobre a indústria do petróleo, chegaram a impedir que qualquer ganho fosse auferido pelos investidores estrangeiros. Neste suposto poderiam ser consideradas as mudanças de uma legislação excessiva e injusta que se insere no conceito de risco político não convencional. RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Parecer sobre a Oitava Rodada de Licitações. In RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá (org.). *Novos Rumos do Direito do Petróleo*. Renovar: Rio de Janeiro, 2009. p. 45. Da mesma forma, as mudanças tributárias na Bolívia chegaram a ser mencionadas como um tipo de desapropriação fiscal: “*The previously determined increase of taxes due by foreign companies generates discussions regarding the legality of art 4 of Supreme Decree No 28,701, concerning the doctrinaire definition of creeping expropriation*” RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. *Sovereignty over Natural Resources Investment Law and Expropriation: The case of Bolivia and Brazil*. In: *The Journal of World Energy Law & Business* 2009 2(2):135.

os de empréstimos, a liquidação do investimento, as indenizações do governo ou aqueles devidos em decorrência de sentença judicial), assim como os funcionários expatriados terão asseguradas as remessas de seus salários e de suas poupanças. Ao contrário da maioria dos acordos bilaterais de promoção e de proteção do investimento estrangeiro e das próprias Diretivas do Banco Mundial, as transferências devem ser imediatas. O tratado não abre exceções nem para os casos clássicos de problemas na balança de pagamentos do Estado anfitrião.

Sobre o mecanismo de solução dos litígios sobre os investimentos, entre um investidor e um Estado anfitrião e que versem sobre matéria relacionada a investimento (ou seja, seu tratamento, proteção, indenização ou desapropriação) deverão ser resolvidos inicialmente por meio amigável em um prazo de três meses. Em caso de fracasso do acordo, são abertas três possibilidades ao investidor, quem deverá optar entre (i) recorrer aos tribunais locais do país anfitrião, ou (ii) ao meio previsto no contrato que formalizou o investimento, ou ainda (iii) à arbitragem internacional. Nesta última hipótese, o investidor poderá escolher recorrer a uma arbitragem *ad hoc*, de acordo com as regras da UNCITRAD, ou a uma arbitragem institucionalizada. Em caso de optar por esta última, poderá escolher entre submeter o caso ao Centro Internacional para a Resolução de Diferendos Relativos a Investimentos CIRDI ou à Câmara de Comércio de Estocolmo. Esse artigo foi considerado um dos pontos mais inovadores do Tratado da Carta Energética, em virtude da gama de opções abertas ao investidor.

O TCE regula as medidas relacionadas a investimentos com reflexos nas leis do livre mercado. Seu artigo 5 veda que exigências com relação ao conteúdo local sejam impostas, mas ressalva que poderão ser formuladas em caso de elegibilidade para programas de promoção à exportação, ajuda estrangeira, compras governamentais, tarifas preferenciais e programas de cotas.<sup>654</sup>

O TCE criou uma estrutura administrativa própria para a administração do acordo e as medidas por ele adotadas. Existe um secretariado, com sede em Bruxelas, com conferências semestrais entre os Estados partes, sendo possível a convocação de reuniões extraordinárias por qualquer uma deles. As decisões, dependendo do caso, serão tomadas por maioria simples ou qualificada. Não foi outorgado a essas conferências o *status* de pessoa de direito

---

<sup>654</sup> Art. 5 “El TCE no tiene como objetivo la determinación de políticas energéticas nacionales y tampoco es un nuevo instrumento financiero internacional. No impone la privatización o el acceso de terceros. Reafirma la soberanía nacional de los recursos energéticos, ejercida conforme con y sometida a los principios de las leyes internacionales, y especialmente el derecho de los Gobiernos nacionales de determinar el territorio que será explotado, de fijar las políticas de extracción y de desarrollo de reservas, de establecer excepciones y de participar en la prospección y producción” Disponível em: [http://www.encharter.org/fileadmin/user\\_upload/document/SP.pdf](http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/SP.pdf) acesso em 23.09.09.

internacional público, Não é, portanto, uma organização internacional, faltando-lhe, por exemplo, capacidade deliberativa.<sup>655</sup>

No contexto atual da América do Sul, as mudanças legislativas aumentaram as incertezas dos autores da integração sobre a possibilidade de desenvolvimento energético da região. Sobretudo, no campo dos investimentos requeridos, todos envolvem grandes quantias de dinheiro e períodos longos de maturação para serem rentáveis. Por isso, como bem aponta Gastón Bilder,<sup>656</sup> é preciso um marco regulatório estável que dê aos investidores a segurança que poderão concluir os projetos em iguais ou similares condições as estabelecidas no momento da negociação:

*These changes, whether already implemented or merely announced, have nevertheless in all cases almost immediately resulted in a noticeable decline in investments and in the public voicing by investors about their concern for the perceived lack of legal safety. In view of the strongly felt need for a more stable and predictable regulatory framework and considering the long-term investments required to meet the increasing energy demand, Mercosur member countries should seriously analyze the convenience of agreeing on a supranational regulatory framework based on the free exchange of energy, that may enhance the fulfillment and compliance with long-term agreements and treaties and provide investors with resolution mechanisms that are expedite and result in enforceable decisions.*<sup>657</sup>

Como visto no Capítulo 3, uma das principais deficiências para a consecução de uma integração energética regional é a falta de normas comuns que outorguem aos atores uma segurança jurídica das regras no setor. A experiência da assinatura do TCE, nos países que contavam com baixo grau de segurança jurídica na época, produziu um inegável aumento da confiança dos países exportadores de capital, diminuindo o risco político da região por ele abarcada. No caso da América do Sul, a aplicação de um Tratado Energético Regional, com a devida participação de todos os atores da integração energética regional, poderia estabelecer as bases de uma futura harmonização regulatória em matéria de energia.

Como foi já sustentado, os recursos energéticos precisam de fortes investimentos em pesquisa, exploração e produção para poder render os frutos desejados, e esses investimentos por sua vez requerem de regras claras para ser efetuados.

<sup>655</sup> BABADJI apud ZERBINI, Eugenia C.G. de Jesus. O regime internacional dos investimentos — sistemas regional, multilateral, setorial e bilateral: balanço da década .de 1990. seguido do estudo de dois casos: o Mercosul e o projeto da ALCA. Tese de doutorado apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Doutor em Direito Internacional. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Orientador Prof Dr. Hermes Marcelo Huck. p. 125.

<sup>656</sup> BILDER, Gaston. 'Why should Mercosur associate the Energy Charter Treaty?' (2004) OGEL 5 Disponível em: <http://www.ogel.org/article.asp?key=1664> acesso em 15.09.09.

<sup>657</sup> O trecho correspondente na tradução é: Essas mudanças, sem importar se foram já implementadas ou apenas anunciadas, resultaram quase imediatamente, em todos os casos, em uma queda notável nos investimentos e na manifestação pública da preocupação dos investidores com a percepção de falta de segurança jurídica. Em vista da forte necessidade de um marco regulatório mais estável e previsível, e considerando os investimentos de longo prazo necessários para atender à demanda crescente de energia, os países membros do MERCOSUL devem analisar seriamente a conveniência de um acordo supranacional de regulação baseado na livre troca de energia, que possa aumentar o atendimento e cumprimento dos tratados e acordos de longo prazo e fornecer aos investidores, mecanismos expeditos de solução de controvérsias com decisões vinculantes.

Devido ao atual cenário de desconfiança nos governos nacionais sul-americanos resulta previsível que os grandes investimentos se dirijam a outras zonas com igual ou maior risco geológico, mas menor risco político.

Neste sentido, sustentamos a necessidade de um acordo jurídico e institucional que outorgue maior segurança jurídica à integração energética regional e dote ela de uma base jurídica e institucional forte que consiga unificar as políticas energéticas dos Estados membros em um objetivo comum, tomando em consideração o bem-estar da América do Sul e da sua população como um todo.

Pelos antecedentes do direito da integração sul-americana, já explorados, seria difícil esperar que em um futuro próximo algumas das nações da América do Sul aceitassem que este “regime energético” seja dotado de características supranacionais. É o caso das nações do MERCOSUL que não aceitaram até agora a criação de órgãos supranacionais ou normas comunitárias, diferentemente do ocorrido no caso do Direito Comunitário Europeu ou inclusive no Direito Comunitário Andino. No entanto, não duvidamos que esse seja o norte do caminho a percorrer. No caso dos países andinos, esta primeira barreira já foi superada, não existe uma resistência à um órgão supranacional nem normas imperativas emanadas de uma instituição independente aos estados membros. No caso dos demais países, pode se adotar uma estratégia funcionalista, segundo a qual a integração vai sendo ampliada e aprofundada conforme necessário.<sup>658</sup>

No que diz respeito ao desenvolvimento de um acordo, os países sul-americanos poderiam usar a opção de discutir um totalmente novo ou de associar-se ao TCE. Ambas as opções foram objeto de longos debates no II Simpósio de Integração Energética da ARPEL.<sup>659</sup> A idéia de negociar um novo tratado de energia teria como principal desvantagem o fato de que o processo de negociação seria mais demorado, pois precisaria contar com definições e obrigações similares às que já se encontram compreendidas no TCE e em caso de resultarem imprecisas, não seriam bem recebidas pelos investidores. Por outro lado, o formato de uma associação, seja como organismo regional – o UNASUL ou como 12 novos países

---

<sup>658</sup> Segundo esta teoria a partir desse primeiro círculo concêntrico, avança a atuação um pouco mais adiante, em sucessivos círculos de atuação” gradativamente consolidando e ampliando as esferas de integração, para fazer frente às necessidades crescentes e de complexidade maior que se apresentam. O direito prático e atuante que se espera emanar de uma integração que comece pelo setor energético, serviria para os países envolvidos como laboratório de ensaio de respeito a uma ordem institucional mais incisiva. A vivência do direito emanado da integração em uma esfera particular, projetaria os hábitos de observância do direito internacional na região, o que significaria alcançar progressos, no respeito a origem institucional internacional, que transcenderiam o caso concreto. ZANELLA, Cristine Koehler. A Esperança Energética na Caixa de Pandora: Oportunidades e potencialidades da Integração Gasífera na América do Sul. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito da Integração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2007. Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Silva Seitenfus. p. 62.

<sup>659</sup> ARPEL II Simpósio de Integração Energética. Arpel, Punta del Este, 22 de novembro de 2004. Disponível em <http://portal.arpel.org/Arpel/Biblioteca.nsf> acesso em 19.08.09

membros, permitira aplicar imediatamente a estrutura jurídica e institucional já conhecida por muitos dos atores intervenientes na integração energética regional. No entanto, qualquer que seja a decisão, esta deve contar com a legitimidade de ser previamente conhecida e debatida com a sociedade civil para contar com um nível de aceitação que garanta sua estabilidade.

Além de conhecer a experiência positiva da aplicação do Tratado em países de Europa de Leste, algumas das suas características facilitariam sua aceitação pelos governos sul-americanos. Uma das principais é que o Tratado não determina políticas energéticas nacionais e não impõe a privatização da indústria nem o livre acesso a terceiros (motivo pelo qual não foi assinado pelos Estados Unidos da América e Canadá). Além disso, reafirma o direito dos governos para fixar políticas de extração e desenvolvimento das reservas.

Vale destacar que já vem ocorrendo a discussão em foros multilaterais de estratégias de integração energética, em lugar dos velhos acordos bilaterais de conexão energética que dominaram os países da América do Sul nas décadas anteriores.

Observa-se que enquanto esta tese está sendo elaborada, um tratado energético sul-americano, que vise à integração de projetos e estratégias de energia na região, já começa a ganhar corpo. A aprovação de estrutura básica do tratado foi ratificada pelo Ministério de Minas e Energia do Brasil e por representantes dos demais países da América do Sul em reunião da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), na Venezuela, o que dá ao tema extrema atualidade.<sup>660</sup>

A existência e aceitação de uma estrutura básica para o tratado vão ajudar na elaboração dos planos a serem compartilhados pelos integrantes da UNASUL, instituição que consideramos idônea e adequada para concentrar e consolidar os avanços em matéria de integração energética até agora feitos pelas diversas instituições sul-americanas. Estes acordos cumprirão uma importante função como reconhecido por Duarte:<sup>661</sup> *“These arrangements from enterprises and governments would have as their main goal to propose adequate policies for taxes and prices on natural gas. They would be able to reduce risks for producers and consumers, creating a favorable environment for investments.”*<sup>662</sup>

---

<sup>660</sup> Portal de Energia Hoje. 30.07.09 Disponível em:

<http://www.energiahoje.com/online/governo/politica-energetica/2009/07/30/389354/integracao-energetica-avanca.html>  
acesso em 12.09.09.

<sup>661</sup> DUARTE, Cristiano Buenaventura. Opportunities and Challenges in Developing Gas Markets in South America. Technical Paper apresentado no Rio Oil & Gas Expo and Conference 2008. IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo, Gas e Biocombustíveis, 2008. p. 7.

<sup>662</sup> O trecho correspondente na tradução é: “Estes acordos de empresas e governos teriam como principal objetivo propor políticas adequadas para os impostos e os preços do gás natural. Os acordos poderiam reduzir os riscos para produtores e consumidores, criando um ambiente favorável para investimentos.”

## 5. 5 – Estruturas Institucionais para projetos de integração energética na América do Sul

As primeiras noções sobre cooperação entre Estados, para defesa do bem comum de uma sociedade internacional em formação, surgem nos séculos XVII e XVIII com as teorias liberais das relações internacionais. Foi justamente neste período, onde as relações entre as nações se caracterizavam pela prática habitual da guerra, que começam a surgir tratados fundamentais sobre o Direito das Nações, nos quais se estabeleciam as bases jurídicas e morais para o relacionamento entre os (novos) Estados soberanos, e entre os indivíduos – partes de uma mesma humanidade universal – e esses Estados.<sup>663</sup> Surgem assim, as abordagens teóricas que defendem a necessidade de organizações internacionais, ou instâncias supranacionais, para estabelecer ordens mundiais mais estáveis e pacíficas.

Para os expoentes da tradição liberal, a solução para reduzir os conflitos internacionais é a formação de boas instituições internacionais e não é a formação de um governo mundial que seria desastroso, pois produziria uma estrutura impossível de administrar eficazmente. O institucionalismo liberal defendeu às instituições internacionais que posteriormente serviriam como catalisadores para as teorias da integração.<sup>664</sup>

Surgem assim os regimes internacionais que são princípios, normas, regras e procedimentos decisórios implícitos e explícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores envolvidos em um determinado tema internacional.<sup>665</sup> Estes regimes devem ser entendidos como mais do que apenas arranjos temporários que se alteram frente às mudanças de poder ou interesses, mas sim como próprias instituições que irão regular a vida de cidadãos de diversas nacionalidades.

As instituições internacionais fazem parte da vida comunitária global. Da mesma forma que nas sociedades domésticas, as instituições têm papel relevante como determinantes do comportamento coletivo a nível internacional. Young<sup>666</sup> avança ainda mais nesta linha quando outorga às instituições internacionais um papel determinante nas relações da sociedade internacional. Para este teórico, os Estados não conseguem livrar-se facilmente das instituições internacionais. Os arranjos institucionais (regime monetário, propriedade comum

<sup>663</sup> NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. Teoria das relações internacionais: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 67.

<sup>664</sup> O Institucionalismo Liberal nasceu na década de 1940s, defendia: “*international institutions carry out a number of functions the state could not perform. (...) It [liberal institutionalism] focused on new actors (transnational corporations, non governmental organizations,) and new patterns of interaction (interdependence, integration).*” BAYLIS, John e SMITH, Steve. The Globalization of World Politics. Bath: Oxford University Press, 2001. p. 171.

<sup>665</sup> KRASNER, Stephen. International Regimes. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

<sup>666</sup> YOUNG, O. R. International Cooperation. Building Regimes for Natural Resources and the Environment. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

das áreas marinhas, tratamento ao meio ambiente ou recursos naturais, entre outras) mudam constantemente na sociedade internacional, mas isso não quer dizer que é fácil livrar-se as instituições internacionais.

Os regimes ou arranjos institucionais mostram-se extremamente duradouros e difíceis de serem renovados. Mesmo quando são ineficientes, os arranjos institucionais mostram-se resistentes às mudanças e isso ajuda a outorgar maior estabilidade aos temas por eles regulados.

Esta dificuldade para se livrar dos arranjos institucionais, poderia explicar o porquê apesar de várias crises institucionais, os processos de integração regional na América Latina não são extintos, mas sim transformados ou adaptados às novas realidades. Isto, que alguns poderiam ver como uma camisa de força para os regimes internacionais da integração, na verdade poderia funcionar como provedor de certa estabilidade para um tema onde a segurança jurídica e institucional é tão importante.

Assim, segundo o próprio Young,<sup>667</sup> a teoria dos regimes, uma vez instalada uma instituição internacional, ela mostra certa tendência à estabilidade, que seria suportada pelas seguintes motivações, segundo o próprio Young:

- (i) O processo coletivo de tomada de decisão é o meio pelo qual se promovem mudanças de regime. Mesmo que haja um hegemom (um Estado atuando de forma hegemônica), este precisará negociar as mudanças pretendidas com os outros participantes do regime;
- (ii) Os processos de barganha sobre caminhos alternativos podem obstruir esforços de revisão institucional;
- (iii) Os mecanismos – de legislatura – que servem para introduzir novos arranjos no regime são mais eficientes domesticamente que internacionalmente;
- (iv) Revisões geralmente são de difícil implementação, podendo gerar subprodutos não desejados;
- (v) Custos associados ao descarte e à substituição dos arranjos institucionais;
- (vi) Custos da liderança associados à formação de regimes;
- (vii) Custos transacionais das reformas institucionais.

Isto poderia nos levar, a uma vez analisadas as opções institucionais para o regime da integração energética regional, optar por usar uma das instituições já existentes, provocando

---

<sup>667</sup> YOUNG, O. R. *International Cooperation. Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

mudanças de foco ou ênfase para o tratamento do setor energético sem que seja preciso a geração de novos arranjos institucionais que poderiam ser muito “custosos” em termos de implementação ou realizar grandes mudanças que obstruam o avanço do tema da integração regional.

O uso de uma instituição existente pouparia aos Estados o esforço de recomeçar com a avaliação sobre a opção de participar ou de recusar-se a participar dos arranjos internacionais. Esta avaliação individual é feita quanto aos custos de ignorar as instituições internacionais – mesmo na ausência de sanções. Na maioria dos casos, os benefícios da adesão são maiores que os da violação, mas mesmo assim o processo de criação de um novo regime institucional traria custos transacionais maiores e o risco de “subprodutos não desejados”.

Como foi visto no terceiro capítulo, os processos de integração da América do Sul nascidos na segunda onda de integração – MERCOSUL e CAN – encontram-se em sérias crises internas e externas e apesar de terem incluído timidamente nas suas agendas o tema energético, não conseguiram avanços significativos no setor. Por outro lado, as novas iniciativas de integração sul-americanas – UNASUL ou ALBA –, se bem desenvolvem o tema energético como prioritário, ainda não contam com o grau de confiança e institucionalidade que a importância do tema requer. Assim, uma vez definida a necessidade e a conveniência da integração energética regional se reveste de especial importância a definição de qual ou quais seriam os órgãos encarregados de levar adiante a proposta de integração regional.

No campo energético, a institucionalização das decisões em matéria de integração energética é considerada imprescindível. A crescente influência das decisões governamentais nos processos de integração ou nos acordos bilaterais, levam a deduzir que a cooperação na América do Sul é fortemente influenciada pelas personalidades dos líderes do momento. Nestes casos, os acordos carecem de credibilidade no longo prazo e são influenciados pela retórica política e pelo autoritarismo, que podem oferecer certas vantagens aos sócios da integração, porém, muito facilmente faz com que desistam de honrar os termos dos acordos – como de fato tem ocorrido nos múltiplos memorandos de entendimento assinados em reuniões presidenciais.<sup>668</sup> Nestes casos, se apresentam riscos não só para o investidor que financia os empreendimentos energéticos, mas também para os próprios governos latino-americanos, que correm o risco de ver sua segurança energética afetada pelas quebras dos contratos dos países “parceiros”.<sup>669</sup>

---

<sup>668</sup> Numerosos “*Memorandum of Understanding*” com projetos bilaterais entre Venezuela e países parceiros ainda não foram executados.

<sup>669</sup> Um exemplo desta quebra foi o descumprimento do Acordo de fornecimento de gás natural entre Chile e Argentina pela crise do gás na Argentina.

