**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE ENERGIA E AMBIENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENERGIA**

LILIAN DA SILVA

**A INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA NA AMÉRICA DO SUL: UMA
ANÁLISE DA FORMAÇÃO DE PREFERÊNCIAS DO BRASIL POR
ACORDOS BILATERAIS**

**SÃO PAULO
2016**

LILIAN DA SILVA

A INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA NA AMÉRICA DO SUL: UMA ANÁLISE DA
FORMAÇÃO DE PREFERÊNCIAS DO BRASIL POR ACORDOS BILATERAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Energia do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientador: Profº. Drº. Célio Bermann

Versão Corrigida

SÃO PAULO
2016

**AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTES
TRABALHOS, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO,
PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.**

FICHA CATALOGRÁFICA

Silva, Lilian da.

A integração energética na América do Sul: uma análise da formação
de preferências do Brasil por acordos bilaterais / Lilian da Silva;
orientador: Célio Bermann .– São Paulo, 2016.

97 f.: il.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em
Energia – Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo

1. Energia elétrica - integração. 2. Acordos internacionais. I.
Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: SILVA, Lilian

Título: A Integração Energética na América do Sul: uma análise da formação de preferências do Brasil por acordos bilaterais

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Energia do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Presidente: _____ Assinatura: _____

À Vó Minda (in memorian)
e à Mamãe Celina,
por me ensinarem tudo sobre
o amor e a coragem.

Ao Fred, por ser meu lar.

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus pelo privilégio e capacidade de realizar esse curso; a minha mãe Celina Regina por ter priorizado minha educação sobre todas as coisas, por sua companhia nas noites de estudo e pelo exemplo de coragem diante da vida. Ao meu pai, José Roberto, por me fazer entender que os momentos de descanso e lazer devem fazer parte de qualquer caminhada que inclua trabalho duro.

A minha irmã, Vivian Silva, eu gostaria de agradecer pela ajuda em todas as lições de casa, por arrumar meu cabelo sempre e por cuidadosamente ter revisado este trabalho. Minha eterna gratidão a minha Vó Minda por ter participado, valorizado e amado todas as coisas que eu cativava, durante o tempo que a vida nos deu.

Agradeço também ao meu Orientador Prof. Dr. Célio Bermann por ter acreditado e apoiado este trabalho desde o início, e a todos os professores que cultivaram em mim o amor pelo conhecimento. Entre eles, principalmente, a Prof. Dr. Cláudia Alvarenga Marconi, pela inspiração e paixão com que se dedica aos estudos das relações internacionais e o Prof. Dr. Emmanuel Silva Nunes de Oliveira Junior, meu orientador durante a graduação, que me acompanhou também no Mestrado, e mais ainda, me guiou pelos primeiros percalços que envolvem uma pesquisa.

A minha amiga de uma vida toda, Letícia Amaral (Loh), agradeço pela compreensão imediata de todas as minhas fraquezas e por todas as mensagens de incentivo que me fizeram cumprir essa e muitas outras etapas. Sou grata ainda, aos meus amigos do peito, Fernanda Zago, Fábio Medina, Bruna Alves, Pamela Souto, Cleber Gomes e todo o time HandBöhr com quem vivi as melhores lembranças do período escolar/universitário. Além deles, agradeço meus colegas e parceiros de Mestrado que iluminaram esse período: Talita Darwiche, Dafne Silva, Daniel Vivacqua, Juci Galvão e Marketa Jerabek.

Ao Frederico Almeida, meu noivo, eu sou muito grata por todos os momentos de alegria, pelo cuidado, por ter despertado em mim mais e maiores sonhos e, especialmente, pela disposição em conquistá-los ao meu lado sempre e sempre.

Por fim, agradeço ao Instituto de Energia e Ambiente e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico- CNPq pelo apoio na realização dessa pesquisa.

“O conhecimento torna a alma jovem e
diminui a amargura da velhice.
Colhe, pois, a sabedoria.
Armazena suavidade para o amanhã. ”

(Leonardo da Vinci)

RESUMO

SILVA, Lilian da. **A Integração Energética na América do Sul: uma análise da formação de preferências do Brasil por acordos bilaterais.** 2016. 97f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016

Desde o início dos anos 2000, o regionalismo sul-americano vive uma tendência multidimensional, incluindo novas temáticas ao foco das discussões sobre integração, entre elas, a energia. Diante deste cenário, o objetivo central deste trabalho é entender como se dá a formação de preferências do Brasil por um acordo de integração energética. Além dele, foram adotados como objetivos secundários: (i) estudar o histórico da integração energética na América do Sul, especialmente no que tange ao Brasil; (ii) entender o processo de negociação que envolve um acordo, formulando um tipo ideal voltado a integração energética e; (iii) reconhecer os benefícios e as dificuldades que envolvem a opção por um acordo energético de tipo bilateral ou multilateral. A fim de responder a essas perguntas, adotou-se a abordagem de Jogos de Dois Níveis, de Robert Putnam, por sua capacidade em relacionar a dinâmica da política interna com a externa, permitindo a análise do cenário complexo das negociações de um acordo de integração energética. A partir desta pesquisa, viu-se que a morosidade que envolve o processo de integração energética na América do Sul não é resultado apenas da falta de vontade política ou da ausência de um ator que arque com seus custos, mas principalmente da dificuldade em coordenar uma ampla gama de atores, interesses, expectativas e ordenamentos jurídicos, em mais de uma esfera de negociação. Por isso, diante de necessidades pontuais e imediatas, vê-se, por parte do Brasil, a adoção majoritária de acordos bilaterais, sem abandonar, no entanto, paralelamente, as discussões dos foros multilaterais.

Palavras-chave: América do Sul; Integração Energética; Jogos de Dois Níveis; Acordos Internacionais.

ABSTRACT

SILVA, Lilian da. **The Energy Integration in South America: an analysis of preference formation in Brazil by bilateral agreements** 2016. 97f. Master's Dissertation - Graduate Program on Energy, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016

Since the early 2000s, the South America regionalism lives a multidimensional trend, including new themes to focus the integration discussions, including energy. In this scenario, the aim of this research is to understand the preferences formation in Brazil for an energy integration agreement. Besides, were adopted as secondary objectives: (i) study the history of energy integration in South America, especially in regard to Brazil; (ii) understand the negotiation process that involves an agreement by formulating an ideal energy integration agreement and; (iii) recognize the benefits and difficulties involving the choice of an energy bilateral or multilateral agreement. In order to answer these questions were adopted the approach of Two-Level Games by Robert Putnam, because of its ability to relate the dynamics of internal politics with the foreign policy, allowing the analysis of the complex scenario of an energy integration agreement negotiations. From this research, it is clear that the length involving the energy integration process in South America is not the result only a political lack or a paymaster absence, but mainly the difficulty in coordinating a wide range of actors, interests, expectations and legal systems, in more than one sphere of negotiation. So, by particular needs, Brazil elects bilateral agreements, without abandoning, however, in parallel, discussions in multilateral forums.

Keywords: South America; Energy Integration; Two-level Games; International Agreements.

RESUMEN

SILVA, Lilian. **La Integración Energética en America del Sur: un análisis de la formación de preferencias en Brasil, por acuerdos bilaterales.** 2016. 97f. Tesis de maestría - Programa de Estudios de Posgrado en Energía, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016

Desde la década de 2000, el regionalismo sudamericano vive una tendencia multidimensional, incluyendo nuevos temas a los debates sobre la integración, cómo la energía. En este escenario, el objetivo central de este trabajo es entender cómo se forman las preferencias de Brasil por un acuerdo de integración energética. Además, fueron adoptados como objetivos secundarios: (i) estudiar la historia de la integración energética en América del Sur, especialmente a lo que se refiere a Brasil; (ii) comprender el proceso de negociación que involucra un acuerdo mediante la formulación de un tipo ideal de acuerdo de integración energética y; (iii) reconocer los beneficios y las dificultades que implican la elección de un acuerdo energético bilateral o multilateral. Con el fin de responder a estas preguntas se adoptó el enfoque de Juegos de Dos Niveles, criado por Robert Putnam, por su capacidad de relacionar la dinámica de la política interna con el exterior, lo que permite el análisis de la compleja situación de las negociaciones de un acuerdo de integración energética. A partir de esta investigación, realizó que la longitud que implica el proceso de integración energética en América del Sur no es solamente el resultado de una falta de voluntad política o de un actor que le cubra sus costes, pero sobre todo la dificultad en la coordinación de una amplia gama de actores, intereses, expectativas y sistemas legales, incluido en más de un ámbito de negociación. Así, mediante necesidades específicas e inmediatas, el Brasil elige los acuerdos bilaterales, sin abandonar, sin embargo, de forma paralela, las discusiones de los foros multilaterales.