A concretização dos benefícios da integração requer um equilíbrio estável entre a liberdade das partes e o controle do todo. Como afirma Ghirardi:<sup>670</sup> “Se há vantagens a ser auferidas pelas partes que compõem a integração, há igualmente limites que permitem a realização dessas vantagens. Dessa contradição intrínseca resulta que o problema central da integração é a distribuição dos benefícios produzidos”. E agrega: “A proposta de integração terá êxito na medida em que cada uma das partes sintam-se razoavelmente satisfeita com as vantagens que obtém, a troco dos sacrifícios que se impõe”.

Neste sentido, concordamos com Mares<sup>671</sup> quando afirma que a melhor maneira de gerar confiança é através da criação de uma instituição encarregada de ajudar aos sócios a fazer os ajustes requeridos e que coletaria e avaliaria os ajustes que devem ser feitos por cada sócio. Para cumprir esta tarefa, a instituição tem que ter certa independência dos principais sócios ou correria o risco de se converter em instrumento do sócio mais poderoso. A entidade que coordene a integração deverá avaliar permanentemente se os sócios da integração – produtores e consumidores de gás natural – estão ou não razoavelmente satisfeitos, materializando instrumentos que tornem operacionais a repartição do valor agregado gerado pela utilização dos recursos energéticos, entre os países signatários do tratado.

Neste ponto podemos vislumbrar a utilidade dos conceitos de integração regional, de supranacionalidade e de intergovernamentalidade referidos no primeiro capítulo para tentar ponderar qual seria a instituição mais eficaz para aprovar os instrumentos que uma integração energética requer. Poderíamos conjecturar que o ideal é uma instituição que esteja dotada da força necessária para alcançar acordos e implementar ajustes no campo energético dotando estes de segurança jurídica e que, por sua vez, consiga aproveitar as múltiplas experiências de instituições já existentes. Por outro lado, as experiências de integração relatadas no segundo capítulo demonstram quão difícil seria alcançar essa posição ideal, pelo menos no curto prazo, onde os líderes mais atuantes da região são contrários jurídica e politicamente à aceitação de uma autoridade supranacional que possa limitar a soberania nacional, sobretudo em um tema sensível como são os recursos naturais estratégicos. É difícil aplicar exclusivamente uma perspectiva supranacionalista ou intergovernamentalista a um processo de integração. Mesmo no caso da União Européia, um exemplo bem sucedido de integração, que possui instituições claramente supranacionais, as visões intermediárias ganham maior importância ante as constantes mudanças institucionais, o que entendemos seria previsível de ocorrer também no caso sul-americano.

---

<sup>670</sup> GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. *Le Monde Diplomatique*. Janeiro 2008. p. 2.

<sup>671</sup> MARES, David R. Sector energético latinoamericano: Integración a todo gas. In *Contrapunto*. Abril/junio 2006. p. 96.

No campo da cooperação internacional, existem diversas instituições cujo objetivo é o de impulsionar a integração energética regional na América Latina, dentre elas existem organismos de integração, associações empresariais e interestaduais assim como entidades financeiras que priorizam projetos de integração energética e dos quais podemos citar <sup>672</sup>:

- a) Associação Latino Americana de Integração (ALADI)
- b) Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)
- c) Organização Latino-Americana de Energia (OLADE),
- d) Comissão de Integração Energética Regional (CIER)
- e) Associação Regional de Empresas de Petróleo e Gás Natural na América Latina e o Caribe (ARPEL)
- f) Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)
- g) Comunidade Andina de Nações (CAN)
- h) Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)
- i) Corporação Andina de Fomento (CAF)
- j) Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)
- k) Banco Mundial (The World Bank)
- l) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
- m) União Sul-Americana de Nações (UNASUL)

Apesar dos múltiplos organismos que contemplam entre seus objetivos contribuir para a integração, e que priorizam projetos de integração energética, os esforços realizados parecem desconectados regionalmente. Neste sentido, é importante que seja qual for a estrutura institucional que presida a integração energética, esta leve em conta os esforços já realizados pelas instituições internacionais que tem coordenado projetos bilaterais ou multilaterais de integração regional. <sup>673</sup> O esforço de coordenação deve incluir não somente as instituições internacionais citadas e os governos dos países sul-americanos, mas incluir também às empresas estatais que na América do Sul são claras protagonistas de uma agenda de trabalho para o encaminhamento do tema da integração energética sul-americana.

No caso do MERCOSUL, em 1993, se estabeleceram algumas guias para a elaboração de uma política de integração energética regional. Porém, as primeiras iniciativas concretas se deram no Conselho Energético da América do Sul composto pelos Ministros de Energia da

---

<sup>672</sup> Uma lista mais ampla pode ser consultada no Apêndice A

<sup>673</sup> OLADE propôs o trabalho conjunto de integração de instituições internacionais como primeiro passo para a organização e coordenação do processo de integração regional. Neste sentido, o secretário executivo da OLADE fez um chamado a todas as outras instituições com estes fins mencionando a CIER, CAF, BID, CEPAL, ARPEL. PEREIRA, Amanda (editor). Integración Energética Regional: Proceso en marcha con final abierto. I Simposio de Integración Energética. Arpel, Punta del Este, octubre de 2003.

região, sendo que uma das principais atribuições deste Conselho é a de estabelecer o “Tratado de Energia Sul Americano” onde estariam definidas as principais políticas energéticas regionais. Salomão e Malhães <sup>674</sup> sobre este tema propõem:

Um atalho para acelerar o ritmo da integração energética regional seria, talvez, a concentração de regras a serem consolidadas num Tratado de Energia da América do Sul, no âmbito da ALADI, semelhante ao existente na União Européia (EU) assinado em 1994, e em vigor a partir de 1998 – intitulado ‘*The Energy Charter Treaty and related documents*’, que regula as relações entre os mercados energéticos nacionais de cada país, com vistas a facilitar os intercâmbios de energia dentro da EU.

Na análise de Edmar Almeida, <sup>675</sup> sobre a necessidade da convergência do arcabouço regulatório em matéria de energia, fica para ele evidente a necessidade de se criar algum instrumento comunitário que permita a articulação das ações, a coordenação do planejamento e a regulação no setor energético da região. Assim, ele propõe uma Secretária de Energia do MERCOSUL (visto que sua análise visa o aumento do comércio de gás natural no Cone Sul) uma vez que a diversidade institucional dos países não permite que a coordenação das ações relacionadas ao planejamento energético e à regulação seja obtida por intermédio da cooperação bilateral dos mais diversos órgãos incumbidos desta tarefa em diversos países. <sup>676</sup> Este argumento fica mais contundente quando aumentamos o número de países participantes da integração, pois como assinalado anteriormente, com a falta de uma instituição com certa independência dos principais sócios corre-se o risco de regular em função do sócio mais poderoso.

Apesar do fato das características da estrutura institucional e dos organismos internacionais de integração poderem ser qualificadas de “intergovernamentais” ou “supranacionais”, como foi visto no decorrer do primeiro capítulo, esta classificação não é nem estática nem unívoca. Quando se fala de supranacionalidade ou intergovernamentalidade dos processos de integração, estas características estarão refletidas – além da autonomia de um ou vários de seus órgãos: (i) nas funções de seus órgãos institucionais, (ii) na força das normas comunitárias nos Estados membros, e (iii) na percepção de uma mudança – ou não – na ordem internacional Estado-cêntrica. Neste sentido, a integração energética regional pode perseguir, algum grau de independência, que uma vez fortalecido se direcione à supranacionalidade no futuro.

<sup>674</sup> SALOMÃO, Luis e MALHÃES, José. Processo de Integração Energética: Rumos e Percalços. Papeis Legislativos n.3, julho 2007. Observatório Político Sul Americano - OPSA. Núcleo de Estudos sobre o Congresso – NECON. Instituto IUPERJ. p. 23. Disponível em <http://observatorio.iuperj.br> acesso em 04.08.08.

<sup>675</sup> ALMEIDA Edmar Fatores Indutores e Barreiras ao Comércio de Gás Natural no Cone Sul. In: Petróleo & Gás Brasil. Rio de Janeiro, Instituto de Economia Universidade Federal de Rio de Janeiro UFRJ Outubro de 2002. p. 9.

<sup>676</sup> ALMEIDA Edmar. Fatores Indutores e Barreiras ao Comércio de Gás Natural no Cone Sul. In: Petróleo & Gás Brasil. Rio de Janeiro, Instituto de Economia Universidade Federal de Rio de Janeiro UFRJ Outubro de 2002. p. 9.

Para Edmar Almeida,<sup>677</sup> apesar da organização institucional atual nos países do Cone Sul não permitir a existência de organismos com poderes de decisão supranacionais, existe um grande espaço de trabalho para uma instituição comunitária com base na negociação voluntária entre os países. O mesmo pode ser afirmado do âmbito do UNASUL, onde a proposta de atividades de coordenação de políticas e ações regulatórias proposta pelo autor seria aplicável, desta forma, as atividades possíveis seriam:

- i. levantamento e consolidação das informações energéticas dos países da região;
- ii. realização de estudos sobre potencial de integração energética;
- iii. apoio técnico na elaboração do plano de expansão indicativo para os diversos setores energéticos da região;
- iv. estabelecimento de um fórum de negociação entre os países para a aprovação dos planos de expansão indicativos;
- v. estabelecimento de um fórum de intercâmbio e cooperação entre os órgãos reguladores da região;
- vi. apoio técnico nas negociações internacionais entre empresas e governos envolvidos em projetos energéticos internacionais; e
- vii. estabelecimento de um fórum no Cone Sul para a negociação entre governos e empresas envolvidas em projetos energéticos internacionais.

No marco da atual UNASUL, a Declaração de Margarita, subscrita pelos chefes de Estado e de Governo de todos os países do subcontinente em abril de 2007, criou o Conselho Energético da América do Sul (CEAS), integrado pelos Ministros de Minas e Energia da região, uma das principais atribuições deste Conselho é a de estabelecer o “Tratado Energético da América do Sul” a fim de definir as principais linhas da política energética regional.<sup>678</sup>

Um marco institucional confiável é da maior relevância para permitir uma integração energética no setor do gás natural, especificamente através de gasodutos que unam a região. Conhecidas as características econômicas da indústria do gás natural para América do Sul há de ter se em consideração o ponderado por Ghirardi:<sup>679</sup>

<sup>677</sup> ALMEIDA Edmar. Fatores Indutores e Barreiras ao Comércio de Gás Natural no Cone Sul. In: Petróleo & Gás Brasil. Rio de Janeiro, Instituto de Economia Universidade Federal de Rio de Janeiro UFRJ Outubro de 2002. pp 8-10 p-9

<sup>678</sup> A Declaração de Margarita contempla nas considerações as motivações: “*SUBRAYAR que la integración energética de la Comunidad Suramericana de Naciones debe ser utilizada como una herramienta importante para promover el desarrollo social, económico y la erradicación de la pobreza. En este sentido, reiteran el compromiso con la universalización del acceso a la energía como un derecho ciudadano*”.

Disponível em <http://www.integracionsur.com/americalatina/DeclaracionMargaritaVzEnergia07.htm> acesso em 04.12.08

<sup>679</sup> GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. Le Monde Diplomatique. Janeiro 2008. p. 11.

Consideradas as características econômicas da transação e as condições específicas da região, constata-se uma situação paradoxal. Existem, por um lado, condições de oferta e demanda claramente favoráveis à integração entre produtores e consumidores. Por outro lado, o que se vê na prática é a dificuldade de coordenação entre os países, num momento marcado por clima de desconfiança em relação ao capital estrangeiro, e de grande instabilidade no marco institucional da indústria de petróleo e gás. Seguidas manifestações dessa dificuldade tiveram efeito em cadeia, e abalaram as relações entre diversos países da região. (grifo nosso)

Instituições internacionais ajudariam a dar esse clima de confiança, reduzindo as incertezas que atualmente abalam as relações entre Estados. Nesse sentido, Keohane<sup>680</sup> observa:

*rather than imposing themselves on states, international institutions should respond to the demand by states for cooperative ways to fulfill their own purposes. By reducing uncertainty and the costs of making and enforcing agreements, international institutions help states achieve collective gains.*<sup>681</sup>

Segundo Young,<sup>682</sup> os regimes internacionais surgem de distintas formas:

1. Espontaneamente: não envolvem a coordenação consciente entre os participantes, não exigem consenso explícito entre as partes envolvidas e são resistentes aos esforços de engenharia social. Não envolvem custos transacionais ou restrições formais às liberdades dos participantes.
2. Arranjos institucionais negociados: são resultantes de esforços conscientes, de consenso explícito e de expressões formais por parte dos participantes. Dependem do grau de centralização da sociedade, do nível de interdependência, da capacidade dos grupos de atores de alcançar barganha coerente. São de vários tipos os arranjos negociados: (i) através de contratos constitucionais, com a participação direta dos membros do regime nas negociações relevantes e (ii) através de barganhas legislativas, aqueles sujeitos ao regime não participam diretamente, são apenas representados nas negociações.
3. Arranjos impostos: estabelecidos deliberadamente pelos atores dominantes a fim de enquadrar os demais atores às exigências do arranjo. Há uma combinação de coerção, cooptação e manipulação de incentivos. A participação hegemônica é aberta, o hegemom faz exercício de seu poder para impor os arranjos institucionais.

No caso da integração energética regional, o regime criado seria um arranjo constitucional negociado, como produto de esforços conscientes de todos os países da América do Sul participantes da integração. O regime implica num alto nível de negociação e de coordenação de políticas energéticas nacionais, portanto não se trata de arranjos

<sup>680</sup> KEOHANE Apud SENNES e PEDROTI, Paula. “Entre a geopolítica e a geoeconomia: regimes internacionais e o tema da energia nas relações latino-americanas”. Prospectiva Consultoria, São Paulo, 2007. P 8

<sup>681</sup> O trecho correspondente na tradução é: em vez de impor-se sobre os Estados, as instituições internacionais devem responder à procura por parte dos Estados de formas de cooperação para cumprir seus próprios fins. Ao reduzir a incerteza e os custos de elaboração e execução dos acordos, as instituições internacionais ajudam aos Estados a alcançar ganhos coletivos.

<sup>682</sup> YOUNG, O. R. International Cooperation. Building Regimes for Natural Resources and the Environment. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

espontâneos. Por outro lado, o nível de interdependência energética é muito alto, como visto no terceiro capítulo, o que facilita um tipo de arranjo negociado do tipo constitucional com a intervenção de todos os atores para ser considerado legítimo e não ser acusado de falta de participação democrática. Entretanto, não existe na América do Sul um país que possa exercer um papel de dominante, ao ponto impor aos outras exigências do arranjo contra a vontade dos Estados membros. Não obstante o Brasil ocupe a posição de grande importador e em um futuro possa ser considerado grande exportador, o fato de ser interdependente dos outros países da América do Sul coloca o país em uma posição de liderança que deve ser aproveitada para conduzir um processo e não para impor um regime. Sobretudo levando-se em conta a complexidade dos princípios soberanos envolvidos.

Entretanto, mesmo outorgando certa estabilidade, os regimes internacionais não garantem segurança ou solidez das instituições. Como salientam Sennes e Pedroti,<sup>683</sup> na linha de pensamento de Yang, o surgimento e a consolidação de regimes internacionais não é necessária nem permanente. Os regimes são artefatos humanos e obedecem a certas dinâmicas da vida social. Se os regimes são fruto de acordos básicos entre alguns “atores-chave”, tudo leva a crer que ele entre em crise quando esse acordo básico deixar de existir.

Portanto, deve-se analisar a efetividade das instituições, pois é através dela que podemos avaliar sua significância. A esses efeitos, Young<sup>684</sup> distingue entre a efetividade entendida como tal e a efetividade entendida como desempenho. A efetividade como tal é aquela que analisa a instituição como determinante do comportamento dos atores. Já na avaliação do desempenho, outros critérios são levados em conta, tais como a eficiência (entendida como maximização do bem-estar social) e a equidade (que implicaria numa distribuição dos ganhos levando em consideração um critério normativo). Como bem aponta o autor, enquanto instituições altamente efetivas podem produzir resultados que não são eficientes ou equitativos, não existe garantia de que os resultados frequentemente se ajustem aos requisitos de eficiência, equidade ou qualquer outro critério de avaliação.

Faz-se mister a análise da interdependência existente nos países da América do Sul, porque como foi já dito, esta pode ser uma fonte de cooperação ou uma fonte de conflito. Já

---

<sup>683</sup> YANG Apud SENNES e PEDROTI, Paula. “Entre a geopolítica e a geoeconomia: regimes internacionais e o tema da energia nas relações latino-americanas”. Prospectiva Consultoria, São Paulo, 2007. p. 8.

<sup>684</sup> YOUNG, Oran. *The Effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables*, J.N.Rosenau and E.O. Czempiel, Governance Without Government: Order and Change. In *World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992. p. 164.

que como apontado por Keohane e Nye:<sup>685</sup> a interdependência, ao contrário de ser um fenômeno neutro, é um recurso de poder.

O tema da interdependência das nações foi amplamente estudado nas relações internacionais na década de 1970, onde as economias internacionais estavam cada vez mais se interligando e os países começavam a sofrer as consequências de decisões ou fatos que tiveram lugar em outro país e sobre os quais não tinham nenhum controle. Um caso exemplificativo desta interdependência foi a crise do petróleo que fez com que as economias centrais registrassem uma vulnerabilidade inédita ao comportamento de nações menos desenvolvidas. Se por um lado, as nações menos desenvolvidas eram historicamente dependentes da tecnologia, capital e bens industrializados produzidos no centro, os países desenvolvidos se encontraram diante de uma séria dependência no fornecimento da fonte de energia essencial para suas sociedades, bem como diante de uma capacidade reduzida de influir nas decisões dos produtores de modo a reduzir o preço do petróleo.<sup>686</sup>

Na linha de pensamento de Choucrist, Rosado pontifica que a cooperação é uma necessidade imperiosa para a própria sobrevivência da humanidade, oposta à atitude de competição predatória entre os Estados na disputa por reservas petrolíferas, verdadeira ameaça à paz. Na área petrolífera, as desigualdades e assimetrias, que estão na base das transações comerciais, também determinam as vulnerabilidades de todos os agentes, ocasionando a procura por políticas alternativas para gerir a interdependência.<sup>687</sup>

Keohane e Nye<sup>688</sup> fazem a importante ressalva de que os efeitos recíprocos que caracterizam a interdependência sempre geram custos para os países envolvidos. Nesse sentido, os Estados sempre procuram conservar o controle sobre os fatores que condicionam seu desempenho econômico e tendem a encarar negativamente as incertezas geradas pela dependência externa. Estes autores distinguiram dois tipos de efeitos produzidos pela interdependência:

- (i) Sensibilidade: é o indicador do impacto, medido em termos de custos, que uma ocorrência em um país tem sobre a sociedade de outro. Quanto maior a interdependência, maior a sensibilidade.

---

<sup>685</sup> Interdependência refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países. Keohane e Nye apud NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. Teoria das relações internacionais: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 82.

<sup>686</sup> NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. Teoria das relações internacionais: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 82.

<sup>687</sup> CHOUCRIST, Nazli. *International Politics of Energy Interdependence: The Case of Petroleum*. apud RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Parecer sobre a Oitava Rodada de Licitações. In RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá (org.). Novos Rumos do Direito do Petróleo. Renovar: Rio de Janeiro, 2009. p. 29.

<sup>688</sup> Keohane e Nye em Power and Interdependence apud NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. Teoria das relações internacionais: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 83.

- (ii) Vulnerabilidade: mede o custo das alternativas disponíveis para fazer frente ao impacto externo. A vulnerabilidade de um país será alta quanto mais alto for o custo das iniciativas necessárias para fazer frente ao efeito gerado pela interdependência.

Estes são dois aspectos que devem ser analisados para a integração energética da América do Sul. Como exemplo, Nogueira e Messari<sup>689</sup> citam o caso da sensibilidade brasileira aos acontecimentos provocados pela crise política da Bolívia (analisada no capítulo anterior) e a vulnerabilidade do Brasil ante a interrupção do fornecimento do gás boliviano devido à dificuldade de encontrar fontes alternativas, dentro ou fora do país, no curto prazo.