Palabras Clave: America del Sur; Integración Energética; Juegos de Dos Niveles; Acuerdos Internacionales.

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 – Localização geográfica das centrais e das principais interconexões elétricas da América do Sul	24
Figura 2.2 – Localização geográfica dos principais gasodutos da América do Sul	25
Figura 3.1 – Estratégias de ação em um Jogo de Dois Níveis Localização geográfica dos principais gasodutos da América do Sul	40

LISTA DE QUADROS

Quadro 4.1 – Plano de Ação 2015 - 2016: Tratado Energético Sul-Americano	50
Quadro 4.2 – Plano de Ação 2015 - 2016 Consolidado: Planejamento Energético	50
Quadro 4.3 – Plano de Ação 2015 - 2016 Consolidado: Balanço Energético	51
Quadro 4.4 – Plano de Ação 2015 - 2016 Consolidado: Estudo da Viabilidade de Criação de um Instituto de Investigações da UNASUL	52

LISTA DE SIGLAS

ALADI	Associação Latino Americana de Integração
ANA	<i>Autoridad Nacional del Agua (Peru)</i>
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ARPEL	Associação Regional de Empresas de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis na América Latina e Caribe
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CIER	Comissão de Integração Energética Regional
CIP	Comitê de Integração Produtiva
DAR	<i>Derecho Ambiente y Recursos Naturales (Peru)</i>
EIA	<i>U.S. Energy Information Administration</i>
FMI	Fundo Monetário Interamericano
FOCEM	Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL
GEE	Grupo de Estudos Energéticos
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IIEU	Instituto de Investigações Energéticas da UNASUL
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MINAM	<i>Ministerio del Ambiente (Peru)</i>
MINREX	<i>Ministerio de Relaciones Exteriores (Peru)</i>
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OLADE	Organização Latino-Americana de Energia
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento

PPP	Parceria Público-Privada
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
ZOPA	Zona Possível de Acordo

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
1.1. Objetivos	17
1.2. Metodologia	17
1.3. Desenvolvimento do trabalho	19
2. A INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA SUL-AMERICANA	20
2.1. Históricos, impasses e perspectivas	21
3. AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A ENERGIA	32
3.1. A abordagem do Jogo de Dois Níveis	34
3.2. Tipificação de um acordo de integração energética	37
3.3. Os acordos bilaterais <i>versus</i> os multilaterais	42
4. OS ACORDOS DE INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA NO BRASIL	44
4.1. Estudo de caso – Tratado de Integração Energética Sul-Americano	48
4.2. Estudo de caso – Acordo Energético Peru-Brasil	53
4.3. Disposições gerais	57
CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65
ANEXO	

1 INTRODUÇÃO

A integração regional é um processo dinâmico de intensificação, em profundidade e abrangência, das relações entre atores governamentais, não governamentais, subnacionais ou transnacionais de âmbito regional, que busca a criação de novas formas de governança político-institucionais (HERZ; HOFFMANN, 2004). A ideia de integração vai além das ações de cooperação, e está associada à institucionalidade, à harmonização e/ou unificação política entre os países:

“Processo pelo qual os atores políticos em diferentes contextos nacionais são persuadidos a ultrapassar suas lealdades, expectativas e atividades políticas em direção a um novo centro, cujas instituições possuem ou demandam jurisdição sobre os Estados nacionais preexistentes.” (HAAS, 1958. p.139)

Na América do Sul, a integração faz parte do projeto político de Regionalismo¹ que promove o aprofundamento das relações entre os países que dela fazem parte, dando ênfase ao grau de interdependência e aos custos aos atores envolvidos, sendo entendido como um processo gradual em busca de objetivos comuns, sem etapas definidas nem possibilidade de reversão (HURRELL, 1995).

Os atos internacionais denominados acordos são aqueles que visam criar um arcabouço institucional para o exercício da cooperação e integração em grandes áreas, como a energia (BRASIL, [2016]). Eles refletem os interesses negociados pelos países e, por isso, são o objeto de estudo deste trabalho.

Podendo ser de tipo bilateral (firmado por dois países ou um país e uma Instituição Internacional) ou multilateral (firmado por três ou mais Estados, no âmbito de uma Instituição Internacional ou por fora dela), os acordos internacionais estabelecidos a nível regional podem ser entendidos como uma manifestação da busca pela integração regional. No entanto, são também uma ação de política externa, que prevê negociações e pressões advindas do âmbito interno e externo de cada país.

Na década de 90, o regionalismo sul-americano foi marcado pela redução das barreiras aos fluxos comerciais e de investimentos, favorecendo a formação de uniões aduaneiras e de mercados comuns. No entanto, desde o início dos anos 2000, tem-se uma tendência ao regionalismo multidimensional, que inclui novas temáticas como: redução das assimetrias estruturais; a cooperação em defesa; os investimentos em infraestrutura de transportes,

¹ “[...] uma política em que os Estados e os atores não-estatais cooperam e coordenam estratégias dentro de uma determinada região” (FAWCETT, 2004. p. 433).

energia e comunicações; temáticas sociais; além do consenso do continente para atuação conjunta em foros da governança global (SOARES, 2014).

1.1 Objetivos

Diante do cenário apresentado, o objetivo central deste trabalho é entender como se dá a formação de preferências do Brasil por um acordo de integração energética. Para isso, foram estabelecidos os seguintes objetivos secundários:

- (i) estudar o histórico da integração energética na América do Sul, especialmente no que tange ao Brasil;
- (ii) entender o processo de negociação que envolve um acordo, formulando um tipo ideal voltado a integração energética e;
- (iii) reconhecer os benefícios e as dificuldades que envolvem a opção por um acordo energético de tipo bilateral ou multilateral.

1.2 Metodologia

Para o desenvolvimento da pesquisa, foi adotada a abordagem de Jogos de Dois Níveis, de Robert Putnam, por sua capacidade em relacionar a dinâmica da política interna com a externa, permitindo a análise do cenário complexo das negociações de um acordo de integração energética. O modelo ainda inclui a atuação das Organizações Internacionais, analisa as demandas internas e considera o papel de mediador dos chefes de Estado diante das pressões vindas dos dois níveis.

O trabalho aqui proposto consiste em uma pesquisa aplicada de natureza explicativa, pois se preocupa em identificar os fatores que determinam ou contribuem na formação de preferências do Brasil em relação a um acordo voltado à integração energética.

No entanto, esta pesquisa também pode ser considerada exploratória e descritiva. Exploratória porque sua finalidade se concentra em conhecer melhor o objeto em investigação – os acordos de integração energética –, realizando, para isso, levantamento bibliográfico, principalmente documentos governamentais firmados em conjunto com outros países e

entrevistas dirigidas com especialistas e atores governamentais envolvidos no processo de negociação dos acordos.

Na presente investigação, foram entrevistados:

- a. Helena Cláudia de Almeida Cantizano, Chefe da Assessoria Especial de Relações Internacionais do Ministério de Minas e Energia (MME), no dia 21/05/2015, em Brasília;
- b. Maria Ceicilene Aragão Martins, Chefe da Assessoria Especial em Gestão Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (MMA), no dia 21/05/2015, em Brasília;
- c. Henrique Marques Ribeiro da Silva, Coordenador de Energia Elétrica, e Eleonora Milagre de Souza, Analista Ambiental, ambos vinculados a Diretoria de Licenciamento Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), no dia 22/05/2015, em Brasília;
- d. Leonardo Gomes Alencar de Souza Menezes e Mariana Sampaio Gontijo Vaz, Especialistas em Regulação da Superintendência de Gestão e Estudos Hidroenergéticos, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), no dia 21/05/2015, em Brasília;
- e. Alexandre Mendes Nina, Chefe da Divisão de Recursos Não-Renováveis da Subsecretaria Geral de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia do Ministério das Relações Exteriores (MRE), no dia 03/06/2015, em Brasília;
- f. Professor Dr. Nivalde José de Castro, professor adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro, no dia 15/10/2014, por e-mail.

O método utilizado na presente dissertação é também descritivo, pois prevê a exposição dos fatos, apresentando uma investigação sobre o histórico da integração energética, além de exibir como os acordos são implementados no país. Ademais, será utilizado o método indutivo de análise, já que a pesquisa parte de fenômenos concretos – os acordos internacionais e suas negociações prévias.

Por último, a abordagem do estudo será qualitativa. Isso porque se preocupa com aspectos concretos da realidade para descrever como são e como deveriam ser articulados os acordos de integração energética. Já o procedimento de pesquisa será o estudo de caso: foram

eleitos dois acordos, um de tipo multilateral e outro bilateral, a fim de aplicar o modelo dos Jogos de Dois Níveis e alcançar os objetivos propostos.

1.3 Desenvolvimento do trabalho

Além deste capítulo introdutório – Capítulo 1 – o trabalho ainda prevê outros três, seguidos das Considerações Finais, Referências Bibliográficas e Anexos. O Capítulo 2 – Integração Energética Sul-americana – conceitua o processo de integração energética, descreve seu histórico, impasses e perspectivas, a fim de basear a discussão que envolve esta pesquisa.

Já o Capítulo 3 – As Relações Internacionais e a Energia – apresenta a abordagem teórica dos Jogos de Dois Níveis, entendida como a que melhor explica o contexto de negociação que envolvem os acordos interestatais também no que tange a energia. Além disso, buscou-se aplicar os referenciais teóricos desta abordagem, criando um tipo ideal de negociação a ser seguido. Este capítulo ainda aborda os principais elementos que envolvem os acordos de tipo bilaterais e multilaterais.

Enquanto que o Capítulo 4 – Os Acordos de Integração Energética no Brasil – partindo do que foi descrito nos capítulos anteriores e das entrevistas e pesquisas realizadas, compreende a análise de como se dão as negociações de um acordo de integração energética partindo da ótica brasileira, utilizando, para isso, os estudos do Tratado de Integração Energética Sul-Americano e Acordo Energético Peru – Brasil. O capítulo ainda discute os resultados gerais da pesquisa, descrevendo a postura atual do Brasil diante do processo de integração energética regional.

2 A INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA SUL-AMERICANA

De acordo com as projeções da “U.S. Energy Information Administration” (EIA), até 2040, a América Latina demandará aproximadamente 1,046 milhão de toneladas equivalente de petróleo, o que representa, 42% a mais de energia, se comparado ao consumo de 2012. (EIA, 2013). Além disso, até lá, a demanda por eletricidade deverá crescer 2,7% ao ano e alcançar 2.424 terawattthora (TWh) – o dobro em relação a 2012 –; o que exigirá uma expansão de 55% da capacidade instalada da região. Nesse contexto, entre 2012 e 2040, as emissões de CO₂ devem crescer 36%, alcançando 1.806 toneladas de CO₂ (DÍAZ, 2015).

Desse modo, além da questão da oferta, os países também terão que lidar com desafios como: mitigação dos efeitos das mudanças climáticas; volatilidade do preço dos combustíveis fósseis; novas tecnologias de informação e comunicação das malhas, as chamadas redes inteligentes; criação de novos modelos de negócio para as fontes renováveis e/ou alternativas em pequena e larga escalas (DÍAZ, 2015).

Diante disso, pesquisadores como Liliana Díaz (2015), acreditam que as alternativas para enfrentar esses desafios são:

- a. Controlar o aumento da demanda, fomentando seus processos de gestão e preservação energética;
- b. Expandir o potencial de fontes renováveis;
- c. Integrar os mercados de energia.

Dentre essas alternativas, o processo de integração é entendido como o de maior potencial. Isso porque ele promove maior confiabilidade ao sistema energético, isto é, gera um aumento da garantia de suprimento; diminuição de custos; além do aumento da equidade social, pois a complementaridade das fontes permite expandir e/ou diversificar a matriz energética, ampliando o acesso à energia (ARELOVICH, 2012). De acordo com a Organização Latino-Americana de Energia – OLADE, quanto maior a integração, maiores são esses benefícios (OLADE, 2013).

Há duas concepções acerca do que é, de fato, a Integração Energética Regional. A primeira está ligada intimamente à integração física; às obras que otimizem o uso dos recursos energéticos, ampliem e garantam seu acesso, e ao mesmo tempo, reduzam seu custo.

A segunda, mais profunda, e na qual fundamenta-se este trabalho, prevê não só interconexões energéticas, mas coordenação política, advinda de normas e padrões comuns

para utilização dos recursos energéticos da região, o que inclui constante preocupação com a eficiência energética e com os aspectos socioambientais (REBUÁ, 2015).

Apesar dos benefícios técnicos, comerciais e socioambientais da integração energética regional serem um consenso entre os Estados, e a concepção mais profunda ser o objetivo de muitos deles, seu desenvolvimento caminha a passos lentos e, majoritariamente, mais próximo do modelo focado na integração física como será descrito na seção a seguir.

2.1 Histórico, impasses e perspectivas

Na América do Sul, a integração energética foi impulsionada pela busca dos países por maior segurança em relação ao suprimento de energia. Em geral, a maioria dos acordos abrange fontes convencionais, especialmente o uso de combustíveis fósseis e a construção de hidrelétricas. Além disso, as políticas energéticas estabelecidas por cada país imprimiram a concepção de Estado vigente naquele momento, considerando o contexto social, político e econômico a que ele estava inserido (ARELOVICH, 2012).

Lisandro Arelovich (2012) identifica três períodos no processo de integração energética da região: (i) de 1960 até 1990; (ii) entre 1990 e 2000; e (iii) desde 2000 até os dias de hoje.

O primeiro, entre 1960 e 1990, foi marcado por governos desenvolvimentistas e centralizadores quanto às questões de energia, pelos empréstimos advindos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) para as indústrias de base, e pela integração dos Estados por meio de acordos econômicos bilaterais.

Durante esse período, os principais projetos desenvolvidos foram entre os países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)² e associados, a exemplo: gasoduto entre Bolívia e Argentina (1972); usina hidrelétrica binacional de Itaipu entre Brasil e Paraguai (meados da década de 1970); usina hidrelétrica binacional de Salto Grande entre Argentina e Uruguai (final da década de 1970); usina hidrelétrica binacional de Yacyretá entre Argentina e

² O Mercosul é formado pelos países: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e, desde 2012, também a Venezuela.

Paraguai (início da década de 1990); além das linhas de transmissão associadas a essas hidrelétricas (OXILIA, 2006).

Ao mesmo tempo, foi durante esses anos que se criaram os primeiros fóruns de discussão multilateral sobre a integração energética na região, como: a Comissão de Integração Energética Regional - CIER (1964); a Associação Regional de Empresas de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis na América Latina e Caribe - ARPEL (1965); e a Organização Latino-Americana de Energia - OLADE (1973); e a Associação Latino-Americana de Integração - ALADI (1980).

Entre 1990 e 2000, o plano de integração foi caracterizado pelo “regionalismo aberto” – impulsionado pelos ideais neoliberais –, que influenciou as normas e regulações dos países, eliminando os obstáculos das operações comerciais das empresas privadas nacionais e estrangeiras, em todos os ramos da indústria. Esse período fomentou a entrada de um importante grupo de empresas transnacionais na região, que se tornaram os principais atores do processo de liberalização do setor (BERTINAT, 2008).

Além disso, propiciou a criação do MERCOSUL (1991) que, a partir do Memorando 10/98, fixou as primeiras pautas para integração elétrica e gasífera de seus países-membros, e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana - IIRSA (2000).