Apesar dos efeitos da interdependência para as relações internacionais, Keohane e Nye<sup>690</sup> admitem a viabilidade do aumento da cooperação internacional “governada” por meio de organizações e regimes de cooperação, que contemplem “a existência de um mundo povoado por Estados soberanos e a prevalência das estratégias de cooperação sobre as de conflito.”<sup>691</sup>

O reconhecimento da existência de interesses comuns e a possibilidade da efetivação de acordos que permitam aos Estados assegurar determinados comportamentos em torno de um tema específico, voltados para a concretização de interações compatíveis com esses interesses, são pontos essenciais para a formação de arranjos cooperativos de certa estabilidade. Quanto maior for a identificação da mutualidade de interesses entre um grupo de Estados maior será a chance de emergir um arranjo cooperativo.<sup>692</sup>

Em sistemas complexos como o internacional, nenhum ator consegue, sozinho, garantir a concretização de seu objetivo simplesmente aplicando uma determinada estratégia. É preciso calcular suas chances considerando variáveis que ele não controla: as decisões de outros atores.<sup>693</sup>

No caso da integração energética regional, as instituições cumprem um papel chave para viabilizar a coordenação das políticas energéticas nacionais e a construção de um regime conjunto sul-americano. Entre as funções que o regime energético sul-americano pode cumprir, destacamos:

<sup>689</sup> NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. Teoria das relações internacionais: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 82.

<sup>690</sup> Keohane e Nye em Power and Interdependence apud NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. Teoria das relações internacionais: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. pp. 89 - 90.

<sup>691</sup> Keohane e Nye em Power and Interdependence apud NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. Teoria das relações internacionais: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. pp. 89 - 90.

<sup>692</sup> SENNES e PEDROTI, Paula. “Entre a geopolítica e a geoeconomia: regimes internacionais e o tema da energia nas relações latino-americanas”. Prospectiva Consultoria, São Paulo, 2007. p. 8.

<sup>693</sup> NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. Teoria das relações internacionais: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 92.

- (i) Uma instituição sólida aumenta o fluxo de informações entre os Estados, empresas, sociedade civil, investidores e demais atores da integração energética regional, de tal forma que passe a existir uma maior transparência acerca das intenções, interesses e preferências dos Estados, contribuindo para a redução da incerteza, que foi apontada como um dos principais problemas para a cooperação energética no âmbito regional. Uma boa comunicação entre os atores, facilitada por uma instituição ativa, cria condições para a coordenação de estratégias que aumentem o ganho conjunto das partes por meio da cooperação.
- (ii) Uma instituição regional sólida permite o controle do cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados e demais atores da integração regional. Através de uma instituição sólida se estabelecem mecanismos de monitoramento dos avanços e resultados obtidos que permitem a verificação do cumprimento dos acordos. Um dos principais temores da cooperação é o medo de que a outra parte, apesar de ter se comprometido, adote a estratégia do engano (não cooperação) para maximizar seu ganho. Uma instituição multilateral, ao reduzir o risco da “trapaça”, cria condições para que os Estados adotem estratégias cooperativas com uma expectativa razoável de reciprocidade por parte dos demais membros de um regime. Da mesma forma, as instituições criam mecanismos para penalizar aqueles Estados que não cumprem promessas, aumentando o “custo” de estratégias não cooperativas. Aqui cabe esclarecer que em um sistema internacional onde os mecanismos de *enforcement* são poucos, a sanção social e moral é um mecanismo de controle. Nos casos de descumprimentos de obrigações internacionais, a penalização ocorre por parte dos próprios investidores ou organismos financeiros que se guiam pela reputação dos Estados para avaliar seus riscos.
- (iii) Finalmente, ao contar com uma instituição sólida de integração energética regional, os atores mudariam suas expectativas à respeito da solidez dos acordos no longo prazo. Como foi visto na análise da integração energética feito no terceiro capítulo, a incerteza quanto ao futuro é outro grande obstáculo à cooperação. A existência de regras e procedimentos que moldem o comportamento dos atores, diminui essa incerteza já que o comportamento cooperativo garante ganhos mútuos crescentes por meio de sucessivas rodadas de negociações.

Conhecendo a necessidade e a conveniência de contar com uma instituição ou regime de integração regional, caberia o questionamento de qual seria a melhor opção: utilizar algum dos regimes existentes ou criar um regime novo. Cabe neste ponto uma reflexão sobre a valorização das experiências de integração regional levantadas no capítulo dois deste trabalho. Como aponta Norberto Medeiros, Vice Presidente do Conselho Mundial da Energia para a América Latina e o Caribe,<sup>694</sup> nos últimos 50 anos a integração econômica sul-americana deu um grande passo, especialmente no Cone Sul. Porém, ainda, persistem alguns pontos fracos como a frágil conexão entre as infraestruturas dos países envolvidos. Portanto, é preciso aproveitar o até aqui conquistado, para alavancar o desenvolvimento da integração regional, usando como um dos pilares a integração energética.

Desde o ponto de vista geográfico, a UNASUL seria o acordo institucional que abarca todos os países da América do Sul, já que congregaria as experiências dos países da CAN e do MERCOSUL com o que poderiam se beneficiar aqueles que não formavam parte de nenhum dos dois processos como é o caso de Suriname e Guiana. A UNASUL tem a vantagem também de incluir o Chile, país altamente dependente de energia importada e que, apesar de ter sido membro pleno do Pacto Andino na época de sua constituição, na atualidade só tem status de associado de ambos os blocos sem participar plenamente de nenhum dos dois. Ainda com respeito à UNASUL, esta entidade já nasceu reconhecendo entre seus objetivos a integração energética e não demandaria alterações significativas na sua estrutura e de um novo regime de regras e direitos, nem nos seus procedimentos de escolha e na natureza de seus mecanismos de adesão. Isto não impede que sejam necessários alguns acordos complementares estabelecendo um maior grau de comprometimento dos países que aquele até agora exigido. A teoria dos regimes internacionais reconhece que mesmo depois de criado, os regimes internacionais não se tornam construtos estáticos. Ao invés disso, mudam continuamente em resposta às suas dinâmicas internas e, também, às mudanças políticas, econômicas e sociais,<sup>695</sup> isto poderia ocorrer também com a UNASUL, se esta assumir o papel de liderar a integração energética regional.

Nesse sentido, entendemos ser plenamente aplicável a teoria dos regimes segundo a qual os acordos emergem a partir do entendimento básico entre poucos Estados para progressivamente ir se desenvolvendo. Assim, no caso da maior parte de países da UNASUL, estes já participaram de blocos menos abrangentes e neste bloco, o número de Estados

---

<sup>694</sup> MEDEIROS, Norberto de Franco. "Integração energética da América Latina" In: SINDLAB Notícias (05/03/07) Disponível em: <http://www.sindlab.org/noticia02> acesso em 23.03.08.

<sup>695</sup> YOUNG, Oran. R. International Cooperation. Building Regimes for Natural Resources and the Environment. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

envolvidos se amplia. Em segundo lugar os arranjos se iniciam com base em princípios e normas gerais e, havendo sucesso, avançam para um maior detalhamento, assim como para a formulação de regras específicas, o que também seria o caso se a UNASUL avança na harmonização da legislação energética, um dos seus objetivos previstos. Por último, os arranjos começam em geral com baixo nível de institucionalidade para, na medida em que se tornam mais efetivos, caminharem para formas mais institucionalizadas de atuação, que convergiria para a futura harmonização da regulação e das políticas energéticas regionais para o bloco sul-americano.

Mesmo as teorias mais céticas e realistas<sup>696</sup> aceitam que os regimes, em determinadas condições e circunstâncias, podem exercer um impacto significativo sobre o jogo político internacional. Tais condições específicas são aquelas em que dada “a impossibilidade de ações individuais garantirem resultados ótimos paretianos, os regimes internacionais podem ter impactos relevantes mesmo em ambientes anárquicos”,<sup>697</sup> que é o caso da energia na América do Sul, onde nenhum dos países conta por si só com todos os elementos para garantir “resultados ótimos paretianos” no campo energético.

Cabe lembrar, ainda, que a soberania do Estado nacional é um conceito dinâmico que vai se transformando segundo as pressões internas e globais e, por tanto, é passível de incorporar diferentes perspectivas e possibilidades de ação quando exigido pelo cenário mundial. Uma das causas desta mudança na soberania do Estado nação é a perda de parte de seu poder normativo e decisório quando se transferem capacidades a instituições supranacionais que passam a resolver questões antes reservadas à esfera estatal.

Nesta transferência de soberania, é preciso contar com legitimidade e apoio dos membros para implementar as decisões e evitar resistências internas:

*An effectively functioning policy requires that its members attach legitimacy to it (...) Efforts at regional integration whereby member states pool, share or transfer parts of their national sovereignty to supranational institutions, are no exception.*<sup>698</sup>

<sup>696</sup> Os realistas percebem os Estados como maximizadores de poder que atuam em ambiente anárquico e se baseiam no princípio da autoajuda. Segundo este princípio, nenhum Estado pode contar com outro para defender seus interesses e promover sua sobrevivência. Cada Estado é o responsável por sua própria segurança e deve contar exclusivamente com suas próprias capacidades. BAYLIS, John e SMITH, Steve. *The Globalization of World Politics*. Bath: Oxford University Press, 2001. p. 358.

<sup>697</sup> Segundo o ótimo paretiano as trocas que existem após a distribuição inicial seriam mutuamente benéficas para as partes. Como cada parte sabe o que é melhor para si, dada as condições iniciais, que são exógenas, elas vão tentar melhorar sua situação cooperando com as demais gerando um “equilíbrio.” KRASNER apud SENNES e PEDROTI, Paula. “Entre a geopolítica e a geoeconomia: regimes internacionais e o tema da energia nas relações latino-americanas”. *Prospectiva Consultoria*, São Paulo, 2007. p. 8.

<sup>698</sup> O trecho correspondente na tradução é: Uma política que funcione eficazmente, exige que seus membros lhe atribuam legitimidade (...) Os esforços de integração regional através do qual o conjunto de Estados-Membros compartilham ou transferem parte da sua soberania a instituições supranacionais, não são a exceção. RISSE, Thomas. *Regionalism and Collective Identities: The European Experience*. Prepared for the Workshop “El Estado del debate contemporáneo en Relaciones Internacionales. Buenos Aires, July 27-28, 2000.

Nesta delegação de autoridade dos Estados, outra questão que surge é o dilema de saber até que ponto a outorga de autonomia de decisão a estas instituições pode trazer como consequência que os agentes (instituições supranacionais) se excedam no exercício de suas funções, indo contra a vontade original dos Estados mandantes. Este dilema é definido por Tsebelis e Garrett como problemas na relação “*principal-agent*” na qual quem delega deve confiar que o agente não abusará do seu mandato, e este, por sua vez, deve confiar no fato de que o Estado principal não interferirá na tomada das decisões a ele delegadas. A resposta a este dilema é dada pelos mesmos autores que, além do fortalecimento institucional, propõem que a tomada de decisões seja feita baseada no fato de que todos os envolvidos têm informação completa sobre as consequências das decisões a serem tomadas.<sup>699</sup>

A integração energética regional deve conjugar nas suas instituições ao mesmo tempo a ênfase intergovernamentalista no Estado e a importância da dinâmica institucional do processo de integração. Esta perspectiva construtivista mostra na prática como agentes e estrutura interagem. Por um lado, o Estado e os demais atores, buscando seus objetivos estratégicos, e do outro, as instituições que, fortalecidas, impulsionarão a integração energética.

## **5.6 – Integração regional da América do Sul: oportunidade para avançar rumo uma justiça sem fronteiras**

A regulação energética, como política pública dos países, e a integração energética regional, como projeto político de desenvolvimento para a América do Sul, não precisam somente de segurança jurídica, mas precisam de regras justas que sirvam como um veículo indutor da mudança social almejada para a América do Sul. Como foi visto no estudo do caso boliviano, não adianta apenas tentar outorgar segurança jurídica à regulação energética, se as regras não são legitimadas pelos seus receptores e valorizadas pela população como uma fonte de desenvolvimento e, que ao contrário possam ser vistas como um instrumento de dominação. Refletindo sobre o compromisso dos juristas, Joaquín Herrera Flores<sup>700</sup> afirma que uma das questões centrais da Teoria Geral do Direito neste século diz respeito à possibilidade e à conveniência de uma racionalidade jurídica hipoteticamente neutra e

---

<sup>699</sup> TSEBELIS, George e GARRETT, Geoffrey. The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. International Organization, The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology, vol. 55, N° 2, pp. 357-390, Spring 2001. p. 366.

<sup>700</sup> HERRERA Flores, Joaquín. Democracia, estado y Derecho: hacia un marco alternativo de estudios jurídicos” Teia jurídica acesso em 19.08.08.

descompromissada com proposições em torno da idéia de justiça. Em suas palavras “*actuar como juristas en una situación democrática exige el compromiso con alguna idea de justicia.*”<sup>701</sup>

Neste tópico, Freitas Junior<sup>702</sup> aponta que uma das mais conhecidas maneiras de fazer frente a questão sobre para que serve a justiça parte da polaridade na compreensão do Direito, seja como um instrumento de dominação de classes seja como um veículo indutor de mudança social. Para este autor, o Direito, sob o ângulo instrumental, mostra-se apto a desempenhar ambas as funções. Apesar de sua vocação predominantemente estabilizadora, predomina a leitura segundo a qual o Direito, mais e para além de mero instrumento de dominação de classe, também (e talvez, em parte por isso mesmo) desenvolve-se por meio da incorporação gradual de novas demandas sociais, e apresenta-se como arena de disputa de diferentes segmentos organizados da sociedade.

Dadas as características das sociedades sul-americanas e a desigualdade existente no continente, cabe ao Direito e à regulação proposta de integração energética regional o estabelecimento de regras de crescimento, desenvolvimento e justiça social.

A integração regional, idealista por natureza, tem desde seus primórdios o objetivo principal de gerar o desenvolvimento e o bem estar dos indivíduos de uma região determinada. Tem o mérito de se aproximar da noção de ser humano despindo este da sua condição de cidadão de um determinado país particular e egocentrista. Assim, pode servir como um instrumento na tentativa de globalizar o conceito de justiça da filosofia do direito e propor algumas quimeras para conseguir viabilizar uma sociedade global mais justa na realidade.

Sem dúvida, as diferenças entre as nações são cada vez mais gritantes e a divisão entre ricos e pobres, cada vez mais evidente, isto é particularmente verdadeiro na América Latina, onde a desigualdade social só aumentou nas últimas décadas.<sup>703</sup> Alguns dados são assustadores: o faturamento anual da Motorola equivale ao PIB da Nigéria, segunda maior economia da África, cujo território é quase do tamanho da Europa e cuja população é de 118 milhões de pessoas. Um bilhão de pessoas vivem com menos de 1 dólar por dia, patamar de miséria absoluta; e se considerarmos o patamar de 2 dólares por dia, o número de pobres sobe para 2,5 bilhões, ou seja 40% da população mundial. Cerca de 850 milhões de pessoas,

<sup>701</sup> O trecho correspondente na tradução é: "atuar como advogado em uma situação democrática requer um compromisso com algum conceito de justiça." HERRERA Flores, Joaquín. Democracia, estado y Derecho: hacia un marco alternativo de estudios jurídicos” Teia jurídica acesso em 19.08.08.

<sup>702</sup> FREITAS Junior, Antonio Rodrigues de. Globalização, MERCOSUL e crise do Estado Nação. Perspectivas para o Direito numa sociedade em mudança. São Paulo, Editora LTr, 1997. p. 21.

<sup>703</sup> Relatório PNUD 2007-2008. Human Development Reports. Disponível em <http://hdr.undp.org/en/statistics/> acesso em 17.07.09

incluindo um terço das crianças do mundo em idade pré-escolar, são subnutridas (tais crianças são em média quatro vezes mais propensas a morrer por doenças infecciosas). Um bilhão de pessoas não tem acesso a água tratada e 2,6 bilhões não contam com saneamento básico. Dez milhões de crianças menores de cinco anos morrem todo ano de causas como diarreia e outras doenças infecciosas facilmente evitáveis, 98% delas em países em desenvolvimento. A África Subsaariana possui pouco mais de 10% da população mundial, mas responde por 64% dos casos de HIV (30 milhões). São 3 milhões de novos casos ao ano e 2 milhões de mortes ao ano. Na América do Sul, a situação não é muito alentadora, junto com a África subsaariana são as duas únicas regiões que provavelmente não atingirão o primeiro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que consiste em reduzir à metade os níveis de pobreza registrados em 1990 até 2015. Os níveis de pobreza da América Latina aumentaram de tal forma que em 2002 50,1% da população encontrava-se em um nível de pobreza e deles uns 24% em pobreza extrema.

Como apontam Bahia e Leal:<sup>704</sup>

América Latina assiste a maneira como aumentam as desigualdades sociais tanto em fases de crescimento econômico (já que os benefícios se concentram), como em períodos de crise (devido ao fato da distribuição do custo dos ajustes ser malfeita), o que somente estimula o descontentamento e a frustração.

No caso específico da Bolívia, aqui analisado por suas características de abundância de recursos energéticos, sua condição não é muito diferente. Mas, não se precisa ir muito longe para encontrar “injustiças” como essas, no próprio Brasil, país que tem uma situação privilegiada na América do Sul por causa da expansão da oferta de energia, apresenta ao mesmo tempo um dos maiores níveis de desigualdade social. Apesar dos avanços dos últimos anos, cerca de 40 milhões de brasileiros (mais de 20% da população) estão abaixo da linha da pobreza.<sup>705</sup> O crescimento econômico revelou-se claramente incapaz de prover boa parte dos brasileiros com itens básicos de qualidade de vida e padrões mínimos de bem-estar social, tais como saneamento, água, luz, telefone, saúde e educação. A forte desigualdade no perfil de distribuição de renda permanece sendo uma característica da economia do Brasil, que, infelizmente, destaca-se pela enorme desigualdade no padrão de distribuição de renda. De fato

<sup>704</sup> BAHIA, Luiz Henrique Nunes e LEAL, Maria Cristina. Globalização, integração regional e entraves à política social na América Latina. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes; TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Coord). *Novas Perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo – Estudos em Homenagem ao Prof. Celso R. Duvivier de Albuquerque Mello*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. pp. 889.

<sup>705</sup> Pobres definidos como aqueles que não dispõem de meios para atender às necessidades de alimentação, dados os custos de atendimento dos requerimentos nutricionais vinculados à estrutura de consumo alimentar básica habitual, nem às outras necessidades essenciais de vestuário, habitação, transporte e despesas pessoais. Restritivamente são indigentes aqueles incapazes de atender às próprias necessidades alimentares.

o decil mais rico da população apropria-se de 44,8% da totalidade da renda do país, enquanto os 10% mais pobres ficam com apenas 0,9%.<sup>706</sup>

Quando nos deparamos com dados como estes, definitivamente nos questionamos que estamos fazendo errado e percebemos que definitivamente o conceito de justiça que até agora aplicamos, seja em nossas leis ou nas nossas convenções internacionais, deixa muito a desejar. Martha Nussbaum à esse respeito aponta: *“Any theory of justice that aims to provide a basis for decent life chances and opportunities for all human beings must take cognizance both of inequalities internal to each nation and of inequalities between nations”*.<sup>707</sup>

O termo justiça de maneira simples, diz respeito à igualdade de todos os cidadãos e como princípio básico procura um acordo que objetiva manter a ordem social através da preservação dos direitos.<sup>708</sup> É essa justiça que deveria fundamentar os direitos humanos e garantir que toda pessoa possa contar com o mínimo indispensável para garantir sua vida, uma vida digna pelo menos desde a perspectiva material. Definitivamente não é escassez de bens que provoca essa situação e sim sua distribuição mundial não equitativa. Prova disto é apresentada no aumento da produção de hidrocarbonetos na Bolívia nos últimos dez anos sem a respectiva melhora da qualidade de vida dos bolivianos. Não teria sentido aqui propor uma integração energética regional se esta não trouxesse uma efetiva melhora de qualidade de vida para os sul-americanos. Em outras palavras: dadas situações de poder materialmente desiguais, cabe ao Direito – entendido não apenas como conjunto de normas positivadas, mas enquanto exteriorização de regras assentadas em princípios gerais de justiça – limitar a ação do agente mais poderoso (dimensão negativa) de modo a assegurar um espaço de liberdade ao mais fraco (dimensão positiva).<sup>709</sup>

Existem direitos reconhecidos universalmente como humanos. Existe um entre eles que nem os relativistas negam: o direito à vida e que os dados aqui colocados mostram que vem sendo violado por nós, seja por ação ou omissão, diariamente. Seja qual for a corrente

<sup>706</sup> Relatório PNUD 2007-2008. Human Development Reports. Disponível em <http://hdr.undp.org/en/statistics/> acesso em 17.07.09.