Neste momento, com a participação ativa das empresas privadas, foram desenvolvidos os seguintes projetos de interconexão energética: seis gasodutos entre Chile e Argentina; dois gasodutos entre Uruguai e Argentina; o gasoduto entre Brasil e Bolívia; outro entre Bolívia e Argentina (Madrejones-Campo Durán); a interconexão elétrica entre Brasil e Argentina; e a interconexão elétrica entre Chile e Argentina. Há ainda que se considerar a central termoelétrica de Uruguaiana, no Brasil, que utiliza gás natural argentino para seu funcionamento.

Desde 2000, têm-se uma recuperação da soberania dos Estados nas decisões sobre energia e um impulso à integração geopolítica em contrapartida a soberania político-econômica, além do destaque de instituições de financiamento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) do Brasil. Neste momento, os projetos que mais se destacaram foram os realizados na região andina do continente. Entre eles: a interconexão elétrica entre Colômbia e Venezuela e outra entre a Colômbia e o Equador.

Ademais, nos últimos anos, os encontros e declarações multilaterais foram intensificados e até novas instituições criadas, a exemplo da União das Nações Sul-

Americanas - UNASUL (2007), mas os acordos que avançaram foram os bilaterais, acompanhando as tendências históricas (ARELOVICH, 2012).

A seguir, são apresentadas as principais interconexões elétricas e gasodutos da América do Sul, construídas, em construção e ainda em estudo, datadas de 2012:

Figura 2.1 – Localização geográfica das centrais e das principais interconexões elétricas da América do Sul

Fonte: CIER, 2012.

Figura 2.2 – Localização geográfica dos principais gasodutos da América do Sul

Fonte: CIER, 2012.

Atualmente, o potencial de transmissão elétrico na região sul-americana é de até 27.234 MW. Até então, no Brasil, as infraestruturas de conexão estão concentradas no eixo Sul e Norte do país (NETO et. al., 2014). No Norte, está a interconexão com a Venezuela: com capacidade de 200MW, ela tem, aproximadamente, 780 km e liga a subestação de Boa Vista, no Brasil, à subestação Macagua, que fica na Venezuela (EPE, 2015).

Enquanto no Sul, o montante interconectado é de 16370 MW, sendo que 14 mil MW advém da usina hidrelétrica de Itaipu, uma obra binacional, compartilhada com o Paraguai. O Brasil possui também duas interligações elétricas com a Argentina: uma, com potência de 50 MW, está localizada na cidade de Uruguai e é conectada à cidade de Paso de Los Libres, na Argentina; a outra conversora, Garabi, com potência de 2.200 MW, está conectada à cidade argentina de Rincón e às subestações de Santo Ângelo e Itá, a 147 km e 228 km de distância, respectivamente. (EPE, 2015).

Junto ao Uruguai, tem-se a interconexão elétrica Rivera-Livramento, inaugurada em 2001. Trata-se de uma estação conversora de frequência, com capacidade de 70 MW que, até então, não está em operação comercial, servindo para atendimentos emergenciais e oportunidades energéticas entre os países (ONS, 2012). Ademais, em 2015, foi inaugurado um parque eólico em parceria com o Uruguai: com capacidade de geração atual de 65,1 MW, espera-se que, em um futuro próximo, ocorra uma expansão de geração para 300 MW e depois para 2000 MW (BRASIL, [2015a]).

As redes elétricas dos eixos Norte e Sul não são interconectadas entre si, nem com outros países, o que representa mais uma entre tantas oportunidades que envolvem a integração energética da região (NETO et. al.; 2014).

Somado a esses projetos, está em estudo, na fronteira entre Brasil e Argentina, a construção de duas hidrelétricas binacionais, Garabi e Panambi, além de uma terceira junto à Bolívia, no Rio Madeira (CASTRO; DORADO, 2015).

Um acordo com o Peru, assinado em 2010, prevê, ainda, a criação de centrais hidrelétricas com capacidade acumulada de 600 MW, vide anexo A. Com essa capacidade, o Peru se tornaria o segundo maior exportador de energia para o Brasil, perdendo apenas para o Paraguai, com quem o país compartilha a usina de Itaipu. Apesar dessas e outras iniciativas, com exceção da binacional Itaipu, as conexões com outros países da região mantêm-se ociosas. As relações comerciais são apenas pontuais, resultado especialmente das disparidades entre práticas comerciais (CASTRO; DORADO, 2015).

A América do Sul é, no entanto, um espaço singular em relação a diversidade de fontes e oferta de energia. O conjunto de membros³ da UNASUL, por exemplo, forma o único bloco autossuficiente em matéria energética. Juntos, os países da União são a quarta potência em gás e petróleo no mundo, a nona em reservas comprovadas e a sétima em produção de carvão. Esta característica traz muitas possibilidades para a integração dos sistemas de geração e distribuição de energia elétrica e gás, além de uma posição privilegiada no abastecimento e comércio de energia no futuro.

Em relação ao gás natural, o destaque está na Venezuela, na Bolívia e, em menor grau, no Peru. Esses países possuem importantes reservas dessa fonte que podem ser amplamente aplicadas nas indústrias e residências de países como o Brasil, o Uruguai, a Colômbia e especialmente o Chile, que é um país desprovido de recursos energéticos. Também o petróleo representa uma potência da região, que além das grandes reservas venezuelanas, conta com o Equador, Argentina e Colômbia como produtores, além do Brasil, que tende a sobressair-se nesse ramo após as descobertas do “pré-sal” (FUSER, 2010).

Há, também, um alto potencial hidrelétrico na região, reservas expressivas de urânio e uma capacidade pouco explorada das “energias alternativas”, a exemplo das energias solar e eólica. Outra grande oportunidade, principalmente para o Brasil, está na área dos biocombustíveis. Líder na produção e exportação de etanol e com forte participação no mercado de biodiesel, o país já realizou a exportação de equipamentos de produção de etanol para o Paraguai e Uruguai (FUSER, 2010).

Diante de tantos benefícios e potencialidades, não parece racional que o desenvolvimento da integração energética seja moroso e pouco profundo. Ocorre que os obstáculos a esse processo são também sólidos e encontram-se, especialmente, nas assimetrias de natureza econômica, institucional e regulatória (CASTRO; LEITE; e ROSENTHAL, 2012).

Outras barreiras são as de caráter político, como: o receio em relação a perda da autonomia nacional, resultado da natureza estratégica dos recursos energéticos e do poder supranacional exercido pelas instituições internacionais; e, também, as desconfianças entre os países advindas de heranças históricas. Isso porque, os processos de integração exigem comprometimento e priorizam os interesses regionais em relação aos domésticos (DÍAZ, 2015).

³ São países-membros da UNASUL: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

Ademais, a realidade das grandes distâncias físicas entre as plantas geradoras, as regiões com potencial hidroelétrico e os centros de consumo também se tratam de fatores limitantes. Desse modo, o alcance de um mercado regional integrado no que tange a energia, com políticas e regulações homogêneas, se mostra uma tarefa árdua, além de custosa, visto a necessidade de altos investimentos em infraestrutura (CASTRO; DORADO, 2015).

Atualmente, as discussões envolvendo energia acontecem, de forma mais intensa, nos fóruns da UNASUL e do MERCOSUL. Na UNASUL, o tema da integração energética foi apontado como um dos objetivos principais do bloco em seu Tratado Constitutivo (artigos 2 e 3). Além dele, a questão ambiental e a participação civil também são destacadas (artigos 3 e 18), como pode ser visto no anexo B. Esta última mostra uma inovação benéfica por parte da organização, que prevê a existência de mecanismos de interação entre a UNASUL e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração da América do Sul (UNASUL, 2011).

As atividades da UNASUL estão divididas em doze conselhos e, desde 2010, existe um voltado à energia, chamado Conselho Energético Sul-americano. Já no MERCOSUL, a integração energética é pauta há muitos anos e, por isso, as discussões estão mais amadurecidas e já alcançaram acordos importantes, a exemplo do Acordo-Quadro de Complementação Energética Regional, vigente desde 2010, e que inclui também Chile, Colômbia e Equador, que são países associados. Neste bloco, as ações voltadas à energia estão incluídas e divididas entre o Grupo Ad Hoc sobre o Subgrupo de Trabalho em Energia (sgt n. 9) e o Subgrupo de Trabalho em Integração Produtiva (sgt n. 14) (MERCOSUL, [2015]).

O SGT n. 14 é responsável por confeccionar os projetos de integração, trabalhando por meio de Comitês de Integração Produtiva (CIPs). Em relação à energia, existe hoje um CIP Eólico, que busca potencializar as capacidades industriais dos países nesse ramo, além de integrá-los – seja por meio da homologação de um aerogerador comum ao Mercosul, ou por meio do financiamento de campos eólicos comuns entre os países –, a exemplo do que vinha sendo estudado entre Brasil e Uruguai (BID, 2014).

Desde 2007, o bloco conta com o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), que visa financiar programas que fortaleçam a integração e diminuam as assimetrias entre seus membros. Os investimentos vêm dos próprios países, proporcionalmente ao tamanho de sua economia. A partir de então, os projetos a serem

desenvolvidos pelo bloco são enquadrados em quatro programas: (i) Convergência Estrutural; (ii) Desenvolvimento da Competitividade; (iii) Coesão Social; e (iv) Fortalecimento de Estrutura Institucional e do Processo de Integração. Ficou estabelecida também a prioridade aos projetos incluídos no Programa (i), e que o programa menos favorecido seria o (iv) (BID, 2012).

Nesse sentido, a integração energética em relação à infraestrutura foi privilegiada, promovendo, entre outras construções, a interconexão elétrica de San Carlos – Candiota, a um custo de 153,9 milhões de dólares. Estes programas e também a criação do Parlamento do Mercosul resultaram, no entanto, em ações de pequena dimensão econômica e política, demonstrando a reduzida institucionalidade do bloco, que concretizou poucos dos seus objetivos e tem se mantido distante dos pressupostos integracionistas (VIGEVANI et al., 2008).

Atualmente, os principais impulsos à integração dos mercados energéticos da América do Sul estão: na construção de grandes centrais hidrelétricas; nos ganhos de custo marginal advindo de trocas comerciais de eletricidade, sejam elas bi ou multilaterais; nos acordos multilaterais que visam, por meio da complementariedade geográfica e/ou sazonal, otimizar o uso dos recursos; e nos fluxos de investimentos intra-regional, que são aqueles realizados pelos países da região para fins da mesma. (DÍAZ, 2015).

Estes impulsos, no entanto, estão principalmente focados na ideia de aumento da segurança energética que, por sua vez, está associado à ampliação da oferta de energia. De acordo com o Professor Célio Bermann (2016), essa associação não é correta e mais ainda tem servido para replicar os moldes capitalistas, garantindo os interesses empresariais. O autor sugere que o melhor seria adotar, como objetivo, a eficiência energética:

“É preciso abandonar a referência de segurança energética como eixo para as políticas a serem desenvolvidas no setor de energia, porque ela acaba possibilitando que os interesses empresariais se sobressaiam. Atualmente a tarefa governamental tem sido a de buscar, a todo custo, a garantia para a oferta de uma demanda que, na crise atual, está na verdade diminuindo.” (BERMANN, 2016)

As iniciativas integracionistas, especialmente binacionais, poderiam ser mais e melhor desenvolvidas se fosse construído um mercado regional, que permitisse um uso coordenado das fontes de energia (OLADE, 2013). O Tratado Energético Sul-americano, ainda em discussão no âmbito da UNASUL, promete avanços nesse sentido, bem como, o Mercosul tem se dedicado a incluir a energia em seus programas voltados à integração, a exemplo da

criação do FOCEM. Estes fatos renovam as esperanças nas alternativas junto às organizações internacionais de âmbito regional.

No que tange a integração energética regional, é preciso, ainda, que os Estados enfrentem as assimetrias entre eles: alguns são exportadores de energia, outros deficitários; possuem taxas de crescimento e dimensões econômicas diferentes, além de políticas energéticas sem planejamento e foco claros (HONTY, 2006). E, juntos, ultrapassem a realidade de uma matriz produtiva sustentada pelos combustíveis fósseis; invistam na eficiência energética; revisem seus planos de desenvolvimento pautados pela ideia de que o consumo energético deve aumentar de acordo com o crescimento da economia.

Para os autores Pablo Bertinat y Lisandro Arelovich (2012):

“[...] es necesario plantearse cuál sería el resultado de un modelo futuro de integración si el mismo se planificara en consonancia con la aceptación de los límites al crecimiento y otro paradigma de desarrollo” (BERTINAT; ARELOVICH, 2012. p. 6)

Essas mudanças serão determinantes para o futuro da temática em questão, pois o histórico do MERCOSUL indica que as vantagens econômicas resultantes do Bloco não foram capazes de assegurar seu aprofundamento nem o fortalecimento do Bloco, corroborando para que os países ajam por fora dele (VIGEVANI et al., 2008).

Além da busca por intensificar a integração energética, deve haver uma preocupação para que ela seja desenvolvida de maneira sustentável. Alguns autores, a exemplo de Aedo, Bermann e Larrain (2003), sugerem que, para isso, seu objetivo não deve ser a redução dos custos energéticos em função de lucro ao Estado e/ou empresas envolvidas, pois:

“La fórmula para “reducir costos” implica tomar medidas que favorezcan la acumulación de capital antes de resolver el problema de fondo. Implica el desmantelamiento de los monopolios públicos que controlan el sistema energético, la promoción de la privatización del sector, el ingreso o el fortalecimiento de las empresas multinacionales del sector, la reducción de puestos de trabajo y la tercerización de los servicios, la reducción de salarios y una creciente degradación del ambiente.” (BERMANN, C.; AEDO, M. P.; LARRAIN, S. 2003. p. 99)

A sustentabilidade na produção de energia deve considerar o impacto da matriz energética, levando em conta as mudanças climáticas, o esgotamento e substituição dos recursos energéticos não renováveis, além dos reflexos negativos que o projeto em questão pode causar na região, a exemplo da perda da biodiversidade. “En conjunto, esto significaría restringir el uso de combustibles fósiles, energía nuclear y energía hidráulicagenerada en megarepresas” (BERMANN, C.; AEDO, M. P.; LARRAIN, S., 2003. p. 101).

A fim de seguir o propósito da sustentabilidade e superar os desafios que cada país detém em relação à produção de energia, os mesmos devem prezar por projetos de complementação produtiva e energética e priorizar as alternativas de integração por meio das fontes renováveis, que tendem a ser cada vez mais competitivas.

Entender como os países tendem a negociar para alcançar essa realidade é a proposta do capítulo seguinte. Utilizando-se da abordagem teórica dos Jogos de Dois Níveis, será exposto o modo como os Estados agem no que se refere às preferências e negociações de acordos. Posteriormente, esta análise se concentrará na postura do Brasil no que tange aos acordos, visando a integração energética.

3 AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A ENERGIA

A globalização e a expansão do Estado-nação, resultados do fim da Guerra Fria e da estrutura de balanço de poder que a sustentava, contribuíram para a formação de uma nova ordem internacional, onde os indivíduos detêm maior influência diante dos assuntos da agenda externa (HUDSON, 1995).

Neste novo cenário, é possível identificar uma deficiência do sistema internacional na compilação de todas as preferências de seus atores. Apesar disso, o sistema permite um espaço de ação desses agentes, sejam eles estatais ou não, o que, por meio do fortalecimento das instituições internacionais, concede aos mesmos o desenvolvimento de sua política externa. Essa realidade exigiu uma adaptação das pesquisas do ramo, definindo novos rumos para a perspectiva neoinstitucionalista da análise de política externa (HUDSON, 1995).

A disciplina de Análise de Política Externa foi desenvolvida em oposição à corrente Realista e tem como foco o comportamento dos Estados, seja em âmbito interno ou externo. Além disso, essa vertente avalia o modo como as decisões são tomadas – de forma autônoma ou coletiva – apontando as variáveis determinantes para isso, como: valores, crenças, atitudes e experiências. Cada decisão será ainda incentivada por fatores do contexto social, como cultura, história, geografia e instituições políticas.