<sup>707</sup> O trecho correspondente na tradução é: “Qualquer teoria da justiça que vise fornecer uma base para oportunidades de vida digna para todos os seres humanos deve estar consciente tanto das desigualdades internas de cada nação como das desigualdades entre as nações.” NUSSBAUM, Martha. *Frontiers of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, England, 2006. p. 225.

<sup>708</sup> Existem muitas definições e teorias da justiça. Para Freitas Júnior, a pluralidade de acepções de justiça e de projetos de justiça, não desmerece sua grandeza ontológica. O reconhecimento da existência de “muitas justças” desse modo, não equivale à crença na existência de nenhuma justiça. FREITAS Júnior, Antonio Rodrigues de. *Globalização, MERCOSUL e crise do Estado-Nação: perspectivas para o direito numa sociedade em mudança*. São Paulo: LTr, 1997.

<sup>709</sup> FREITAS Júnior, Antonio Rodrigues de. *Globalização, MERCOSUL e crise do Estado-Nação: perspectivas para o direito numa sociedade em mudança*. São Paulo: LTr, 1997. p. 23.

jurídica adotada: jusnaturalistas, positivistas ou a teoria dos direitos morais,<sup>710</sup> esse direito básico deve ser não só reconhecido como garantido. A garantia do direito à uma vida digna – que deveria ser inseparável à qualidade humana – deveria ser não somente reconhecido no âmbito interno, dentro das fronteiras estatais, mas sobretudo extrapolar o campo internacional (no sentido de acordos entre estados) para chegar a ser uma proteção global, universal, cosmopolita (como universal é nossa qualidade de humanos: independente de pertencer-se ou não a um determinado estado ou nação) e a integração regional pode ser um caminho.

Os ideais da integração regional sul-americana, esboçados há mais de 150 anos, não deixam de ser ideais de quem pretende aplicar a justiça além das fronteiras nacionais. A proteção dos direitos fundamentais é um dever não só desde o ponto de vista das normas internacionais, mas dos princípios morais que inspiram estas, e nossas ações devem estar orientadas a garantir pelo menos o mais básico dos direitos: o direito à vida. Este direito, que pode ser considerado o mais fundamental entre os fundamentais, vem sendo sistematicamente violado com mortes absurdas e inaceitáveis causadas pela pobreza e pela desnutrição sem que nada seja feito – nem por solidariedade nem por obrigatoriedade – pelas grandes economias mundiais que poderiam facilmente reverter esta condição. Como esses direitos humanos são positivados mediante acordos entre os próprios Estados nação, poucas são as ações que são tomadas para efetivá-los. As ações internacionais para fazer valer esses direitos são tímidas e preservam os interesses das grandes nações, podemos ver como exemplo um pronunciamento do Comitê de Direitos Humanos:<sup>711</sup>

*(...) the Committee has noted that the right to life has been too often narrowly interpreted. The expression "inherent right to life" cannot properly be understood in a restrictive manner, and the protection of this right requires that States adopt positive measures. In this connection, the Committee considers that it would be desirable for States parties to take all possible measures to reduce infant mortality and to increase life expectancy, especially in adopting measures to eliminate malnutrition and epidemics.*<sup>712</sup>

## 5.7 – A defesa dos direitos fundamentais e a justiça

Para Rawls,<sup>713</sup> na sua posição original – estado imaginado de igualdade primordial – é possível chegar à regras e princípios de organização social contemplando os interesses,

<sup>710</sup> Teoria dos direitos morais é defendida por Dworkin, Eusebio Fernández e Carlos Santiago Nino.

<sup>711</sup> (Comitê de Direitos Humanos da ONU, Comentário Geral Nº. 6 – Direito à Vida – PIDCP, art. 6 (30 de abril de 1982).

<sup>712</sup> O trecho correspondente na tradução é: O Comitê observou que o direito à vida tem sido muitas vezes interpretado de maneira restritiva. A expressão "direito inerente à vida" não pode ser adequadamente compreendida de forma restritiva, e a proteção deste direito requer que os Estados adotem medidas positivas. Neste contexto, o Comitê considera que seria desejável que os Estados Parte tomassem todas as medidas possíveis para reduzir a mortalidade infantil e aumentar a expectativa de vida, especialmente na adoção de medidas para eliminar a desnutrição e as epidemias.

<sup>713</sup> RAWLS, John. O Direito dos Povos. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

preocupações e liberdades de cada um, através de exercícios cooperativos nos quais se desconhece que chegarão a ser (véu da ignorância). Na análise de Rawls, a partir da posição original, identificam-se os princípios particulares da justiça: a liberdade em primeiro lugar, e em segundo lugar outros princípios que incluem equidade, eficiência e distribuição de oportunidades, entre outros.

Mas a teoria da posição original não é clara com respeito a quem esta se aplica. Rawls aponta que o contrato social é feito entre partes iguais em poder e recursos de tal forma que ninguém possa dominar o outro. Cabe perguntar a quem se estaria referindo Rawls: se a todas as pessoas do mundo ou apenas aos cidadãos de um determinado Estado. Para Nussbaum,<sup>714</sup> Rawls refere-se ao Estado nação como a unidade básica dos contratos sociais o que representaria uma grande limitação, pois não considerariam os tratados transnacionais nem as discussões sobre desigualdades econômicas entre as nações:

*The whole idea that our transnational duties involve matters of war and peace only, and not matters of economic justice, may be questioned as both inadequate and, possibly, incoherent (in the sense that the adequate pursuit of global peace almost certainly involves economic redistribution)*<sup>715</sup>

Já Amartya Sen<sup>716</sup> faz distinção entre uma posição universalista e outra particularista. Na primeira, chamada também de “grande universalismo”, o domínio do exercício da imparcialidade é de todos e ocorre em qualquer lugar; a posição original é aplicada hipoteticamente na seleção de regras e princípios para todos, sem distinção de nacionalidade ou de outras classificações. Por outro lado, no “particularismo nacional” o domínio do exercício da imparcialidade inclui cada nação, tomada separadamente, e as relações entre as nações são governadas com equidade.

Amartya Sen, da mesma forma que Martha Nussbaum, opina que esta segunda opção é irreal. Para ele, nem as Nações Unidas poderiam exercer um papel de garantidor da equidade dos países já que os próprios membros da organização representam os interesses dos seus respectivos Estados nacionais. Da mesma maneira, Nussbaum aponta que assumir a equidade dos Estados é irreal e que no nosso mundo essa condição é impossível de ser concebida

<sup>714</sup> O trecho correspondente na tradução é: A idéia de que os nossos deveres transnacionais envolvem questões de guerra e paz somente, e não as questões da justiça econômica, pode ser questionada tanto como inadequada e, até incoerente (no sentido de que o exercício adequado da paz global quase certamente envolve a redistribuição econômica). NUSSBAUM, Martha. *Frontiers of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, England, 2006. p. 226.

<sup>715</sup> NUSSBAUM, Martha. *Frontiers of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, England, 2006. p. 229.

<sup>716</sup> SEN, Amartya Inge Kaul et al. (eds.) (1999): *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*. New York – Oxford: Oxford University Press. pp. 116-125.

(“unless we omit not only nonliberal states, but also pretty much everyone except the G8”).

717

Porém, as conclusões de ambos diferem. Amartya Sen prefere interpretar a aplicação da justiça de Rawls em *Law of Peoples* como um vínculo entre as sociedades e as nações, interpretando o sujeito ‘*the people*’ como coletividades políticas que podem transpassar as fronteiras, incluindo a solidariedade baseada em classificação distinta daquelas dadas às nações e às unidades políticas tais como classe, gênero ou crenças políticas e sociais. Para Sen, poder-se-ia chegar a uma concepção de justiça global – nem tão compreensiva como o universalismo de uma posição original nem tão separatista e focalizada como o particularismo nacional – que denomina “afiliação plural”. Esta posição reconhece que todos têm identidades múltiplas e que cada uma delas pode ser aplicada a diversos grupos e às demandas diversas que não seriam aproveitadas se estas se agrupassem em uma única identidade nacional. Para Amartya Sen, a justiça global pode ser alcançada através de associações grupais distintas, mas inter-relacionadas, incluindo grupos que atravessem as fronteiras nacionais como instituições feministas ou ambientalistas que tenham atuação global, poderíamos então incluir aí como aproximação o alcance da justiça global pela integração regional.

Já Nussbaum critica a posição pouco clara de Rawls quando no livro *Laws of People* se refere a “*Society of Peoples*”. Para ela, em que pese Rawls tenha mudado a terminologia continua supondo a equidade entre as nações ou relativizando os problemas da desigualdade econômica entre as nações “*he justifies not discussing economic inequality between nations by insisting that extreme poverty can be eradicated by reasonable domestic policies*”,<sup>718</sup> o que é irreal.

Nussbaum opta então por considerar como sujeito da posição original o próprio indivíduo particular, mas em uma sociedade global. Já Rawls tinha repetidamente insistido que o indivíduo é o único sujeito da teoria da justiça, porém, aplica a tese de Pogge e Beitz que consideram que a única maneira de usar as idéias de Rawls para uma teoria global de justiça é pensar na posição original como aplicada ao mundo como um todo.<sup>719</sup>

<sup>717</sup> O trecho correspondente na tradução é: “a menos que omitamos, não só os Estados não liberais, mas quase todos os Estados com exceção dos G8.” NUSSBAUM, Martha. *Frontiers of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, England, 2006. p. 268.

<sup>718</sup> O trecho correspondente na tradução é: “ele justifica não discutir a desigualdade econômica entre as nações, ao insistir que a pobreza extrema pode ser erradicada por políticas internas razoáveis.” NUSSBAUM, Martha. *Frontiers of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, England, 2006. p. 239.

<sup>719</sup> “*the only way to be sufficiently respectful of the individual as the subject of justice, within a Rawlsian framework, is to imagine that the whole global system is up for grabs, and that the parties are contracting as individuals for a just global structure.*” Charles Beitz e Thomas Pogge citados por Martha Nussbaum em NUSSBAUM, Martha. *Frontiers of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, England, 2006. p. 264.

Para Beitz os recursos naturais já não deveriam ser vistos como propriedade de uma nação e determinado território, indo contra a teoria da soberania dos recursos naturais atualmente vigente e reconhecida, mas também não deveriam ser utilizados para favorecer aos países mais ricos mesmo que carentes de recursos naturais. Para ele, no lugar da teoria dos recursos soberanos, deveria ser criado um princípio de redistribuição para governar os direitos sobre estes ativos, otimizando a posição das pessoas menos favorecidas. Este debate pode ser discutido em escala local, regional, nacional ou internacional como é lembrado pela discussão do tema dos recursos originados pela exploração dos recursos do pré-sal no Brasil.

Não se pode supor uma situação de igualdade entre as nações e este princípio é importante quando idealizamos um acordo para a integração regional. Já o jurista suíço Emmerich de Vattel,<sup>720</sup> no século XVIII, para tornar sua convicção cosmopolita mais plausível, transfere para os Estados as obrigações dos indivíduos, afirmando que, por representarem a sociedade civil (que deu origem ao Estado soberano) lhe confere autoridade legítima, os Estados devem, sempre que possível, assistir outros Estados em situações de necessidade. Nesse sentido, Vattel já acreditava ser possível alcançar certa justiça na sociedade internacional.

Pereira<sup>721</sup> registra a existência de uma dualidade no âmbito da sociedade internacional, onde existe uma contradição entre a igualdade jurídica dos Estados em contraposição à desigualdade econômica. Dessa dualidade, resulta a aplicação do princípio da desigualdade compensatória, destinado a que alguns países recebam maiores vantagens do que outros. O princípio da desigualdade compensatória seria uma opção para compensar as desigualdades de fato para que a igualdade jurídica possa ser realizada.<sup>722</sup>

Contudo, se imaginarmos o contrato ocorrendo entre pessoas individuais, as coisas seriam diferentes, pois, em princípio, para as pessoas individuais o mundo seria pelo menos moralmente equitativo e até que as contingências da vida os atinjam, os indivíduos seriam iguais em oportunidade de vida e produtividade econômica. Como Nussbaum<sup>723</sup> aponta, no

---

<sup>720</sup> Vattel apud NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. Teoria das relações internacionais: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 69.

<sup>721</sup> PEREIRA, Antônio Celso Alves. O Direito Internacional do Desenvolvimento como instrumento de mudança na sociedade internacional contemporânea. Tese ao Concurso de livre-docência em Direito Internacional Público. Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988. pp. 112-115.

<sup>722</sup> Neste sentido, Pereira cita a Celso de Albuquerque Mello quando observa: "... a igualdade só pode vir a ser entendida se os países em desenvolvimento receberem maiores vantagens do que os países ricos. Compensam-se as desigualdades de fato para que a igualdade jurídica se realize." MELLO, Celso de Albuquerque. "O Princípio da Igualdade no Direito Internacional Público". In: Revista da OAB Ano VII, vol XX, 15, p. 23 apud PEREIRA, Antônio Celso Alves. O Direito Internacional do Desenvolvimento como instrumento de mudança na sociedade internacional contemporânea. Tese ao Concurso de livre-docência em Direito Internacional Público. Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988. p. 115.

<sup>723</sup> NUSSBAUM, Martha. Frontiers of Justice. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, England, 2006. p. 241.

entanto, as contingências que produzem diferenças entre os indivíduos os atingem inclusive no ventre materno onde suas chances de nascer subnutrido ou com HIV, devido às grandes desigualdades mundiais, variarão dependendo do país no qual nascerá. Infelizmente, essas grandes desigualdades entre as nações que afetam inclusive a expectativa de vida e as condições dos indivíduos que nelas habitam, fazem difícil a aplicação da teoria do contrato social, mesmo em uma posição original global com um conceito de justiça individual. Nesse sentido, Hannah Arendt chamava atenção para o fato de que os homens não nascem livres e iguais; a liberdade e a igualdade são opções políticas.<sup>724</sup>

Portanto, para obter um fundamento filosófico racional ao projeto de se estabelecer um compromisso para um mundo mais justo, no qual se aplique uma justiça redistributiva global, é preciso abandonar a tese contratualista. O fundamento filosófico desta justiça deve ser encontrado no companheirismo e no respeito humano, no sentido amplo, isto é, na qualidade da dignidade da pessoa humana e os princípios que governam a vida humana, ou seja, numa fundamentação ética: *“human beings are moral equals despite their widely differing circumstances in an unequal world. This idea is important in the discussion of global justice”*.<sup>725</sup>

A qualidade humana nos faz credores da garantia dos direitos essenciais com independência da nacionalidade ou de outras condições, inclusive, independentemente se estes direitos se encontram reconhecidos em normas, o mais importante são os princípios que estão por trás a fundamentar esses direitos. Valores como paz, tolerância, liberdade, igualdade e outros essenciais, ao que Eusébio Fernández<sup>726</sup> chama de “dignidade humana”, são parte de um núcleo moral sobre o qual existiria uma espécie de consenso e que, portanto, seriam, sim, balizadores das normas positivas.

Eusébio Fernández<sup>727</sup> apresenta uma dimensão valorativa do direito que conta com uma acentuada dimensão axiológica, já que cumpre suas funções sociais de acordo com determinados critérios valorativos e pretende ademais realizar alguns valores, dos quais o mais importante é o da justiça. Neste sentido, o direito é sempre a realização de certa idéia de justiça, como materialização de certo sistema de valores.

Para Fernández, o termo que melhor delimita a situação teórica atual dos direitos humanos seria “direitos fundamentais do homem”. Com esta expressão ele quer manifestar

<sup>724</sup> LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos - um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 150.

<sup>725</sup> O trecho correspondente na tradução é: “Os seres humanos são moralmente iguais apesar de suas circunstâncias muito diferentes em um mundo desigual. Esta ideia é importante no debate da justiça global.” NUSSBAUM, Martha. *Frontiers of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, England, 2006.

<sup>726</sup> Fernández, Eusébio. “Teoría de La Justicia y Derechos Humanos”. Madrid: Editorial Debate, 1991, 3ª. Ed.

<sup>727</sup> Fernández, Eusébio. “Teoría de La Justicia y Derechos Humanos”. Madrid: Editorial Debate, 1991, 3ª. Ed.

que toda pessoa possui alguns direitos morais pelo fato de ser pessoa, e que eles devem ser reconhecidos e garantidos pela sociedade, pelo direito e pelo poder político, sem nenhum tipo de discriminação social, econômica, jurídica, política, ideológica, cultural ou sexual. Mas, ao mesmo tempo, se quer sublinhar que estes direitos são fundamentais, isto é, que se acham estreitamente conectados com a idéia da dignidade humana e que são ao mesmo tempo as condições do desenvolvimento dessa idéia de dignidade. Neste ponto, a introdução do conceito de necessidades humanas é muito esclarecedor. Os direitos humanos fundamentais se referirão às necessidades que consideramos as mais importantes. Ter um direito é, juridicamente falando, ter uma necessidade que as normas do sistema jurídico exigem satisfazer em todo caso.

Possuir um direito, no sentido jurídico do termo, equivale à imposição por parte do ordenamento jurídico de um dever jurídico correlativo e complementar à outra pessoa ou à mesma, como o caso do direito-dever. Apesar da aparente simplicidade da idéia dos direitos fundamentais do homem, majoritariamente admitida e esgrimida, sua realização prática tem apresentado e segue apresentando dificuldades. O poder público tem refletido, muitas vezes, a dupla face de garantidor e transgressor dos direitos humanos fundamentais ou se omite no papel de sua efetivação.

A indagação sobre a fundamentação dos direitos do homem se refere ao problema de buscar uma justificação racional (nem emotiva, nem intuitiva) a ditos direitos. A justificação que se encontre influirá no conceito de direitos que se mantenha, tanto para a elaboração de uma teoria dos direitos fundamentais como para sua prática política. Uma melhor forma de proteger os direitos humanos não é só contar com determinadas circunstâncias sociais, econômicas, culturais e políticas que os possibilitem e lhe sejam favoráveis, senão também estar respaldado por bons argumentos na hora de fundamentá-los e defendê-los. A fundamentação ética é a que melhor justifica os direitos fundamentais. Nem a fundamentação jusnaturalista para a qual o fundamento dos direitos humanos estaria no direito natural, deduzido de uma natureza humana supostamente universal e imutável, nem a fundamentação histórica, cujo fundamento estaria na história, mutante e variável, respondem coerentemente à esta pergunta sobre o fundamento. O direito positivo não cria os direitos fundamentais, só cumpre com a função de reconhecê-los, sem o qual o conceito de direitos humanos não teria plena efetividade, convertendo-os em normas jurídicas e garantindo-os também juridicamente. Por fundamentação ética ou axiológica dos direitos fundamentais, entende Fernández as condições inescusáveis de uma vida digna, ou seja, de exigências derivadas da idéia de dignidade humana. Essa é a idéia que aparece clara e prioritariamente expressada no

Preâmbulo da Declaração Universal de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas - ONU (1948).

Por um lado os direitos humanos se encontram tanto em disposições normativas nacionais quanto internacionais, sendo por isso direitos jurídicos, mas também é claro que essas normas de direito positivo constituem uma consagração daqueles direitos que são independentes deste reconhecimento jurídico.

Frente à conclusão de que os direitos humanos são direitos de índole moral e não jurídica, alguns poderiam inferir que são irrelevantes para a teoria ou para a prática do direito. Porém é um erro, mesmo a partir de um conceito positivista, puramente descritivo e não valorativo. Todos os homens possuem um título igual na medida em que todos pertencem à espécie humana. Os princípios fundamentais dos quais derivam os direitos humanos são categóricos e *erga omnes*. Assim, o caminho para conseguir uma justiça social, não passaria pelo contrato social, mas pelo reconhecimento e pelo respeito aos direitos humanos essenciais.<sup>728</sup>

Da análise do texto de Rawls e sobretudo das críticas a ele, podemos deduzir que é irreal o caminho proposto por ele segundo o qual essa ‘*Society of Peoples*’ não deve discutir os problemas de desigualdade econômica entre as nações insistindo – como o fez Rawls – que a pobreza extrema pode ser erradicada com políticas domésticas. Martha Nussbaum<sup>729</sup> critica duramente essa posição de Rawls por ignorar vários fatos importantes:

*Even if we ignore the damage done by the colonialism both to resources and to the economic and political culture of many contemporary nations, we should acknowledge the fact that the international economic system, and the activities of multinational corporations, create severe, disproportionate burdens for poorer nations, which cannot solve their problems by wise internal policies alone.*<sup>730</sup>

Para Kant, é o direito cosmopolita que tende a permitir uma união possível de todos os povos ‘em vista de certas leis universais do comércio possível’ estabelecendo uma relação entre o direito cosmopolita e o desenvolvimento do comércio, inclusive afirmando que o comércio seria o fator decisivo na humanização das relações entre os povos. Como aponta Barreto:<sup>731</sup>

... esse mito a respeito do progresso das relações entre as nações, como fruto do comércio entre elas, foi desmentido pela história dos dois últimos séculos. O atual estágio do processo

<sup>728</sup> NUSSBAUM Martha. *Frontiers of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, England, 2006. p. 248.