“FPA researchers also do not assume that decision makers will act in a classically rational fashion. FPA builds on what the social sciences – psychology, economics, sociology, anthropology, geography – are learning about human decision making.”
(HUDSON, 1995. p.210-211).

Para isso, o processo de construção da análise da Política Externa considerou três níveis: o primeiro apontou generalizações sobre o comportamento do Estado em política externa, afirmando que havia diferentes tipos de Estado-nação e que o conhecimento seria a variável capaz de oferecer um poder explicativo para os modelos de interação em política externa.

O segundo trouxe a ideia de que a tomada de decisão deveria ser considerada como um comportamento organizacional, dado o envolvimento das diferentes estruturas do sistema. Dessa forma, buscou-se compreender o comportamento dos atores envolvidos a partir de diferentes causas e da interdependência entre elas. Por fim, no último, realizou uma avaliação tanto do ambiente internacional quanto do nacional, levando em conta a postura do tomador de decisão. A ideia era adicionar realidade à disciplina de Análise de Política Externa (HUDSON, 1995).

A disciplina, por sua vez, ainda permitiu o surgimento de diferentes vertentes. Sob esta ótica, para entender a formação de preferências do Brasil em relação a um acordo de integração energética, duas vertentes são admissíveis: a abordagem da política burocrática, que vê a ideia de tomada de decisão por meio da ação coletiva; e a vertente do Jogos de Dois Níveis, que analisa a ação do tomador de decisão de maneira individual.

A abordagem da política burocrática, proposta por Graham T. Allison (1971), entende a política externa como resultado de um processo de barganha entre as burocracias que compõem o poder executivo, sendo que cada uma dessas burocracias possui um objetivo diferente dentro da política externa. Neste contexto, o indivíduo é o ator principal da burocracia que compõe o Estado e cada um desses indivíduos tem sua própria agenda e interesses e busca maximizar suas preferências, as quais serão combinadas em uma política de governo.

O modelo proposto por Allison (1971) utiliza os mesmos fundamentos da teoria dos jogos, em que cada indivíduo na burocracia é um jogador e o jogo é a política. Isso quer dizer que a ação desses jogadores não será uma escolha racional nem um *output* organizacional. Nesse caso, o foco está na competição política, uma vez que cada burocracia controla sua área de experiência, isto é, primeiro os tomadores de decisão negociam entre si para, então, repassarem as informações para o executivo. Assim, por meio desta vertente, os interesses relacionados à energia seriam desenhados por escolhas burocráticas apenas.

"[...] the Governmental Politics Model sees no unitary actor but rather many actors as players: players who focus not on a single strategic issue but on many diverse intranational problems as well; players who act in terms of no consistent set of strategic objectives but rather according to various conceptions of national, organizational, and personal goals; players who make government decisions not by single, rational choice but by the pulling and hauling that is politics." (ALLISON, 1971, p.255).

Neste sentido, tal esfera teórica se afasta da proposta deste trabalho, por desconsiderar a ação dos tomadores de decisão e dos *outputs* organizacionais, que são considerados aqui como determinantes, seja na formulação das preferências no que tange a integração no campo da energia, ou em sua aceitabilidade em âmbito nacional. É principalmente nesta questão que nossos objetivos se alinham à proposta de Putnam.

A adoção da abordagem de Jogos de Dois Níveis para o desenvolvimento desse trabalho se dá por sua capacidade em analisar a tomada de decisão de forma interligada entre os níveis interno e externo, considerando ainda o papel de mediador dos chefes de Estado diante das pressões vindas dos dois níveis e a ação das Instituições Internacionais.

Os detalhes sobre esta abordagem e sua aplicação ao cenário complexo das negociações de um acordo de integração energética serão apresentados nos subcapítulos seguintes.

3.1 A abordagem do Jogo de Dois Níveis

Tradicionalmente e, em particular, a partir dos anos 1950 com os estudos de Kenneth Waltz, as relações entre os estados são explicadas de acordo com os chamados níveis de análise. Estes níveis, indicariam as causas do comportamento do Estado por meio de variáveis independentes (MORAVCSIK, 1993).

Waltz (1959) apontou a existência de três níveis de análise: (i) nível internacional ou sistêmico, focado na posição do Estado em meio ao Sistema Internacional; (ii) nível doméstico, em que os estudos partiam da ótica da sociedade, cultura e instituições políticas nacionais e; (iii) nível individual, aquele que olha as características pessoais e psicológicas do tomador de decisão ou líder de Estado (WALTZ, 1959).

Desse modo, a inovação do modelo de Jogos de Dois Níveis proposto por Robert D. Putnam (1988), está na possibilidade de explicação da tomada de decisão do Estado de forma abrangente aos três níveis de análise, levando em consideração acordos, negociações e cooperações a nível internacional e não apenas os conflitos que permeiam o Estado.

“Domestic politics and international relations are often somehow entangled, but our theories have not yet sorted out the puzzling tangle. It is fruitless to debate whether domestic politics really determine international relations, or the reverse.”
(PUTNAM, 1988. p. 427).

O modelo de Putnam não se mostra como uma abordagem teórica independente, mas da mescla de concepções advindas de teorias prévias. Por exemplo, da Teoria da Interdependência Complexa advém a ideia de que os níveis crescentes de comércio e investimentos tendem a minar a soberania estatal, de modo que os êxitos da política interna exigirão cada vez mais das negociações realizadas junto a outros países. Já da abordagem da “segunda imagem invertida” retirou-se a noção de que o interesse nacional é definido em termos do impacto diferencial que os acordos internacionais exercem sobre os atores domésticos específicos. Por fim, acredita-se que do Realismo Clássico, foi extraído o entendimento de que o líder de Estado é capaz de mobilizar a sociedade nacional para alcançar os objetivos internacionais (MORAVCSIK, 1993).

Em geral, o Jogo de Dois Níveis se diferencia das teorias prévias por três motivos: (i) por se tratar de uma teoria de barganha internacional; (ii) por considerar o tomador de decisão como o ator central; (iii) por acreditar que a estratégia do líder de estado reflete simultaneamente no ambiente doméstico e internacional (MORAVCSIK, 1993).

Esta vertente apresenta um padrão geral de descrição das negociações internacionais. Isso porque ela compreendeu a interação entre os fenômenos da diplomacia e da política nacional, utilizando-se da ótica do tomador de decisão.

Segundo Putnam, os interesses do Estado e as políticas que formula são sempre compatíveis com o sistema internacional. Nesse sentido, constata-se um cenário de pressão internacional sobre a política doméstica no que tange ao que os outros Estados aceitariam em um acordo, chamado de primeiro nível (internacional) ou fase de barganha. Bem como, uma pressão interna originada dos diferentes agentes do Estado em relação ao que seria ratificado no ambiente doméstico, nomeado segundo nível (nacional).

“It is convenient analytically to decompose the process into two stages: 1. bargaining between the negotiators, leading to a tentative agreement; call that Level I. 2. separate discussions within each group of constituents about whether to ratify the agreement; call that Level II.” (PUTNAM, 1988. p.436).

O nível internacional é marcado por uma tentativa dos governos nacionais em maximizar os interesses da esfera doméstica e minimizar os efeitos de acontecimentos que possam influenciar de modo negativo as propostas internas. Além dos Estados, também as organizações estatais governamentais e não governamentais fazem parte do grupo de agentes do nível internacional. O nível nacional, por sua vez, é resultado da pressão que outros grupos exercem para que as medidas formuladas pela liderança correspondam às suas expectativas e interesses. Tais grupos compreendem associações de classe, partidos políticos, empresas, agências nacionais e o próprio governo.

Em seu modelo, Putnam (1988) admite que cada nível tenha como representante um único líder negociador, com uma atuação desvinculada de seus interesses pessoais. Seu desempenho será medido pela capacidade em centralizar os interesses de ambos os níveis. Esses níveis podem ser representados em um jogo com dois tabuleiros (nacional e internacional), em que cada uma das partes negociadoras estaria em um dos extremos e o líder estaria em ambos: *“Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain independent, yet sovereign” (PUTNAM, 1988. p.434).*

Além disso, cada Estado tem uma “zona possível de acordo”, conhecida como ZOPA ou “*Win-set* do status quo”, que é definido como um conjunto de pontos ou propostas reconhecidas como melhores para os negociadores, se comparado à situação atual. Isso quer dizer que o acordo naquele ponto melhora a situação dos jogadores envolvidos em relação ao ponto atual. Desse modo, a probabilidade de um acordo acontecer está na razão do tamanho e alinhamento do *win-set* dos jogadores do nível 2, que tem poder de veto na negociação (OLIVEIRA; ONUKI, 2013).

Assim, a ratificação de um acordo seria a ligação crucial entre a política interna e a internacional, por tratar-se da validação, de fato, do acordo. Ou seja, pode-se afirmar que a atuação da política externa de um determinado governo é definida pelo conjunto de possibilidades de acordos internacionais a serem ratificados.

No jogo, previamente ao nível internacional, os agentes buscam negociar e alinhar uma posição interna que seja levada ao primeiro nível, o que facilita o processo de ratificação no segundo estágio e afeta diretamente tanto a postura quanto a margem de manobra que o líder detém na fase de barganha do nível um.

“In practice, expectational effects will be quite important. There are likely to be prior consultations and bargaining at Level II to hammer out an initial position for the Level I negotiations.” (PUTNAM, 1988, p. 436).

A possibilidade de acordo internacional, segundo Putnam (1988), apresenta alguns determinantes a nível doméstico – como a distribuição de poder entre os agentes, as preferências, coalizões e instituições formadas –, além das estratégias dos negociadores em âmbito internacional. Outro fator é a pressão exercida sobre o negociador, pois quanto menos autônomo ele for a nível doméstico, maior será a pressão sobre ele a nível internacional.

Entende-se que o modelo do Jogo de Dois Níveis, amplamente aplicado a realidade de acordos entre países, especialmente de tipo comercial, pode contribuir para análises envolvendo a integração no campo da energia. Desse modo, o subtítulo seguinte apresenta, conforme o modelo de Putnam, o tipo ideal de negociação de acordos de integração energética, além das ações disponíveis ao tomador de decisão e aos agentes que compõem o nível doméstico.

3.2 Tipificação de um acordo de integração energética

Diferente de alguns setores em que há um limite bem definido entre os ambientes doméstico e internacional, em relação a política energética, os ideais internos e externos podem se sobrepor e até se contradizer. Por exemplo: enquanto, por um lado, os grupos domésticos, (que decidem acerca da reeleição governamental e ratificam os acordos) são majoritariamente interessados no crescimento econômico do país, o que, por sua vez, está normalmente vinculado a um aumento do consumo de energia – especialmente em países em desenvolvimento, como o Brasil; por outro, há instituições internacionais pressionando os países para que o consumo de energia seja controlado, resultado, principalmente, das preocupações ambientais e do aumento das emissões gases de efeito estufa (BETZ; HANIF, 2010).

Ademais, a distribuição das fontes energéticas é desigual entre os países. Assim, em uma negociação em relação ao tema, aqueles com uma matriz energética ampla e diversificada ganham força, enquanto os que estão em situação oposta, especialmente os importadores de energia, se tornam mais suscetíveis.

Diante desse cenário complexo, composto por muitos atores e preferências, um possível acordo de integração energética, pode ser melhor avaliado por meio da abordagem teórica dos Jogos de Dois Níveis de Robert D. Putnam. Esse modelo teórico se dedica especialmente a explicar a manipulação advinda dos constrangimentos domésticos, dos constrangimentos internacionais e também das preferências do tomador de decisão.

Desse modo, é passível de cumprir o objetivo desse trabalho – entender como se dá a formação de preferências do Brasil por um acordo de integração energética –, inicialmente apresentando um modelo de negociação ideal para um acordo de integração energética e, depois, utilizando-o como base comparativa para os acordos reais em negociação, eleitos como estudos de caso desta pesquisa.

O modelo ideal de negociação para um acordo de integração energética seria composto pelas fases:

- a. Pré-negociação – esta fase é composta pela proposição da agenda, investigação dos interesses necessários para engajamento das partes; estabelecimento de regras, além da definição dos negociadores e de seus papéis. Considerando que o custo de desistência nessa fase é baixo, o alcance do nível de negociação por parte de um tema (*stake*) depende da força dos proponentes ou demandantes e do contexto em

que foi inserido. Ademais, as regras de negociação podem determinar quem fica em melhores condições, por isso, se mostra tão importante um bom planejamento e preparação desse processo que, como visto anteriormente, ainda deve determinar o andamento do processo de ratificação em cada Estado envolvido.

No contexto da integração energética, a agenda e interesses envolvem temáticas como: complementariedade entre as fontes, exportação/importação de energia, expansão da geração, uniformidade regulatória, entre outros. Além disso, os proponentes e demandantes são diversos, mas destacam-se os países com uma matriz energética forte, a exemplo do Brasil e da Venezuela.

- b. Nível 1 – Negociação – tem início a partir do amadurecimento (*ripeness*) das questões que envolvem a pré-negociação e contempla o aprofundamento da investigação em relação aos interesses, a definição da fórmula de negociação, além do detalhamento e redação do acordo. Este é entendido como o processo de barganha em si, ou seja, do estabelecimento dos termos de troca e inclui a apresentação dos interesses de cada um dos atores de forma relacionada ao nível de confiança estabelecido entre eles. Apesar da formulação de um texto comum a todos os atores, não ser o único modo de se firmar um acordo é o mais comum. Outro ponto importante desse momento é que a elaboração do acordo envolva especificações e metas claras;

Na América do Sul, é também nessa fase que os atores envolvidos elegem o foro de negociação, a exemplo dos já citados MERCOSUL e UNASUL ou optam por firmar acordos bilaterais.

- c. Nível 2 – Pós-negociação – posterior a assinatura do acordo, esse momento pode ser tão ou mais complexo quando o assunto é energia. Ele condiz com a inclusão do acordo à jurisdição nacional, o que depende da aprovação dos atores domésticos. As especificidades em relação a esse processo no Brasil serão tratadas no próximo capítulo. Além disso, cabe a essa fase a gestão do acordo, ou seja, o monitoramento sobre o que foi firmado, tanto em relação as condições quanto aos prazos (OLIVEIRA; ONUKI, 2013).

Sabe-se, no entanto, convergir as expectativas de todos os atores envolvidos de modo que as negociações tracem estas fases e alcancem o acordo com rapidez e resultados benéficos

para todas as partes não é uma tarefa fácil, nem provável. As negociações de um acordo, em sua maioria, envolvem pontos em comum, mas também divergentes.

Como visto anteriormente, são nesses pontos em comum que estão as possibilidades de acordo. O conhecimento por parte do tomador de decisão desses pontos permite que o mesmo antecipe resultados futuros, entendendo a disposição da sua base de apoio e também os limites de seu oponente. Assim, ainda será possível projetar suas estratégias de barganha (OLIVEIRA; ONUKI, 2013).

A Figura 3.1 apresenta as quatro estratégias disponíveis ao tomador de decisão e aos atores domésticos. São elas: (i) remodelar o *win-set* doméstico; (ii) remodelar o *win-set* externo; (iii) alianças transnacionais; (iv) ações do grupo doméstico para minar um líder estrangeiro. Essas estratégias podem ser entendidas como meio de conectar as duas mesas de negociação e devem ser entendidas de forma dissociada das estratégias dos outros atores. Ademais, a figura representa um modelo que compreende todas as possibilidades de ação nos dois níveis propostos por Putnam (MORAVCSIK, 1993).

Figura 3.1 – Estratégias de ação em um jogo de dois níveis.

Fonte: MORAVCSIK, 1993

É possível remodelar o *win-set* interno a partir de instrumentos de blefe ou medidas efetivas. Com a estratégia de blefe, a ideia do negociador é aumentar ou diminuir artificialmente sua “zona possível de acordo”. No entanto, para isso, ele depende essencialmente da assimetria de informações, ou então, sua técnica não surtirá qualquer efeito (OLIVEIRA; ONUKI, 2013).