<sup>729</sup> NUSSBAUM Martha. *Frontiers of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, England, 2006. p. 240.

<sup>730</sup> O trecho correspondente na tradução é: Mesmo se ignorarmos o dano causado pelo colonialismo, tanto quanto aos recursos quanto à cultura econômica e política de muitas nações contemporâneas, devemos reconhecer o fato de que o sistema econômico internacional, e as atividades das corporações multinacionais, criam graves cargas desproporcionais para os países mais pobres, que não podem resolver seus problemas sozinhos através de políticas internas.

<sup>731</sup> BARRETO, Vicente. *Ética e Direitos Humanos: Aporias Preliminares*. In: Lobo Torres, Ricardo (org.) *Legitimação dos Direitos Humanos*. Rio de Janeiro/São Paulo. Editora Renovar. Pp. 519.

de internacionalização da economia mostrou como alguns efeitos perversos da chamada globalização ignoram os direitos básicos da pessoa humana.

Definitivamente, como foi já visto no segundo capítulo, não é a idéia do aumento do comércio mundial que vai nos levar a uma efetiva redução das desigualdades econômicas. Pode-se pensar, no entanto, que para chegar ou nos aproximarmos desta equidade global dos indivíduos, com independência dos Estados nação, a idéia da integração poderia ser aplicável na medida em que questiona as bases das soberanias nacionais e pode ser uma dos caminhos para conseguir um maior desenvolvimento econômico e social <sup>732</sup> que traspasse as lógicas das nações e seus interesses individuais e seja mais solidária. Obviamente que o passo seguinte seria tentar uma integração de caráter integral, não somente econômica, mas solidária.

Como visto no primeiro capítulo, o processo de integração mexe com o sistema internacional moderno concebido a partir do Tratado de Vestfália, como um universo composto de Estados soberanos, cada um deles com autoridade exclusiva dentro de seus limites territoriais. Na atualidade, as características do Estado naquele modelo – soberania e territorialidade – encontram-se frequentemente comprometidas em função das mudanças no cenário mundial. No âmbito da integração regional, os princípios de soberania e territorialidade acabam “sacrificados” em troca de um objetivo considerado maior.

Este questionamento do Estado, como unidade de estudo fixa e final, é uma das cobranças que faz Nussbaum à teoria de Rawls, já que para ela ao assumir o Estado como estrutura fixa e ponto de partida, Rawls ratifica filosoficamente o que as nações poderosas, como os Estados Unidos, têm interesse em preservar:

*they pretend that their system is fixed and final, and resist with might and main any demand that they change internally, whether in matters of human rights or in environmental matters or in matters of economic policy, either in response to the situation of the rest of the world or in response to international treaties and agreements* <sup>733</sup>

Contudo, uma concepção clássica de Estado, e de suas características de soberania e território, não pode ser aplicada às transformações de certos desenvolvimentos contemporâneos, tais como a União Européia e a transnacionalização crescente dos fluxos econômicos. <sup>734</sup> Existe, então, a possibilidade de uma descontinuidade no sistema de Estados, tendo-se em conta que, através da história, as mudanças no sistema internacional determinam

<sup>732</sup> Com a criação da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) das Nações Unidas, em fevereiro de 1948, incluiu-se a integração econômica regional como peça chave do desenvolvimento econômico da região.

<sup>733</sup> O trecho correspondente na tradução é: tem a pretensão de que o seu sistema é fixo e acabado, e resistem com firmeza e força a qualquer demanda que o mude internamente, quer em matéria de direitos humanos ou em matéria ambiental ou em matéria de política econômica, quer na resposta à situação do resto do mundo ou em resposta a tratados e acordos internacionais. NUSSBAUM Martha. *Frontiers of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, England, 2006. p. 236.

<sup>734</sup> RUGGIE, John Gerard (1993). “Territoriality and beyond; problematizing modernity in international relations.” *International Organization, The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology*, vol. 47, No 1. p. 142.

transformações políticas e que estas poriam em xeque o Estado territorial e soberano, abrindo a possibilidade de surgimento de novos atores. Como aponta Pereira:<sup>735</sup>

O Estado contemporâneo, apesar de ser o ator principal da vida internacional, não tem mais, como nos séculos anteriores, a exclusividade da ação mundial. Ao lado dele, contribuindo para a interação e para estender ao sistema um mínimo de racionalidade nas relações internacionais, aparecem os organismos inter e supranacionais que se multiplicam desde a criação da ONU. Por outro lado, muitas vezes acirrando o conflito e a anarquia inerentes ao próprio sistema, outros atores surgem sob a forma de grupos de pressão e de interesses internacionais, partidos e grupos ideológicos, sindicatos e, muito especialmente, as grandes corporações econômicas ou financeiras privadas internacionais, macroempresas atípicas que, fiéis apenas aos mecanismos multiplicadores de seus fabulosos capitais, participam plenamente na vida internacional, desestabilizam governos e avançam na soberania e no poder nacional do Estado contemporâneo. Acrescenta-se, ainda, a este rol, as organizações não governamentais, como as internacionais religiosas e, evidentemente, todas as entidades transnacionais que, de qualquer forma, tem condições de participar da cena mundial.

A formação de blocos regionais está diretamente ligada à configuração geopolítica e geoeconômica do sistema global no qual estão inseridos. A emergência desses blocos econômicos traduz as transformações espaciais e os processos de des-territorialização e re-territorialização do atual sistema-mundo.<sup>736</sup>

Não podemos negar, contudo, que o Estado nacional constitui o nível central de um sistema de interações complexas onde se superpõem e, muitas vezes, competem, diferentes agentes de governança. O sistema internacional é uma estrutura dimensional composta não apenas por Estados, mas também por blocos regionais, regimes regulatórios, agências internacionais e transnacionais e políticas comuns legitimadas por tratados.

Assim sendo, a integração solidária poderia ser uma estratégia de inserção das economias em desenvolvimento dentro da economia mundial e não um fim em si mesma. Isto é, a integração deve fazer parte de uma política estrutural de longo prazo que cumpra um papel estratégico no desenvolvimento, contrapondo as externalidades negativas do processo de globalização econômica e seus efeitos distributivos desiguais. Nesse contexto, o regionalismo pode chegar a constituir-se numa estratégia regional e, ao mesmo tempo, num instrumento coadjuvante para os desenvolvimentos nacionais e, assim, os países sul-americanos poderiam se beneficiar dos conhecimentos, da técnica e da capacidade de inovação que lhes permitam ser competitivos internacionalmente e incorporar-se às grandes correntes do comércio mundial.<sup>737</sup>

Em seguida, desenvolveremos uma das ferramentas jurídicas das que pode fazer uso a integração regional para conseguir estes objetivos, que é o Direito Internacional do

<sup>735</sup> PEREIRA, Antônio Celso Alves. O Direito Internacional do Desenvolvimento como instrumento de mudança na sociedade internacional contemporânea. Tese ao Concurso de livre-docência em Direito Internacional Público. Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988. pp. 22-23.

<sup>736</sup> CAMARGO, Sonia de O Canto da Sereia. América Latina face a ALCA. Rio de Janeiro: IRI – Textos, Nº 24, agosto 2002. pp. 4-5.

<sup>737</sup> CAMARGO, Sonia de A Integração do Cone Sul; 1960-1990. Rio de Janeiro: IRI – Textos, No 13, setembro 1992. p. 59.

Desenvolvimento, já que como muito bem destaca Pereira: “As preocupações com o bem-estar e com o desenvolvimento econômico internacional, como aspectos vitais das relações internacionais, são parte do interesse maior e universal da humanidade na sobrevivência”... e conclui “é neste quadro de aspirações que o direito internacional do desenvolvimento aparece como instrumento para as mudanças.”<sup>738</sup>

## **5.8 – Integração Energética Regional: um passo em direção ao Direito Cosmopolita do Desenvolvimento**

O Direito Internacional do Desenvolvimento é o ramo do Direito Internacional Público que visa a estabelecer uma ordem jurídica internacional, eliminando o subdesenvolvimento através da cooperação internacional que deverá propiciar uma redistribuição da riqueza.<sup>739</sup> O objetivo deste ramo do direito é regular as relações econômicas visando melhorar o nível de renda e de bem-estar das populações, especialmente das que vivem em países menos desenvolvidos.<sup>740</sup> O Direito Internacional do Desenvolvimento, gradativamente, vai se reestruturando para funcionar como instrumento de mudança na ordem internacional; dentro de uma visão que considera o DIP não mais como um simples Direito de Coexistência, mas como um direito de cooperação voltado para a institucionalização de mecanismos jurídicos que possam levar à nova ordem econômica social e cultural internacional.<sup>741</sup>

Questionando a idéia de que um ato de solidariedade seja um favor aos países menos desenvolvidos, surge a teoria do desenvolvimento que preconiza o caminho da cooperação internacional como forma de resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e encorajar o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. O direito ao desenvolvimento, como processo econômico, social, cultural e político abrangente, visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa

---

<sup>738</sup> PEREIRA, Antônio Celso Alves. O Direito Internacional do Desenvolvimento como instrumento de mudança na sociedade internacional contemporânea. Tese ao Concurso de livre-docência em Direito Internacional Público. Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988. p. 10.

<sup>739</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito Internacional Econômico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993. pp. 10 e ss.

<sup>740</sup> CRETELLA NETO, José. Teoria Geral das Organizações Internacionais, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 431.

<sup>741</sup> PEREIRA, Antônio Celso Alves. O Direito Internacional do Desenvolvimento como instrumento de mudança na sociedade internacional contemporânea. Tese ao Concurso de livre-docência em Direito Internacional Público. Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988. pp. 22-23.

dos benefícios daí resultantes. Cançado Trindade,<sup>742</sup> se referindo ao Estado como objeto do Direito Internacional do Desenvolvimento, salienta que este emergiu como um sistema normativo internacional que tem como finalidade regular as relações entre Estados juridicamente iguais, mas economicamente desiguais, com o objetivo de transformar tais relações (com base na cooperação internacional e em considerações de equidade) a fim de remediar os desequilíbrios econômicos entre os Estados e proporcionar a todos eles iguais oportunidades para alcançar o desenvolvimento, especialmente aqueles que ainda se encontram nesse processo. Em suas ponderações o autor se preocupa em lembrar que o direito internacional do desenvolvimento, qualificado como um direito humano inalienável, encontrou sólida afirmação nos instrumentos internacionais, na medida em que dispõe que a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento.

Com efeito, a Declaração da ONU de 1986 reconhece que a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento e que essa política deveria, assim, fazer do ser humano o principal participante e beneficiário de suas ações; porém mantém um traço estadista quando reconhece que a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento dos povos e indivíduos é a responsabilidade primária de seus Estados, refletindo aqui a visão dos Estados com economia mais desenvolvida que querem limitar sua responsabilidade.<sup>743</sup>

A ONU, nos considerandos da Declaração, confirma que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável e que a igualdade de oportunidade para o desenvolvimento é uma prerrogativa tanto das nações quanto dos indivíduos que compõem as nações. O direito ao desenvolvimento é reconhecido como parte dos direitos humanos:<sup>744</sup>

Todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade, que sozinhos podem assegurar a realização livre e completa do ser humano, e deveriam por isso promover e proteger uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento.<sup>745</sup>

Em muitos pontos a Declaração dá a responsabilidade aos próprios Estados, mas timidamente também reconhece a responsabilidade da sociedade global em seu conjunto:

<sup>742</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. “Os rumos do Direito Internacional contemporâneo: de um jus inter gentes a um novo jus gentium no século XXI”. In: *O Direito Internacional em um mundo em transformação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 1065.

<sup>743</sup> Sobre esta dificuldade de que os tratados limitem a responsabilidade dos Estados com economia mais desenvolvida Pereira afirma: “Como fonte do direito internacional do desenvolvimento o tratado deve ser visto com certo cuidado. A situação paradoxal a que estão submetidos os países em desenvolvimento, igualdade jurídica, desigualdade econômica – pode propiciar o aparecimento de tratados desiguais que, ao cabo, não expressem a livre vontade da parte mais fraca.” PEREIRA, Antônio Celso Alves. *O Direito Internacional do Desenvolvimento como instrumento de mudança na sociedade internacional contemporânea*. Tese ao Concurso de livre-docência em Direito Internacional Público. Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988. p. 119.

<sup>744</sup> Artigo 2º da Declaração Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas (1986).

<sup>745</sup> Artigo 2º da Declaração Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas (1986).

Os Estados têm o dever de cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento. Os Estados deveriam realizar seus direitos e cumprir suas obrigações de modo tal a promover uma nova ordem econômica internacional baseada na igualdade soberana, interdependência, interesse mútuo e cooperação entre todos os Estados, assim como a encorajar a observância e a realização dos direitos humanos.

Parece claro que a justiça global só poderá ser conseguida com ações que transcendam a lógica dos Estados e impliquem numa redistribuição dos bens do planeta. Hardt e Negri<sup>746</sup>, defendem que para resolver o conflito de forças sociais que constituem o político da “multidão contra o Império” algumas medidas e direitos devem ser reconhecidos com caráter de urgência para a “multidão”. Entre elas o reconhecimento à legitimidade de uma cidadania global (que acabaria com os problemas de migrações e violações de direitos dos imigrantes) e o direito a um salário social e uma renda garantida para todos (que assegure a toda pessoa, independentemente de sua idade, sexo, orientação sexual, estado civil ou condição trabalhista, o direito a viver em condições materiais de dignidade). Outro direito a ser exigido seria o direito à reapropriação dos meios de produção: ter livre acesso ao (e o controle do) conhecimento, informação, comunicação e afetos – porque esses são alguns dos meios primários de produção biopolítica, como um direito da multidão ao autocontrole e à produção autônoma. Estas demandas foram consideradas como “impulsos imaginativos”, uma “alternativa utópica indispensável a todo cidadão ansioso por criar práticas democráticas reais”,<sup>747</sup> já que o pensamento dominante não admite considerar esses direitos, nem sequer no campo do “dever ser” muito menos na arena do “ser”.<sup>748</sup> Todavia, do que foi até aqui apresentado, cumpre destacar a importante mudança de paradigma ocorrida nas últimas décadas em torno da questão do desenvolvimento, que deslocou a abordagem do tema de uma análise primordialmente econômica e formalista – comumente expressa com base no valor do produto interno bruto per capita, por exemplo – para uma análise mais ampla, efetivamente preocupada com a qualidade de vida da população de cada Estado.

Nessa linha de pensamento e continuando na procura de uma melhor redistribuição dos bens em escala global, como única forma de algum dia diminuir a disparidade entre as nações, poderia se pensar em um imposto de renda em escala mundial, que garanta que todos possamos gozar de benefícios ou serviços mínimos que permitam o exercício do direito à uma vida digna em qualquer lugar do planeta.

<sup>746</sup> HARDT, Michael e NEGRI, Antonio. Império. Editora Record. Rio de Janeiro 2001.

<sup>747</sup> Comentários no *New Left Review* e Essais impressos na contracapa do livro.

<sup>748</sup> Como exceção deste pensamento dominante pode se citar a Amartya Sen que deslocou a abordagem do tema de uma análise primordialmente econômica e formalista – comumente expressada com base no valor do produto interno bruto *per capita*, por exemplo – para uma análise mais ampla, efetivamente preocupada com a qualidade de vida da população de cada Estado. Amartya Sen apud Pedroso. Do mesmo modo, André Gorz defendeu uma Renda Básica de Garantia independente do trabalho.

Até agora se pretende que os direitos humanos, mesmo sendo considerados universais, sejam efetivados pelos Estados. O artigo 2 da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento reza:

Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem o constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.

Em outras palavras, prima no ideário das Nações Unidas o mesmo pensamento que sustenta a teoria de Rawls, que acredita que a desigualdade dos países poderá ser erradicada mediante razoáveis políticas domésticas. Os países desenvolvidos são interessados em manter a lógica estadual que garante que a situação fique “*final and fixed*” como está.<sup>749</sup>

No entanto, depois da reflexão crítica à tese de Rawls e de analisar os fundamentos éticos dos direitos humanos, podemos reconhecer seu caráter global, que vai além da lógica dos Estados nação. Quando nos reconhecemos cidadãos de um determinado país, não exercemos muita oposição ao pagamento de um imposto, mesmo que saibamos que parte dele será usado – ou pelo menos deveria ser usado – para melhorar as condições básicas de vida daqueles que se encontram longe de qualquer possibilidade de cobrir suas necessidades primárias. Estas pessoas, muitas vezes não contribuem - não porque não querem, mas porque não podem- para a renda do Estado que custeará esses serviços, mas mesmo assim precisam destes serviços públicos para cobrir suas necessidades de saúde, moradia, alimentação e educação. Da mesma maneira, quando nos reconhecemos parte de uma mesma raça – a humana – não deveríamos limitar o usufruto destes serviços básicos aos moradores do chamado “nosso país”, mas ampliá-lo à nossa raça humana. Passos nesta direção já foram dados com a inclusão, no processo de integração europeu, de nações consideradas economicamente desiguais. Medidas de caráter solidário foram tomadas para conseguir uma equiparação futura através da aceleração do crescimento dos países menos desenvolvidos propiciando um crescimento econômico equilibrado e sustentável, mais coeso econômico e socialmente.<sup>750</sup> O MERCOSUL já deu os primeiros passos neste sentido, com a criação do FOCEM, fundo destinado a reduzir as assimetrias e fortalecer a coesão social, em particular dos países e regiões menos desenvolvidas. O sucesso destas iniciativas pode levar a que o exemplo seja seguido em escala global e possamos falar, em algum momento, de justiça sem fronteiras. O termo “justiça social” deve expandir-se para que possa garantir os serviços

<sup>749</sup> “as we shall see, Rawls’s interpretation of it is constrained by his refusal to consider substantial material redistribution across national boundaries” NUSSBAUM Martha. *Frontiers of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, England, 2006 p. 242.

<sup>750</sup> Para atingir estes objetivos, foram criados Fundos Estruturais e de Coesão que operam uma ajuda financeira aos Estados-membros menos desenvolvidos.

essenciais mínimos que permitam assegurar o direito a uma vida digna, não só para nossos vizinhos de cidade ou compatriotas, mas para toda a raça humana. Nesta época em particular, o chamado dos países sul-americanos à uma integração regional solidária cujo objetivo seja o desenvolvimento dos seus povos -que poderia ser impulsionado pela integração energética- seria um excelente passo nesse caminho.

Nas diferentes teorias da justiça estudadas na filosofia, o termo justiça parece estar atrelado à uma determinada comunidade (polis, cidade, nação, estado) ou parece tentar chegar à um tipo de justiça internacional restrita à paz entre as nações (paz perpétua kantiana). Não parece se preocupar em propor um conceito mais amplo de justiça, um conceito global de justiça aplicável não só as nações individualmente, mas à todos os indivíduos independentemente de sua nacionalidade. Aqui talvez tenhamos uma importante contribuição à conceituação do Direito Cosmopolita - à qual se fez referência no primeiro capítulo- que é retomada agora para a inclusão do indivíduo como sujeito de direito e o desenvolvimento dos direitos humanos.

Merece atenção neste ponto, a origem do termo cosmopolita, que foi usado na Grécia antiga entre os filósofos estoicos que rejeitavam a distinção entre gregos e bárbaros e afirmavam ser membros de uma única humanidade e cidadãos do mundo. Na filosofia política, o termo refere-se à idéia de que a humanidade faz parte de uma mesma comunidade moral cujo valor supera o das comunidades nacionais.<sup>751</sup>

Há mais de 50 anos que os direitos humanos são reconhecidos mediante normativa internacional. É hora de poder garanti-los não só mediante a fiscalização de não violação dos Estados, mas também mediante a ação afirmativa que permita uma distribuição de renda que, se bem não elimine as desigualdades, garanta o direito à uma vida digna mesmo que seja no mínimo existencial. Não nos parece razoável exigir de alguns Estados africanos, com um PIB menor que muitas empresas americanas ou européias, que garantam a seus milhões de habitantes o direito à uma vida digna.

Existe uma discussão sobre o caráter programático de certos direitos e que estes somente poderão ser exigidos quando se disponha dos recursos necessários. Mas tais recursos já existem no mundo. A produção mundial aumenta ano a ano e a tecnologia não pára de avançar. Os recursos, se bem distribuídos, seriam suficientes para proporcionar um patamar mínimo de vida para toda humanidade. Afinal quê quantidade de recursos estamos esperando para garantir o direito “humano” à vida? A renda das 500 pessoas mais ricas do mundo

---

<sup>751</sup> NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. Teoria das relações internacionais: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 67.

equivale à renda dos 3 bilhões mais pobres. As 3 pessoas mais ricas no planeta possuem, juntas, o equivalente ao PIB combinado dos 48 países mais pobres do mundo. Temos a certeza que o problema não é a falta de recursos. É irreal querer exigir aos próprios países em estado de miséria absoluta, e que estão em um círculo vicioso, que esperem gerar recursos próprios para depois garantir condições materiais e o direito de seus cidadãos à uma vida digna.

Neste sentido, compartilhamos o pensamento de Freitas Júnior <sup>752</sup> quando afirma que:

Não vejo até aqui como absolutamente fora de possibilidade a revalorização, em escala planetária, de determinados núcleos de asserção em torno dos quais se possa vir a construir um projeto de direito, a partir de premissas elementares de justiça. Nesse sentido poderá ter algum significado o reconhecimento de que determinadas pautas de valores, formuladas a partir desse novo quadro de necessidades, deverão mais do que nunca ter em conta a pluralidade e a diversidade de demandas, lado a lado da globalidade das relações e a universalidade das carências. Nesse sentido procuro falar numa pauta de justiça em que se tenha presente a necessidade de construir um direito para humanidade.

O direito é humano e não é próprio de uma etnia ou território geográfico, o benefício não deveria tampouco estar limitado aos recursos gerados em um território determinado, até porque nestas eras globalizadas, e mesmo antes nas épocas das colonizações e conquistas, nenhum país pode sentir que não tem qualquer responsabilidade pela pobreza na nação mais recôndita do mundo. Por ação ou omissão, a riqueza dos países ricos foi construída com base na exploração ou no aproveitamento dos recursos naturais e humanos dos países que hoje se encontram em estado de necessidade absoluta. Basta retroceder um pouco na história para perceber como contribuíram para a riqueza e o avanço da Europa os recursos naturais das Índias e das Américas, ou como contribuiu para o avanço das Américas a mão de obra africana. <sup>753</sup> Sem aprofundar no estudo, e sem necessidade de ir até tempos remotos, na atualidade, grande parte da riqueza das atuais potências só foi tornada possível graças à venda da tecnologia avançada aos países “retardados” em que as relações de troca são sempre desfavoráveis aos últimos.

Fica claro que o mais básico dos direitos humanos, o direito à uma vida digna, não tem sido concedido de forma igualitária, pois neste mundo de desigualdades milhões de pequenos seres morrem de doenças para as quais já há cura nos países mais desenvolvidos há dezenas de anos atrás.

<sup>752</sup> FREITAS Júnior, Antonio Rodrigues de. *Globalização, MERCOSUL e crise do Estado-Nação: perspectivas para o direito numa sociedade em mudança*. São Paulo: LTr, 1997.

<sup>753</sup> Só por citar um dos inúmeros casos, na Bolívia país mais pobre da América do Sul encontramos um exemplo: “Desde os primeiros tempos do domínio espanhol, a vida econômica da região que viria a se tornar a República da Bolívia foi dominada pela exportação de minérios. A lendária “montanha rica” de Potosí alimentou a ascensão da Espanha à condição de potência mundial no século XVI” DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. *Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 325.

Pereira<sup>754</sup> afirmou em 1988 que, dentre os graves problemas que as sociedades nacionais enfrentam no final do século, quatro destacam por sua natureza e importância: - garantir os direitos fundamentais, - realizar o desenvolvimento econômico, - defender o sistema ecológico, - conseguir o desarmamento, sobretudo o nuclear. Acreditamos que a integração energética regional da América do Sul, pode ser o caminho para abordar os três primeiros temas problemas no nosso continente.

Sair do círculo vicioso tem sido a tentativa e o desejo de muitos planos de governo nacionais, de muitos discursos de integração regional e de muitos líderes civis. A integração constitui uma estratégia para lograr o sonho de desenvolvimento econômico e social dos nossos países, erradicando a pobreza e criando o bem-estar para nossas sociedades. O setor energético pode desempenhar um papel fundamental nesse processo, por isso a promoção do diálogo entre governos, empresas de energia, organismos de integração, universidades, instituições financeiras, organismos reguladores e a sociedade civil resulta um passo fundamental para construir a confiança e iniciar processos de colaboração em que se favoreça um comportamento coordenado dos distintos atores.<sup>755</sup>

“Todos os homens tem direito a uma vida digna” como reza há mais de cinquenta anos a Declaração “Universal”. O fundamento filosófico é claro para a existência e exigibilidade dos direitos. Uma integração regional mais justa e garantidora dos direitos humanos pode ser o primeiro passo para alcançar uma justiça global. Estabelecendo objetivos de médio e longo prazo, uma política energética regional pode conduzir à uma série de outras políticas, o que é particularmente importante em uma zona tão necessitada de melhorias nas condições econômico-sociais de sua população.

A América do Sul não somente tem a vontade política para a integração econômica, como foi visto no capítulo dois, como tem os recursos para uma integração energética, como também foi destacado no capítulo três, mais importante ainda, precisa da integração para sair do estado atual. A energia pode-se converter não só no motor da integração como no motor do desenvolvimento equitativo do continente.

---

<sup>754</sup> PEREIRA, Antônio Celso Alves. O Direito Internacional do Desenvolvimento como instrumento de mudança na sociedade internacional contemporânea. Tese ao Concurso de livre-docência em Direito Internacional Público. Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988. p. 9.

<sup>755</sup> PEREIRA, Amanda (editor). Integración Energética Regional: Proceso en marcha con final abierto. I Simpósio de Integración Energética. Arpel, Punta del Este, octubre de 2003.

## CONCLUSÃO

O Direito, particularmente o Direito Internacional, enfrenta hoje um momento de transição. Verificam-se mudanças consideradas necessárias ao atendimento das exigências decorrentes da complexificação das relações econômicas internacionais e, em especial, da ampliação e do aprofundamento da integração regional.

Apesar de a integração econômica e o Direito estarem vitalmente interligados, os avanços em ambos os setores não se produzem na mesma velocidade. O Direito, ao atuar como ferramenta de aperfeiçoamento da integração, deve acompanhar os avanços integracionistas e, em certos casos, como o da integração energética, viabilizar essa integração, oferecendo os instrumentos imprescindíveis à garantia da segurança jurídica dos projetos em negociação.

A permanente discussão e o aprimoramento de conceitos basilares – como soberania estatal, intergovernamentalidade e supranacionalidade, proteção aos investimentos, desenvolvimento sustentável – são primordiais para o desenvolvimento do Direito. Esses temas, entre outros tratados nesta tese, percorrem os caminhos do Direito Internacional, do Direito Comunitário e do Direito da Integração na tentativa de se conceber um Direito Cosmopolita, com vocação para incluir debates sobre os princípios e as regras das relações complexas entre atores tão variados.

No curso dos últimos anos, observaram-se diferentes sinais de fragilização do poder soberano e o progressivo deslocamento, para o terreno internacional, ou inclusive supranacional, das arenas decisórias antes radicadas na jurisdição nacional ou em áreas de atuação do Estado.

A partir das classificações dos processos de integração, analisados no primeiro capítulo, observa-se que esses processos podem surgir como modalidades de cooperação entre Estados ou avançar em direção ao compartilhamento de soberanias. Note-se que esse compartilhamento, por sua vez, pode criar novas lealdades políticas e entidades supranacionais que modificam a governança do sistema. Tais organismos internacionais constituem, assim, novos atores que atuam no sistema internacional, adquirindo maior importância diante dos questionamentos de que são alvo tanto a prerrogativa da soberania, quanto o próprio território.

Tanto as teorias da Integração Regional, quanto as experiências práticas de regionalismo estão em constante evolução. O estudo dessas experiências deve ser conduzido sob a ótica das mudanças que afetam tanto as organizações internacionais de integração, como o cenário internacional. É importante ressaltar que essas modificações propiciaram o surgimento ou a estagnação daqueles processos. Exemplos disso são as ondas pelas quais passou o regionalismo em todo o mundo e, em especial, na América do Sul, que sofreu particular influência da transição das políticas de confiança irrestrita no mercado à aquelas de uma maior intervenção do Estado.

Nas experiências sul-americanas, as diferentes iniciativas de integração têm tido pouca efetividade. A análise do segundo capítulo aponta para o fato de que a América do Sul não tem uma tradição de união solidária. Apesar de uma origem lingüística, de uma religião e de um passado colonial em comum, os governos dos países sul-americanos historicamente encaram a integração como um projeto romântico e retórico ou, ainda, como uma oportunidade de se obter ganhos comerciais imediatos. Assim, na medida em que os problemas surgiam ou em que os acordos representavam uma ameaça ao poder decisório ou aos interesses nacionais, os projetos de integração entravam num período de estagnação. No setor energético, apesar das múltiplas vantagens levantadas neste estudo, os avanços são ainda menores.

A energia é um recurso de relevância transversal para todos os campos da economia, sendo fundamental para o desenvolvimento dos países, para o incremento da produtividade econômica e para a melhoria da qualidade de vida da região.

A América do Sul é um continente rico em recursos naturais e conta com grandes reservas de gás natural. Essas, se bem aproveitadas, poderiam garantir não somente o suprimento energético da região, como o posicionamento de fornecedor de energia limpa para fora da América do Sul o que significaria uma melhoria na posição sul-americana no cenário energético mundial. Como o capítulo terceiro deste estudo aponta, o gás natural pode desempenhar um papel fundamental na matriz energética regional, inclusive como combustível de transição para o uso de energia mais limpa, uma vez que representa uma fonte de energia alternativa ao petróleo, barata e menos poluente.

A despeito da existência de recursos energéticos em abundância no continente, existe um grave problema de distribuição destes recursos. Os países do continente têm perfis complementares: uns são predominantemente fornecedores; outros, consumidores. Isso poderia ser a convocatória da natureza para a integração regional. Paradoxalmente, isto não ocorre.

Por um lado, existem condições de oferta e demanda claramente favoráveis à integração entre produtores e consumidores, mas na prática existe a dificuldade de coordenação entre os países. Hoje vivemos um momento marcado por um clima de desconfiança em relação ao capital estrangeiro e de grande instabilidade para o marco institucional da indústria de petróleo e gás. Contínuas manifestações dessa dificuldade tiveram efeito em cadeia, e abalaram as relações entre diversos países na região.<sup>756</sup>

Tecnicamente existe na região volume de reservas suficiente e demanda firme para justificar a expansão de novas redes de gasodutos. Para a implantação da infraestrutura necessária, no entanto, uma base jurídica seria imprescindível.

Os recursos gasíferos regionais podem viabilizar, econômica e ambientalmente, a transição para uma sociedade de energias renováveis, com a concomitante melhora das condições de vida das populações. Pelos interesses e benefícios comuns que a integração energética, em geral, e gasífera, em específico, podem trazer, apresentados no terceiro capítulo esse setor se apresenta como ideal para ser a locomotiva de um processo de integração mais abrangente que gere desenvolvimento sustentável do continente.

O quarto capítulo apresenta o estudo do caso boliviano que exemplifica as dificuldades de se regular uma área na que se lida com recursos estratégicos e com a propriedade estatal. O caso demonstra também que a regulação não pode conceder absoluta liberdade aos investimentos privados, ameaçando as reservas estratégicas dos próprios países e gerando riqueza econômica para uns poucos com descontento social. Não interessa, ainda, o surgimento de nacionalismos fechados e com regras frágeis que desestimulem os investimentos necessários para assegurar a produção de forma sustentável. Exige-se, portanto, um modelo com maior maturidade democrática que considere os aspectos positivos e negativos de ambos os modelos anteriores (liberal e estatizante). O objetivo deve ser alcançar níveis de crescimento necessariamente acompanhados de distribuição de renda efetiva e da ampliação da base de consumo. O marco regulatório deve ser estável e deve garantir a agregação de novas reservas, que estimulem a competitividade e gerem atração de investimentos para o setor. Assim, a integração energética proposta na tese surgiria como um caminho eclético entre esses dois extremos: *In Medio Stat Virtus*.<sup>757</sup>

---

<sup>756</sup> GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. *Le Monde Diplomatique*. Janeiro 2008. p. 11.

<sup>757</sup> Tradução latina do conceito de Aristóteles, que significa: A virtude está no meio, isto é, está no meio-termo, e não nos extremos. Citado no Dicionário de Provérbios e Curiosidades, de R. Magalhães Júnior, Edit. Cultrix, São Paulo, 1964.

Um novo projeto de integração energética deve basear-se nas lições pretéritas, procurando consolidar um consenso sul-americano em matéria energética que seja o alicerce sobre o qual se construa o crescimento sustentável e homogêneo da América do Sul.

O exemplo boliviano, assim como os dados sobre a relação entre energia e equidade social, justificam o importante papel que a integração energética regional pode desempenhar no desenvolvimento da América do Sul. A contribuição do setor energético para o desenvolvimento sustentável da população se pode dar tanto através da geração dos royalties que advém da realização de projetos sustentáveis, como da execução das próprias obras de infraestrutura, que mobilizam economicamente as comunidades e possibilitam a universalização do acesso às fontes modernas de energia.

É importante se constituir um marco jurídico e institucional que outorgue segurança jurídica aos atores da integração regional. Neste sentido, revela-se especialmente útil o estudo do *Energy Charter Treaty* (TCE), tratado que propiciou o início da concorrência entre grandes empresas energéticas pelas fontes e mercados na ex União de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Assinado em 1994, poderia servir de inspiração à constituição do marco regulatório para a América do Sul. O TCE fortalece a segurança jurídica em questões de energia, através da criação de condições equitativas e regras a serem observadas por todos os governos participantes. Mitiga, dessa forma, os riscos associados aos investimentos em energia e no comércio. O ideal seria a concepção de um acordo multilateral que garanta a existência de um elemento supranacional mais consolidado, como o TCE que já é uma referência em matéria energética. A adesão a um tratado com estas características, por parte dos países da América do Sul, apresenta várias vantagens que poderiam garantir aos investidores segurança jurídica, sem excluir a prerrogativa estatal de elaboradores das políticas públicas energéticas.

Uma vez consensuadas as políticas energéticas sul-americanas, a conformação de um regime sul-americano de energia dentro de um processo de integração regional já constituído como UNASUL, assegura a participação de todos os países da América do Sul em um projeto comum institucional. Os processos de integração regional apresentam outras dificuldades tão ou mais importantes que seu desenho institucional, mas o compartilhamento da soberania, através da criação de instituições supranacionais, seria uma mostra clara de vontade política de continuar com o avanço do processo.

A América do Sul ainda está longe de poder considerar seus processos de integração como experiências irreversíveis, como é atualmente o caso da União Européia. Constantemente, mudanças nos governos ou problemas comerciais ameaçam o futuro da

integração. O fortalecimento institucional, embora não garanta a irreversibilidade do processo, é um passo no caminho de lográ-la.

Dadas a pouca homogeneidade nas sociedades e economias sul-americanas, é preciso que ocorra uma integração solidária; isto nem sempre é conveniente para todos os países em todos os momentos. Neste sentido, órgãos supranacionais com uma visão conjunta teriam uma enorme utilidade na criação e na concretização de objetivos comuns, tanto no âmbito doméstico, quanto nas negociações com outros países ou blocos.

Ante a possibilidade de se criar um novo organismo de integração energética *ad hoc*, ou de se usar uma das instituições de integração regional já existente na América do Sul, a tese opta por esta segunda alternativa. Propõe-se, portanto, a utilização do UNASUL para a institucionalização do regime energético. Isto requererá algumas mudanças de foco ou de ênfase, para um melhor tratamento da questão energética, mas evitará o esforço usualmente demandado quando se concebem novos arranjos institucionais. Estes poderiam ser muito custosos em termos de implementação ou modificarem substancialmente a UNASUL o que poderia significar a obstrução do avanço do tema da integração regional ou mesmo torná-lo impraticável. Além disso, o uso de uma instituição existente pouparia os Estados do esforço de reavaliarem a opção de participarem ou de se recusarem a participar de novos arranjos internacionais.

Atualmente, identificam-se avanços significativos na integração energética. Seria precipitado, no entanto, prever um futuro promissor para o projeto no curto ou no médio prazo. A verdade é que, com um grau de institucionalização mais avançado – ainda que isso não seja o único requisito para o sucesso das propostas - as probabilidades de retrocessos são mais remotas, uma vez que esta dificulta as ações unilaterais dos Estados. Vale lembrar que a integração não é um fim em si mesmo. É preciso, portanto, advogar-se pela adoção de uma estratégia conjunta a fim de obterem-se os benefícios. A economia pode estar se integrando rapidamente sem que esta integração tenha um impacto sobre o crescimento nos países. A abertura comercial e a falta de regulação não são suficientes, na medida em que os países não sejam competitivos individualmente e complementares coletivamente.

Esta reflexão nos conduz ao último ponto abordado na tese, que é a necessidade de que a integração energética regional seja realizada com justiça. O exemplo boliviano indica que a segurança jurídica e institucional não é uma baliza segura, pois apesar de existirem as leis de incentivo ao investimento estrangeiro o modelo revelou sua fragilidade. Tais constatações, contudo, não relegam as normas a um segundo plano. Indicam tão somente que as regras e as instituições, para serem sustentáveis, devem contar com a participação e a aceitação dos

principais beneficiários e afetados pelos projetos de integração energética e devem ter como objetivo principal o desenvolvimento sustentável da população. Dessa forma, essas regras não podem ser impostas. Devem, outrossim, ser negociadas e permitir a participação além dos Estados, dos atores não estatais, a cooperação com organismos multilaterais, junto com a participação ativa do sector privado, das NOCs e da própria sociedade civil.

O arcabouço jurídico estável, uniforme e confiável não é requisito suficiente, mas sim necessário para se alcançar uma integração energética regional. Sem regras claras e estáveis nem os entes privados nem os próprios Estados conseguem investir em uma integração energética que poderá trazer benefícios e um maior desenvolvimento aos países da América do Sul.

À medida que a pesquisa se desenvolveu, três hipóteses iniciais se revelaram equivocadas. A primeira dizia respeito à longa duração da implementação da integração energética regional sul-americana; a segunda, ao grau de maturidade necessário para que os governos da região assumissem os compromissos formais de adesão; a terceira se referia à relação entre a existência de regras e a opção pelo investimento seguro na região e no projeto.

Depois de concluído o trabalho, pode-se afirmar que no caso da primeira hipótese, o tema da integração regional não só é importante, mas também urgente. A transição energética está em curso neste exato momento e as decisões de impulsioná-la devem ser tomadas de imediato. O gás, atuando como combustível ponte, deve ter posição de destaque na matriz energética da América do Sul antes que venha a ser substituído por opções importadas ou por alternativas cuja baixa acessibilidade façam com que sejam procuradas outras fontes de energia. É urgente e primordial que se construam laços de confiança mútua entre os países da América do Sul para evitar que os recursos que poderiam ser investidos em obras de infraestrutura, que trariam benefícios inquestionáveis, se destinem à utilização de combustíveis mais caros.

Sobre a segunda hipótese, a integração da América do Sul não pode esperar por eventuais afinidades entre as lideranças sul-americanas. Os países da região podem preservar sua diversidade de opções políticas e visões de mundo, mas os acordos assinados devem contribuir para a busca de um equilíbrio que permita estabelecer regras de jogo justas, realistas e eficazes, construídas com base em uma ampla discussão e permanecendo atentos à necessidade de revisões de modo a evitar que os interesses de algum grupo, setor ou país prevaleçam sobre os da coletividade..

Finalmente, no caso da terceira hipótese, a existência de leis e regras estáveis não se revelou suficiente para dar estabilidade e segurança aos investimentos estrangeiros, principal

fonte de financiamento de projetos energéticos. O estudo do caso boliviano evidenciou uma realidade em que as regras podem servir como instrumento de perpetuação da pobreza e de aumento da iniquidade social nos países da região. Ademais dos Rs (do teorema Recursos – Redes – Regras), temos que buscar um quarto R, tão ou mais importante que os primeiros, sem o qual a integração energética carece de sentido histórico e social. Trata-se do R de Redistribuição da Riqueza, que propicie o desenvolvimento sustentável de nossos países de forma solidária e humana.

O produto final da tese não são respostas, mas sim a indicação de um rumo que deverá seguir a integração energética regional. Tão ou mais importante quanto a continuidade dos investimentos ou a consecução de melhores índices macroeconômicos na América do Sul, é que estes investimentos sirvam para avançar na qualidade de vida dos sul-americanos, sobretudo daqueles que vivem, ou sobrevivem com menos de um ou dois dólares por dia.

No século XIX, Antonio Raimondi – pesquisador italiano que estudou a riqueza em recursos naturais da flora e fauna peruana – disse uma frase que é até agora repetida corriqueiramente: “o Peru é um mendigo sentado em um banco de ouro”. Essa realidade, repete-se hoje para América do Sul em geral. Temos os recursos energéticos estratégicos que tanto nós como o mundo precisam, mas milhões de sul-americanos continuam a não ter sequer acesso à energia elétrica em suas casas.

Existem, portanto, três opções bem definidas:

- o curso atual da integração se mantém. A sub exploração dos recursos ocasiona a formação de bolhas de riquezas cíclicas para grandes investidores que procuram uma janela de oportunidade para recuperar seus investimentos. Assim, buscam extrair os recursos sem se importar com a sustentabilidade, no menor tempo possível, porque o usufruto futuro não está garantido. Este sentido imediatista significa que se tirará a máxima vantagem possível na menor quantidade de tempo.
- a segunda opção é a de que cada país se feche em si mesmo. Desta forma, defenderíamos nossos recursos de tal forma que ninguém possa tirar-nos os recursos e não deixaríamos que estes sejam explorados por terceiros, procurando uma real ou utópica auto-suficiência energética. Como os países donos dos recursos não detêm o capital suficiente para sua exploração, o resultado é uma situação como a do “*perro de hortelano: que no come ni deja comer*”.<sup>758</sup> Os recursos ficam no subsolo como bens do Estado, alimentando um sentimento de amor próprio e de

<sup>758</sup> Expressão espanhola atribuída a Lope de Vega, para designar a quem não faz alguma coisa nem deixa que os outros a façam. Os cachorros, guardiões do horto, não comerão os produtos aí cultivados pois não são vegetarianos, nem deixarão que outros animais os comam.

dignidade soberana que, no entanto, não produz riqueza nenhuma. Enquanto isso, o trem da transição energética ao passar, cria novas opções desvalorizando estes recursos, que terão perdido a oportunidade de ser vivificados.

- finalmente, a terceira opção é usar estes recursos como motor de uma integração energética na América do Sul, não retórica, e, sim, real, que seja uma estratégia para lograr o sonho de desenvolvimento econômico e social dos nossos países, erradicar a pobreza e criar bem-estar para nossas sociedades.

Para fortalecer os laços entre os países e gerar a confiança que os negócios precisam, a integração da América do Sul deve partir do conhecimento das histórias e realidades dos nossos povos. O sentido não é recrudescer os conflitos, mas perceber quão ínfimos são frente a todas as coisas que temos em comum. Começar a medir nossos índices de desenvolvimento, não em países, mas em região, criar um sentimento coletivo que faça com que nos envolvamos com a melhora das condições de vida, não só do último brasileiro do nordeste, mas que com o mesmo compromisso procuremos a melhora da qualidade de vida da criança esquecida no chaco paraguaio, na selva equatoriana ou na serra peruana. Para isso, o caminho ainda é longo, e como diria César Vallejo: *¡Ah! desgraciadamente, hombre humanos, hay, hermanos, muchísimo que hacer.*<sup>759</sup>

---

<sup>759</sup> VALLEJO, César. Los Nueve Monstruos. In: Poemas Humanos. Barcelona: Linkgua Ediciones S.L., 2008.

## REFERÊNCIAS

AJA ESPIL, Jorge A. A incidência do Direito Comunitário no Direito Nacional. In: “Curso de Direito Internacional Organizado pela Comissão Jurídica Internacional e pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas”. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1977.

AGUILLAR, Fernando Herren. Direito Econômico: Do Direito Nacional ao Direito Supranacional. São Paulo: Editorial Atlas, 2006.

Aliança Social Continental – ASC, Campanha Brasileira contra ALCA/OMC, Rede Brasileira pela Integração dos Povos – REBRIP. Integração na América Latina: subsídios para debater a integração dos povos. Rio de Janeiro: Cadernos de Formação, 2006.

ALA Rue, Pablo. Antecedentes y Perspectivas del Mercosur. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 1992.

ALEXANDRE, Cristina e PINHEIRO, Flávio Leão. Integração energética Sul-americana. Artigo publicado no Jornal do Brasil (18/07/2005) Observatório Político Sul Americano - OPSA. Núcleo de Estudos sobre o Congresso – NECON. Instituto IUPERJ. Disponível em <http://observatório.iuperj.br>.

ALMEIDA Edmar. Fatores Indutores e Barreiras ao Comércio de Gas Natural no Cone Sul. In: Petróleo & Gás Brasil. Rio de Janeiro, Instituto de Economia Universidade Federal de Rio de Janeiro UFRJ Outubro de 2002. pp 8-10.

ALMEIDA, José Gabriel Assis de. MERCOSUL: Manual de Direito da Integração. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2001.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. O MERCOSUL no Contexto Regional e Internacional. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Trajetória do MERCOSUL em sua primeira década (1991-2001): uma avaliação política a partir do Brasil. Ano I - Nº 03 - Quadrimestral - Maringá – PR, 2001.

ANDERSEN, Lykke E. CARO, Johann et al. Gas Natural y Desigualdad en Bolivia Después de la Nacionalización. Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo, No. 08/2006. La Paz: Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo, 2006.

ARCHER, Clive. International Organizations. London: Routledge, 1992.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes e LEAL, Maria Cristina. Globalização, integração regional e entraves à política social na América Latina. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes; TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Coord). Novas Perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo – *Estudos em Homenagem ao Prof. Celso R. Duvivier de Albuquerque Mello*. Rio de Janeiro: Renovar, pp 887- 909.

BALASSA, Bela. Teoria da integração econômica. 2 ed. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1972.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. La integración energética en el MERCOSUR ampliado. Washington D.C. 2001.

BASSO, Maristela. Organizadora. MERCOSUL: Seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros. Segunda Edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

- BAUMANN, Renato, organizador. MERCOSUL: Avanços e Desafios da Integração. Brasília: IPEA/CEPAL, 2001.
- BAYLIS, John e SMITH, Steve. *The Globalization of World Politics*. Bath: Oxford University Press, 2001.
- BILDER, Gaston. 'Why should Mercosur associate the Energy Charter Treaty?' (2004) OGEL.
- BOLETIN INFOPETRO (conselho editorial) – Integração Energética no Cone Sul: Harmonizar e Estabilizar Regras. In Boletim Infopetro, Rio de Janeiro: UFRJ, dezembro 2003.
- BRANCO, Luizella Giardino B. Sistema de solução de controvérsias no MERCOSUL. São Paulo: LTr, 1997.
- BRIGAGÃO, Clóvis, (org.). Estratégias de Negociações Internacionais: Uma visão brasileira. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001.
- BROWN, Chris. *Understanding International Relations*. London: Palgrave, 2001.
- BROWN, Harrison, BONNER, James e WEIR, John. Os próximos cem anos. Os recursos naturais e tecnológicos do Homem. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1957.
- BOCAYUVA, Pedro Cláudio Cunha. A Desconstrução de um Mito chamado Brasil. In: Proposta N° 80 Março/Maio de 1999. pp. 56-64.
- BOUZAS, Roberto. "El Mercosur diez años después: ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu?" Em: Desarrollo Económico, Buenos Aires: vol 41, N° 162, julho-setembro 2001.
- BURCHILL, Scott et al. *Theories of International Relations*. Great Britain: Palgrave, 2001.
- BURLEY, Anne-Marie, e MATTLI Walter. Europe before the Court. *International Organization, The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology*, vol 47, No 1, p. 41-76, 1993.
- BUZAN, Barry and LITTLE, Richard. *International System in World History: Remaking the study of International Relations*. Oxford, 2000.
- CAMARA DOS DEPUTADOS, Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL. Solução de Controvérsias no MERCOSUL: Coletânea de artigos sobre o Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL – Mercado Comum del Sul, instituído pelo Protocolo de Brasília e modificado pelo Protocolo de Olivos. Brasília: Centro de Documentação e Informação Coordenação de Publicações, 2003.
- CAMARGO, Sonia de. A Integração do Cone Sul; 1960-1990. Rio de Janeiro: IRI- Textos, N° 13, setembro 1992.
- CAMARGO, Sonia de. Instituições e mercado em processos de integração regional: Grupo Andino e MERCOSUL. Rio de Janeiro: IRI- Textos, No 20, novembro 1997.
- CAMARGO, Sonia de. A economia e a política na ordem mundial contemporânea. Texto apresentado no Seminário Internacional: "Procesos de Integración y Bloques Regionales" Buenos Aires, 10-12 septiembre 1997.
- CAMARGO, Sonia de. União Européia e MERCOSUL: Convergências e Divergências. Rio de Janeiro: IRI- Textos, N° 22, setembro 1999.
- CAMARGO, Sonia de. O Canto da Sereia. América Latina face a ALCA. Rio de Janeiro: IRI-Textos, N° 24, agosto 2002.

CAMPODONICO, Humberto. “La industria del gas natural y su regulación en América Latina”. Revista de la CEPAL N° 68, Agosto de 1999.

CAMPOS, João Mota de e CAMPOS, João Luiz Mota de. Manual de Direito Comunitário: O sistema institucional a ordem Jurídica o Ordenamento Econômico da União Européia. 5ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CAMPOS, João Mota de. Manual de Direito Comunitário. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2008.

CAMPOS, Vitor Luis Pereira de. Harmonização, uniformização e unificação das normas jurídicas: a integração para o desenvolvimento do mercado de gás natural 2004. Monografia (Graduação) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Orientadora Profa. Dra. Marilda Rosado de Sá Ribeiro.

CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. MERCOSUL. A integração, o Direito e os Conflitos Coletivos de Trabalho. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

CENTRO DE ESTUDOS KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. A Agenda política e institucional do MERCOSUL : aportes para a integração regional: Debates No 14, São Paulo, 1997.

CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. O Brasil e a Integração sul-americana. In: Cadernos do Desenvolvimento. Ano 3 n.4 (2008) Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2008.

CEPAL COMISION ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1994.

CHANONA, Alejandro. Is There a Comparative Perspective between the European Union and NAFTA? UNU/CRIS e-Occasional Papers 0-2003/5.

CINDES – Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento. O Brasil na América do Sul: Relatório Final da Força Tarefa. Rio de Janeiro, 2007.

CONANT, Melvin A., GOLD, Fern Racine. A geopolítica energética. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1981.

CORRÊA Luiz Felipe de Seixas, A Visão Estratégica Brasileira do Processo de Integração, 1998.

COTULA, Lorenzo. Reconciling regulatory stability and evolution of environmental standards in investment contracts: Towards a rethink of stabilization clauses. The Journal of World Energy Law & Business 2008 1(2):158-179.

D’ANGELIS, Wagner Rocha. MERCOSUL: da intergovernabilidade à supranacionalidade? Curitiba: Juruá, 2003.

D’ARCY, François. União Europeia: Instituições, políticas e desafios. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

DESHAZO Peter. Bolívia. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. P 323-351.

DOUGHERTY, James E. e PFALTZGRAFF, Robert L.. Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

- DUARTE, Cristiano Buenaventura. Opportunities and Challenges in Developing Gas Markets in South America. Technical Paper apresentado no Rio Oil & Gas Expo and Conference 2008. IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo, Gas e Biocombustíveis, 2008.
- DURAN, Martín. “Mercados Energéticos: Incidencia en los procesos de integración energética regional”. In: Revista Petróleo YV. Ano 9 No 31, 2007 – 2008.
- ECHEVERRY, Ricardo. Solución de Controversias en el Pacto Andino Texto apresentado no Seminário Internacional: “I Congreso Nacional y regional sobre Arbitraje y Mediación: Acceso a Justicia, Seguridad Jurídica y Alianzas estratégicas en el escenario de integración regional”, novembro, 2002
- ESPINDOLA, Roberto e KACOWICZ, Arie. Latin America on the International Stage. Jerusalem: Truman Institute, 1996.
- ETZIONI, Amitai. Political Unification Revisited: On building Supranational Communities. Maryland: Lexington Books, 2001.
- EXCMA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE BOLIVIA, TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA. Integración Derecho y Tribunales Comunitarios. Seminario Internacional. Sucre: Editorial Judicial, 1996.
- FRANCELLINO Roberto. In BRASIL ENERGIA, Revista. Editorial Junho 2008.
- FREIRE, Silene de Moraes, organizadora. MERCOSUL em Debates: Desafios da Integração na América Latina. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001.
- FREITAS Júnior, Antonio Rodrigues de. Globalização, MERCOSUL e crise do Estado-Nação: perspectivas para o direito numa sociedade em mudança. São Paulo: LTr, 1997.
- FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (FUNAG). Globalização na América Latina: Integração Solidária. Brasília: FUNAG, 1997.
- GHIRARDI, André. Gás Natural na América do Sul: do conflito à integração possível. Le Monde Diplomatique. Janeiro 2008.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Quinhentos anos de periferia. Porto Alegre: Editora Contraponto, 1999.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Instituições Supranacionais no MERCOSUL e Democracia: notas preliminares. Trabalho apresentado no Fórum de Direito Comunitário no MERCOSUL, organizado pela Escola de Administração Fazendária - ESAF e pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil-ANOREG, realizado de 9 a 12 de abril de 1996.
- HAAS, Ernst B. Partidos Políticos y Grupos de Presión en la Integración Europea. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), BID, 1966.
- HARDT, Michael e NEGRI, Antonio. Império. 3ª edição. Rio de Janeiro, São Paulo: Editora Record, 2001.
- HERDEGEN, Matthias. Derecho Internacional Público. Fundación Konrad Adenauer. México 2005.
- HETTNE, Björn e INOTAI Andrés. The New Regionalism: Implications for Global Development and International Security. The United Nations University WIDER World Institute for Development Economics Research. Forssan Kirjapaino Oy, 1994.
- HETTNE, Björn e SÖDERBAUM, Fredrick. Theorising the rise of regionness. Em: BRESLIN, Shaun et al. New Regionalisms in the Global Political Economy, London & New York: Routledge, 2002.

KOTLER, Philip. Administração de Marketing: a edição do novo milênio. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2000. 10ª edição.

KRASNER, Stephen. International Regimes. Ithaca: Cornell University Press, 1983

HURRELL, Andrew. Latin America in the New World Order: A regional bloc of the Americas? International Affairs, Cambridge University Press, vol 68, No 1, p.121-139, janeiro 1992.

INTAL INSTITUTO PARA LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA. El Tribunal Andino de Justicia del Acuerdo de Cartagena. Montevideo: ALADI, 1985.

ISBELL, Paul. “El gas: una cuestión conflictiva en America Latina”. Em: *Cuadernos de Energía*, Nº 12, Marzo 2006

JARAMILLO ROJAS, Germán. “Solución de Controversias: El Caso Andino” Texto apresentado no Seminário Internacional: “Procesos de Integración y Bloques Regionales” mecanismos alternos de solución de controversias, Banco Inter Americano de Finanzas. Washington, Outubro 26 de 2000.

JUNIOR, José Cardoso Dutra. Integração Econômica e Direito da Integração: Fundamentos do Direito do MERCOSUL. Dissertação de mestrado apresentada como requisito à obtenção do grau de mestre, Faculdade de Direito da Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2006. Orientador Prof. Dr. Antônio de Moura Borges.

JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA (JUNAC) e INSTITUTO PARA LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA (INTAL). Historia Documental del Acuerdo de Cartagena. Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), BID, 1974

JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA (JUNAC) e INSTITUTO PARA LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA (INTAL). Estratégias de Desarrollo e Integración en el Grupo Andino. Lima: Departamento de Comunicaciones e Información de la Junta del Acuerdo de Cartagena, 1985.

KELSTRUP, Morten. “Integration Theories: History, Competing Approaches and New Perspectives. In: Explaining European Integration”. In: Anders Wivel (ed.) Explaining European Integration, Copenhagen Political Studies Press, 1998.p-15-55.

KRASNER, Stephen. “Compromising Westfalia” In: International Security, Vol 20, no 3, p. 115-151.

KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. International Governance as New Raison d’État? The case of the EU Common Foreign and Security Policy. European Journal of International Relations, SAGE Publications and ECPR European Consortium for Political Research, Vol 10 (2), p-147-188, 2004.

LANDAU, Georges D. Brasil. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. pp. 235-268.

LANDAU Georges. La Crisis energética de América del Sur. En: Archivos del Presente. Año 12 No 47,2008. pp. 111- 122.

LEIRA, Diego Eduardo Escuder. Análise crítica do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL: em busca de uma solução definitiva. Rio de Janeiro, 1996. Dissertação (mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

- LOBO, Maria Teresa de Cárcomo. Manual de Direito Comunitário: 50 anos de Integração. 3ª edição. Curitiba: Juruá 2008.
- MALLMANN, Maria Izabel. Les Etats-Unis et l’Amerique latine à l’heure des régionalisations. Quel avenir pour les relations interaméricaines? These de doctorat de L’Université de la Sorbonne Nouvelle Paris III (Sciences politiques), 1994.
- MANIRUZZAMAN, A.F.M The pursuit of stability in international energy investments contracts: A critical appraisal of the emerging trends. The Journal of World Energy Law & Business 2008 1(2):121-157.
- MARES, David R. Natural Gas Pipelines in the Southern Cone. Working Paper # 29. Baker Institute Energy Forum, May 2004.
- MARES, David R. Sector energético latinoamericano: Integración a todo gas. In Contrapunto. Abril/junio 2006 pp 90-96.
- MARTIN, Lisa L. and SIMMONS, Beth A. International Institutions: An International Organization Reader. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology and the IO Foundation, 2001.
- MARTINS, Daniela Couto. A regulação da indústria do petróleo segundo o modelo constitucional brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- MEDEIROS, Marcelo de A. “Prerrogativas estatais, integração regional e lógica distributiva”. In: Lua Nova: Revista de Cultura e Política N° 58. São Paulo, 2003
- MEDEIROS, Norberto de Franco. “Integração energética da América Latina” In: SINDLAB Noticias (05/03/07) <http://www.sindlab.org/noticia02.asp?noticia=9829> aceso em 23 de marco de 2008.
- MELLO, Celso de Albuquerque. O Direito Internacional Público em Transformação. Rio de Janeiro: PUC RJ Instituto de Relações Internacionais e de Direito Comparado IRICO Editora Resenha Universitária São Paulo, 1976.
- MELLO, Celso D. Albuquerque. A. Direito Internacional Americano: Estudo sobre a contribuição de um Direito Regional para a Integração Econômica. Universidade Gama Filho. Curso de Pós Graduação. Doutorado em Direito. Rio de Janeiro, 1992.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. Direito Internacional Econômico. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.
- MELLO, Celso de Albuquerque. Direito Internacional da Integração. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- MELLO, Celso D. Albuquerque. A soberania através da História. Em: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- MELLO, Celso de Albuquerque. Curso de Direito Internacional Público 15ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- MENEZES, Wagner. Lineamentos para sistematização do estudo do Direito da Integração. In RT/Fasc Cív. v. 773, p-52-73, março 2000.
- MERCADOS ENERGETICOS. La integracion energetica en el Pacto Andino. Estudio realizado para Interamerican Development Bank.
- MONTEIRO, Geraldo Tadeu Moreira. A governabilidade regional: Os mecanismos de integração. In: BRIGAGÃO, Clóvis, (org.). Estratégias de Negociações Internacionais: Uma visão brasileira. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001.

MORAVCSIK, Andrew. "Negotiating the Single European Act". In Robert Keohane and Stanley Hoffman, *The New European Community*, Westview Press, 1991.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*. Vol 31 no 4, dec 1993. p-473-524.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NUSSBAUM Martha. *Frontiers of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, England, 2006.

OLADE e MERCADOS ENERGETICOS. *La situación energética en América Latina*. Estudio realizado para Corporación Andina de Fomento CAF, marzo de 2003.

OBREGÓN, Marcelo F. Quiroga. *A necessidade da Aplicação do Direito Comunitário no Mercosul*. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2004.

O'KEEFE, Thomas Andrew. Argentina. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. *Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. P 205-234.

OLIVEIRA, Adilson de (coord). *Energia e Desenvolvimento Sustentável. Relatório Final*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia UFRJ, 1998.

OLIVEIRA, Adilson de. *La sostenibilidad Energética em Sud América: El rol de Brasil*, 2006.

OLIVEIRA, Adilson de. *Integración y transición energética: una perspectiva brasileña*. *Foreign Affairs Latinoamérica Volumen 9 Número 2*, marzo de 2009.

OTTA, Lu Aiko, "América Latina discute projetos de integração em energia" artigo publicado no jornal O Estado de S. Paulo, (26-11-2007).

PAULA, Ericson de. *Um modelo de Integração Energética para a América Latina*. São Paulo: Editora Bartira, 1997.

PAULA, Gabriel de. *El control sobre los recursos naturales, la seguridad y el conflicto en los países de América del Sur. El caso del gas natural en Bolivia y el agua potable en Argentina*. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006. Disponível em: <[www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm](http://www.caei.com.ar/pt/irebooks.htm)> Acesso em 13/07/2009.

PEDROSO JUNIOR, Jorge Antonio. *A Internacionalização das National Oil Companies e o Direito Internacional*. Dissertação de mestrado apresentada como requisito à obtenção do grau de mestre, Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Orientadora Profa. Dra. Marilda Rosado de Sá Ribeiro.

PEREIRA, Amanda (editor). *Integración Energética Regional: Processo en marcha con final abierto*. I Simpósio de Integración Energética. Arpel, Punta del Este, octubre de 2003.

PEREIRA, Ana Cristina Paulo. *Direito Institucional e Material do MERCOSUL*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

PEREIRA, Antônio Celso Alves. *O Direito Internacional do Desenvolvimento como instrumento de mudança na sociedade internacional contemporânea*. Tese ao Concurso de livre-docência em Direito Internacional Público. Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988.

- PEREIRA, Antônio Celso Alves e MELLO, Celso Renato Duvivier de Albuquerque (coord) Estudos em Homenagem a Carlos Alberto Menezes Direito. Renovar: Rio de Janeiro, 2003.
- PEREIRA, João Eduardo de Alves. Geopolítica e direito internacional no século XXI . In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes; TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Coord). Novas Perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo – Estudos em Homenagem ao Prof. Celso R. Duvivier de Albuquerque Mello. Rio de Janeiro: Renovar, 867-885.
- PEREIRA, João Eduardo de Alves. Superação de Assimetrias no Acesso à Energia. Revista da Faculdade de Direito de Campos, v. VIII, p. 91-110, 2007.
- PEREIRA, Lia Valls. Estratégias de Desenvolvimento Regional: MERCOSUL, NAFTA e ALCA. In: BRIGAGÃO, Clóvis, (org.). Estratégias de Negociações Internacionais: Uma visão brasileira. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001.
- PIRES, Adriano e SCHECHTMAN, Rafael. Gás Natural: Fundamentos da Indústria e do Mercado no Brasil. In: LANDAU, Helena (coordenadora) Regulação Jurídica do Setor Elétrico. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2006.
- RAWLS, John. A Theory of Justice. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.,1999
- REIS, Marcio Monteiro. O Estado contemporâneo e a Noção de Soberania. In: MELLO, Celso de Albuquerque. Anuário: Direito e Globalização: A Soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. P-279 e ss.
- REMIRO Brotons, Antonio. Derecho Internacional Público. Principios fundamentales. Madrid: Editorial Tecnos, 1982.
- REZEK, José Francisco. Direito Internacional Público. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Direito do Petróleo. As Joint Ventures na Indústria do Petróleo. 2ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Soberania e Expropriação - Novas Tendências No Século XXI. . Estudo apresentado no Rio Oil & Gas Expo and Conference 2008. IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis, 2008.
- RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Parecer sobre a Oitava Rodada de Licitações. In RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá (org.). Novos Rumos do Direito do Petróleo. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.11-123.
- RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Sovereignty over Natural Resources Investment Law and Expropriation: The case of Bolivia and Brazil. The Journal of World Energy Law & Business. Oxford, 2009 2(2):129-148.
- RIOS, Sandra Polônia e VEIGA, Pedro da Motta. América do Sul: A integração pode sobreviver ao nacionalismo econômico?. In RBCE Revista Brasileira de Comércio Exterior, no 88 julho-setembro de 2006 FUNCEX – Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior e LATN Latin American Trade Network.
- RIOS, Sandra Polônia e VEIGA, Pedro da Motta. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. In Breves CINDES 10 agosto de 2008.
- RISSE, Thomas. Regionalism and Collective Identities: The European Experience. Prepared for the Workshop “El estado del debate contemporáneo en Relaciones Internacionales”. Buenos Aires, July 27-28, 2000.

RITTBERGER, Volker. The future of Sovereignty and Models of International Organization: Rethinking Key Concepts of International Relations. Paper prepared for IPSA XVIII World Congress, Seoul, 17-21 Agosto 1997.

ROSAMOND, Ben. Theories of European Integration,. London: Palgrave, 2000.

RUGGIE, John Gerard. “Territoriality and beyond; problematizing modernity in international relations.” International Organization, The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology, vol 47, No 1, p. 139-174,1993.

RUTHERFORD, Donald. Dictionary of Economics. Routledge. London and New York, 1992.

SALOMÃO, Luis e MALHÃES, José. Processo de Integração Energética: Rumos e Percalços. Papeis Legislativos n.3, julho 2007. Observatório Político Sul Americano - OPSA. Núcleo de Estudos sobre o Congresso – NECON. Instituto IUPERJ Disponível em <http://observatorio.iuperj.br> .

SANAHUJA, José Antonio. Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional de América Latina. In: MARTINEZ, Laneyde, PEÑA Lázaro e VASQUEZ, Mariana (org.). Anuario de la Integración Regional América Latina y el Gran Caribe, año 2008-2009. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2008.

SARDENBERG, Ronaldo. Curso de Relações Internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

SECRETARIA ADMINISTRATIVA DEL MERCOSUR. Primer Informe Semestral de la Secretaría del Mercosur: Un Foco para el Proceso de Integración Regional. Montevideo: Mercosur, julio de 2004

SEITENFUS, Vera Maria P. e DE BONI, Luis A. Coordenadores. Temas de Integração Latino-americana. Petrópolis: RJ: Editora Vozes, 1990.

SENNES, Ricardo Ubiraci e PEDROTI, Paula. “Entre a geopolítica e a geoeconomia: regimes internacionais e o tema da energia nas relações latino-americanas”. São Paulo: Prospectiva Consultoria, 2007.

SENNES, Ricardo Ubiraci and NARCISO, Thais, “Brazil as an International Energy Player”, in Lael Brainard and Leonardo Martinez-Diaz (eds.), Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil’s Changing Role in the Global Economy (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008).

SILVA, Celson J. da. Antecedentes Históricos do Processo de Integração Latino-Americana: ALALC, MCCA, Pacto Andino, 1990.

SILVA, Lauriana de Magalhães. Direito Internacional dos Investimentos e Tratados Internacionais contra Dupla Tributação da Renda. Revista do Mestrado em Direito UNB, Brasília, 2007 pp 42-70.

SILVEIRA, Caio Márcio e BOCAYUVA, Cunha. Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável Enfoque Estratégico e Construção de Indicadores. Disponível em: [http://www.iets.org.br/biblioteca/Desenvolvimento\\_local\\_integrado\\_e\\_sustentavel.pdf](http://www.iets.org.br/biblioteca/Desenvolvimento_local_integrado_e_sustentavel.pdf)

SMITH, Michael. Regions and Regionalism. In :WHITE, Brian et allis. Issues in World Politics. London, Macmillan Press Ltd, p.69 – 89, 1997.

SMITH, Michael. Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation. European Journal of International Relations, SAGE Publications and ECPR European Consortium for Political Research, Vol 10 (1), p-95-136, 2004.

STRAT Consulting. A Reforma da Indústria do Gás Natural na Bolívia. Estudo para Elaboração de um Modelo de Desenvolvimento da Indústria Brasileira de Gás Natural. Rio de Janeiro: Agosto de 2004. Disponível em: [http://www.anp.gov.br/gas/gas\\_projetos.asp](http://www.anp.gov.br/gas/gas_projetos.asp). Acesso em: 19.08.2008

TALLBERG, J. Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences? *West European Politics*. January, vol.25 no 1, p-23-46, 2002.

TORO JIMENEZ, Fermín. Manual de Derecho Internacional Público. Vol. 1. Caracas: Cursos de Derecho Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela, 1982.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA. Memorias. Seminario Internacional: La integración, Derecho y los Tribunales Comunitarios. Quito: Noplu, 1997.

TSEBELIS, George e GARRETT, Geoffrey. The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. *International Organization*, The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology, vol 55, No 2, p. 357-390, Spring 2001.

VAL, Eduardo Manuel. A construção do sistema de solução de controvérsias no MERCOSUL: antecedentes, balanço e perspectivas. Rio de Janeiro, 1996. Dissertação (mestrado) - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

VÄYRYNEN, Raimo. Regionalism: Old and New. In: "International Studies Review, vol. 5. p. 25-51, March 2003.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. A ordem jurídica do MERCOSUL. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

VENTURA, Deisy e PEROTTI, Alejandro D. El proceso legislativo del Mercosur. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2004.

VIEIRA, José Luiz Conrado. A integração econômica internacional na era da globalização: Aspectos Jurídicos, Econômicos e Políticas sob Prismas Conceitual e Crítico. São Paulo: Letras & Letras, 2004.

WALLACE, Helen and WALLACE, William. Policy-making in the European Union. Oxford: Oxford University Press, 2000.

WALLACE, William. "The Sharing of Sovereignty: the European Paradox". In: *Political Studies*, XLVII, 503-521, 1999.

WÄLDE, Thomas. Renegotiating acquired rights in the oil and gas industries: Industry and political cycles meet the rule of law. *The Journal of World Energy Law & Business* 2008 1(1):55-97

WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

WENDT, Alexander. The Agent-Structure problem. *International Organization* v. 41, n 3, 1987. p.352-364.

WIEGER, Mario A. Integración Energetica en el Cono Sur. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Buenos Aires, 1996. 187 pp. 1996.

WIENER, Antje e DIEZ, Thomas. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004

WIND, Marlene. Europe Towards a Post-Hobbesian Order? A Constructivist Theory of European Integration: (Or how to explain European integration as an unintended consequence of rational state-action). RSC No 96/31. Robert Schuman Centre. European University Institute, San Domenico, 1996.

WISE Carol. Peru. In: WEINTRAUB, Sidney, HESTER, Annete e PRADO, Veronica R. Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. pp. 290-322.

YOUNG, Oran. International Cooperation. Building Regimes for Natural Resources and the Environment. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

YOUNG, Oran. The Effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables, J.N. Rosenau and E.O. Czempiel, Governance Without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp.160-194.

ZAMBRANO Morales, Enrique A. La Unión Europea: un proyecto político, económico y social. El Tratado de Amsterdam. Bogotá: Edición Príncipe, 2001.

ZANELLA, Cristine Koehler. A Esperança Energética na Caixa de Pandora: Oportunidades e potencialidades da Integração Gasífera na América do Sul. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito da Integração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2007. Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Silva Seitenfus.

ZELADA CASTEDO, Alberto. Solución de Controversias en el Derecho Internacional Económico y en el Derecho de la Integración Económica Regional. Sucre: Universidad Andina Simón Bolívar, 1996.

ZORATTO, Laura. Mecanismos de Solução de Controvérsias no Nafta e no MERCOSUL: lógicas determinantes e seus reflexos sobre as relações entre Estado e empresa. Rio de Janeiro, 2004. Dissertação (mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Fontes primárias e recursos para pesquisa na Internet:

Tratados de Constituição e Modificatórios da União Européia, Comunidade Andina de Nações e MERCOSUL, assim como demais decisões de seus órgãos.

Aladi: [www.aladi.org](http://www.aladi.org)

CAN: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

MERCOSUL (Secretaria Administrativa): [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy)

Ministério das Relações Exteriores do Brasil: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)

Red Académica uruguaya: [www.rau.edu.uy/mercosur/](http://www.rau.edu.uy/mercosur/)

União Européia: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

Integración Sur: [www.integracionsur.com/americanolatina](http://www.integracionsur.com/americanolatina)

Laboratório Sindical Industrial MERCOSUL – União Européia: SINDLAB  
<http://www.sindlab.org/noticia02.asp?noticia=9829>

Organización Latinoamericana de Energía – OLADE: [www.olade.org.ec](http://www.olade.org.ec)

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana:  
<http://www.iirsa.org>

Unión de Naciones Suramericanas UNASUR [www.comunidadandina.org/sudamerica.htm](http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm)

Primera Cumbre Energética Suramericana: <http://uniondelsur.menpet.gob.ve/>  
ARPEL website <http://www.arpel.org>

## **APÊNDICE - Grupos de trabalho, fóruns e outros acordos para a cooperação energética**

**Comitê Hemisférico de Direção para a Energia e Secretariado de Coordenação Energética (Hemispheric Energy Steering Committee and the Energy Coordination Secretariat):** Fundado na Cúpula das Américas de 1995. Constituído dos ministros da Energia para aumentar a cooperação e a integração na região; visa a orientar a implementação de planos de ação.

**Fórum Ambiental do Hemisfério Ocidental para o Petróleo e o Gás (The Western Hemisphere Oil and Gas Environmental Forum):** Iniciativa conjunta entre empresas de petróleo e gás estatais e do setor privado dos Estados Unidos e da América Latina. Voltado para o estímulo à colaboração da indústria na melhora da saúde, da segurança e desempenho ambiental nas atividades relacionadas ao petróleo e ao gás. Originalmente dependente do apoio financeiro e institucional do Departamento de Energia dos Estados Unidos, tornou-se auto-sustentável em 1996.

**Associação Regional de Empresas de Petróleo e Gás Natural Latino-americanas e do Caribe (ARPEL):** Formada por 25 empresas de petróleo e gás. É um fórum interativo para a troca de idéias, experiências e conhecimentos.

**Comissão de Integração Energética Regional (CIER):** Fundada em 1964, a CIER reúne organizações e empresas de serviços públicos ligadas ao setor elétrico dos dez países sul-americanos de raízes ibéricas. Seu objetivo é promover e estimular a integração dos setores elétricos da região. Conselho Mundial de Energia (CME): Organização global plurienergética. O CME tem comitês filiados em mais de 90 países, inclusive a maior parte dos grandes produtores e consumidores de energia. Com 80 anos de existência, abrange todos os tipos de recursos energéticos, incluindo carvão, petróleo, gás natural, energia nuclear, energia hidráulica e energias renováveis. acreditado junto à ONU, não-governamental, sem fins lucrativos e não-alinhado.

**Agência Internacional de Energia (AIE):** Formada em 1974, é o fórum energético dos 26 países-membros da OCDE. Agência autônoma ligada à OCDE, a AIE tem entre seus objetivos a melhora do abastecimento de energia no mundo e da estrutura da demanda, uso mais eficiente da energia e desenvolvimento de fontes alternativas de energia para reduzir a dependência de uma única fonte.

**Fórum Internacional de Energia (FIE):** Iniciativa multilateral para melhorar as relações entre nações produtoras de petróleo e nações consumidoras. O primeiro encontro ministerial realizou-se em 1991, e desde então houve outras nove conferências, fóruns com o propósito de tratar assuntos relevantes para produtores líquidos e consumidores líquidos de energia.

**Organização Latino-Americana de Energia (OLADE):** Fundada em 1973. Promove a integração e o desenvolvimento do setor energético na América Latina. Tem representantes dos governos e do setor privado.

**Comitê do Setor de Energia e Mineração, Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID):** Promove diversos projetos de energia na região, especialmente o Plano Puebla-Panamá.

**Banco Mundial — Setor de Energia e Mineração do Grupo de Infra-estrutura, Finanças e Setor Privado da Região Latino-americana e Caribenha:** Oferece assistência financeira para projetos de energia, além de assistência técnica e política, especialmente na implantação de reformas institucionais.

**Tratado da Carta de Energia:** Canadá, Estados Unidos e Venezuela são observadores neste acordo internacional de 1994 que comanda e orienta o investimento, o comércio e as práticas de trânsito dos países-membros na área energética. De modo mais amplo, procura promover a cooperação em questões energéticas amplamente definidas, em um ambiente multilateral. A Secretaria Geral está em Bruxelas, Bélgica.

## GRUPOS REGIONAIS

**Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA):** Em colaboração com o BID e com a Corporação Andina de Fomento (CAF), esta iniciativa, lançada na Cúpula de Presidentes Sul-Americanos de 2001, pretende modernizar, desenvolver e integrar a infraestrutura regional na América do Sul, inclusive no setor energético.

**Iniciativa para a Integração Energética Plano Puebla-Panamá (PPP):** Acordo entre seis países centro-americanos e os estados do sul do México para promover o desenvolvimento regional e a integração entre os países centro-americanos e o México. Seu maior projeto é o Sistema de Interconexão Elétrica dos Países da América Central (SIEPAC).

**Conselho dos Ministros da Energia, Eletricidade, Hidrocarbonetos e Minas da Comunidade Andina:** Teve seu primeiro encontro no início de 2004. Identificou três principais áreas de ação: integração dos mercados de energia; a posição da sub-região nos mercados internacionais de hidrocarbonetos, e serviços energéticos e clusters de energia.

**Mecanismo Técnico Bilateral em Energia México—Canadá:** De acordo com um memorando de entendimento de 2002 entre os dois países, este grupo de trabalho se reúne anualmente para discutir planos de trabalho para diversas atividades de cooperação. Sua vida operacional prevista é de cinco anos, prorrogáveis ao fim desse prazo.

**Grupo de Trabalho Energético (GTE) dentro da Comissão Binacional Estados Unidos-México:** Incorporado à Comissão Binacional em 1996, este grupo de trabalho luta para fortalecer o comércio energético bilateral e promover a cooperação científica e tecnológica no setor.

**Energias Renováveis nas Américas (ERNA), Iniciativa da Unidade para o Desenvolvimento Sustentável e o Meio Ambiente, Organização dos Estados Americanos (UDSMA/OEA):** Proporciona a funcionários de governo acesso a informações sobre tecnologias energéticas eficientes e de energias renováveis, e serve como ponto de contato para o setor energético privado nas Américas. A ERNA aplica programas de capacitação institucional e técnica e patrocina conferências e oficinas periódicas sobre tecnologias de energia sustentável.

**Divisão de Recursos Naturais e Infra-Estrutura — Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL):** Trabalha em conjunto com a Divisão de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (OEA) para promover a eficiência e a competitividade do setor energético, ao mesmo tempo que garante a proteção ambiental.

**Agência pela Proibição de Armas Nucleares da América Latina e Caribe (OPANAL):** Estimula o uso da energia atômica para fins pacíficos e denuncia as armas nucleares que ameaçam todos os povos e nações. Criada como parte do Tratado de Tlatelolco, que entrou em vigor em 1969.

**Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL):** Formado em 1991, o MERCOSUL procura viabilizar a integração econômica entre seus quatro membros plenos (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e seis membros associados (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), também na área da energia.

**Comunidade Andina de Nações (CAN):** Fundada em 1969, esta organização trabalha pelo desenvolvimento e pela integração de seus Estados- membros (Bolívia, Colômbia, Equador e Peru; a Venezuela se retirou em abril de 2006) em diversas áreas, inclusive a da energia.

**Iniciativa Energética Hemisférica (IEH):** Fundado na primeira Cúpula das Américas, realizada em Miami em 1994, este programa procura promover a integração energética regional, abrir mercados de energia seguros, garantir o desenvolvimento sustentável e estimular investimento firme e suficiente em projetos energéticos regionais. PetroAmérica: Este programa, devotado à consolidação da produção de petróleo da América Latina, teve início com a assinatura de um protocolo entre o Brasil e a Venezuela em 1999.

**PetroSul:** Formada em 2004, esta organização foi idealizada para constituir um conglomerado de estatais petroleiras da Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela; as estatais do Equador e da Colômbia também poderiam ser incluídas no acordo. Foi fundada para trabalhar pela integração energética regional e pode se ampliar para facilitar a expansão da integração regional.

**PetroCaribe:** Iniciado em 2005, este acordo possibilita aos países do Caribe o ajuste favorável de preços para os derivados do petróleo venezuelano. Ele procura também estabelecer um mercado regional integrado de energia que se mantenha independente da influência dos países ricos, como os Estados Unidos.