Quando ele pretende alcançar maiores concessões da outra parte, ele diminui sua ZOPA, indicando que sua margem de manobra de negociações foi estreitada, ou ainda, que caso a outra parte não melhore as ofertas, o acordo provavelmente não será firmado. Esse é o constrangimento chamado “mãos atadas” (*tying hands*). Do mesmo modo, quando seu objetivo é evitar que o acordo fracasse, para só então apresentá-lo à aceitação dos atores domésticos, (nível 2), ele aumenta ilusoriamente sua margem de manobra, no movimento chamado “cortar as amarras” (*cutting slacks*). Esse último movimento, no entanto, depende ainda da flexibilidade do tomador de decisão no nível 2 e, claro, da base que ele representa (OLIVEIRA; ONUKI, 2013).

No que se trata de medidas efetivas, tem-se investimentos diretos, subsídios ou corte de impostos como ações compensatórias que visam aumentar a base de apoio do tomador de decisão. Além disso, essas medidas não precisam estar necessariamente ligadas ao objeto da negociação do acordo, o que caracteriza o chamado “pagamentos laterais” (*side-payments*). O contrário também é possível, a partir de medidas coercitivas ou de convencimento que demonstrem as insuficiências e negatividades do acordo (OLIVEIRA; ONUKI, 2013).

A remodelagem do *win-set* externo pode ocorrer a partir de duas frentes: manobras voltadas ao governo ou focadas nos agentes internos. A primeira pode ser caracterizada por pressões visando apresentar os custos ou benefícios do acordo em questão. A segunda trata-se de uma ação mais complexa, pois pode ser entendida como ingerência pelo chefe de governo oposto. Ela pode ocorrer de diferentes maneiras, como campanhas e propagandas, por exemplo. Além disso, depende do tema em questão. Temas como energia, meio ambiente, saúde e direitos humanos têm grande apelo junto à opinião pública e podem ser mais sensíveis (OLIVEIRA; ONUKI, 2013). Ainda é possível que a o *win-set* externo seja alterado por meio da reverberação, ou seja, o exercício da pressão internacional expande ou diminui o ZOPA interno. A expansão é mais provável, o que, por sua vez, viabiliza o acordo (PUTNAM, 1988).

Ademais, ainda é possível que os chefes de governo concordem em um ponto-ótimo para o acordo e firmem um compromisso entre si, gerando o *COG* (*Collusion*). Sabe-se, no entanto, que ambos estarão sujeitos ao veto do Nível 2 de negociação. A situação oposta seria dada por uma Aliança Transversal (*cross-table*) entre os participantes do nível 2, de modo a pressionar o governo. Empresas que tenham sua matriz em um país e filial em outro podem exemplificar esta estratégia (OLIVEIRA; ONUKI, 2013).

Assim, vê-se que a formação de preferências no campo da energia também é resultado da relação entre o doméstico e o internacional. Ou seja, se dá pela exposição a pressões e restrições advindas da dinâmica “de fora para dentro” e “de dentro para fora”, podendo essas preferências serem alteradas dinamicamente em meio a esse processo (MORAVCSIK, 1993).

Isso quer dizer que os governos precisam mais que vontade política e disposição para arcar com os custos que envolvem grandes projetos de integração, eles ainda têm a complexa tarefa de coordenar os interesses advindos dos dois âmbitos – doméstico e internacional, além de tratar divergências regulatórias e institucionais.

3.3. Os acordos bilaterais versus os multilaterais

A formação de preferências de um país em relação a um acordo voltado à energia ainda passará pela amplitude do mesmo, ou seja, o número de negociadores envolvidos no processo de barganha. Isso porque, quanto maior o número de atores, mais complexa se torna a negociação, visto o maior esforço para coordenar as posições.

Os países têm a sua disposição acordos bilaterais – entre dois países – e multilaterais – mais de dois países envolvidos. É intuitivo pressupor que os acordos de tipo multilateral tendem a ser mais difíceis de serem alcançados do que os bilaterais. Além de serem necessárias as consultas a todas as partes, também toda a cadeia de tomada de decisão é mais onerosa. Ou seja, o fluxo de informações, o processo de clarificação, a convergência em torno de uma posição única, a equalização de ganhos, entre outros, é mais complexo e demorado (OLIVEIRA; ONUKI, 2013).

Desse modo, é possível compreender porque historicamente há uma preferência dos países da América do Sul por firmar acordos bilaterais de integração energética. No entanto, sabe-se que os acordos multilaterais, por sua vez, apresentam benefícios superiores e permitem um nível maior de integração regional e, por isso, precisam ser perseguidos.

A viabilidade dos acordos multilaterais pode ser aumentada em função de três elementos: (i) formação de coalizões em um quadro de votação por maioria (e não unanimidade); (ii) surgimento de mediadores que buscam conciliar as partes com interesses distintos e; (iii) redução da sensibilidade dos atores para os ganhos relativos, a partir da diluição do poder, de modo que, o foco se volte para os ganhos absolutos (OLIVEIRA; ONUKI, 2013).

Além destes elementos, tem-se o sistema de via rápida (*fast track*). Trata-se de um modelo em que o negociador assume o compromisso de não emendar o texto do acordo. O agente ratificador pode, então, aceitá-lo ou rejeitá-lo em sua íntegra. Assim, apesar do modelo não eliminar o processo de ratificação, ele torna a adesão ao acordo mais rápida. O Brasil, no entanto, não tem tradição no uso desse modelo (OLIVEIRA; ONUKI, 2013).

A partir da abordagem dos Jogos de Dois Níveis, do levantamento histórico e entrevistas realizadas, o próximo capítulo propõe entender a realidade dos acordos de

integração energética no Brasil, os interesses e atores envolvidos e, também, as questões que perpassam a opção pelos tipos bilateral ou multilateral.

4 OS ACORDOS DE INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA NO BRASIL

De acordo com o Sistema Atos Internacionais, do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, (BRASIL, 2015b) a tramitação de atos internacionais no Brasil, sejam eles bilaterais ou multilaterais, perpassa seis fases. São elas: (i) projeto; (ii) assinatura; (iii) submissão ao Congresso Nacional; (iv) ratificação; (v) promulgação e; (vi) registro nas Nações Unidas.

Após as negociações, realizadas fundamentalmente pelo MRE, em parceria, se necessário, com a área técnica a que se dedica o acordo, tem-se a fase “i” de tramitação nacional. Se o acordo em questão for bilateral, nesta fase ele é rubricado pelos negociadores e levado a apreciação das autoridades dos países envolvidos. Por outro lado, se ele for multilateral e estabelecido no âmbito de uma organização internacional, ele seguirá as regras da mesma, que redigirá o texto final.

A fase “ii” é a de assinatura do acordo, o que só pode ser realizado pelo Presidente da República ou quem detenha Carta de Plenos Poderes assinada pelo Presidente, exceto em caso de Embaixadores acreditados. Este ato representa o consenso entre as partes.

Posteriormente a assinatura, o acordo é submetido ao Congresso Nacional (fase “iii”). Todos os acordos sejam eles bi ou multilaterais devem passar por aprovação congressional. Esta, então, será materializada por Decreto Legislativo publicado em Diário Oficial.

Na fase seguinte “iv” tem-se a ratificação. Ela pode ser entendida como o procedimento de tornar internacionalmente vigente um acordo ou ato. Em processos bilaterais, a ratificação pode ser realizada por troca de notas. Em caso de atos multilaterais, isso ocorre por meio do depósito da Carta de Ratificação junto aos países envolvidos ou órgão multilateral competente. Esta Carta de Ratificação também é assinada pelo Presidente da República e referendada pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores.

A promulgação (fase “v”) é o que traz validade e executividade ao ato internacional. Esse exercício é função do Executivo via decreto assinado pelo Presidente e referendado pelo Ministro do MRE. Ao decreto é anexada cópia do texto e, então, é realizada sua publicação no Diário Oficial da União. Vale ressaltar que, a promulgação nada está relacionada com a entrada em vigor do ato, visto que esse último ocorre em âmbito do Direito Internacional Público.

Por último, tem-se o registro nas Nações Unidas (fase “vi”). Segundo a Carta das Nações Unidas (art. 102) cabe a seus membros a responsabilidade de encaminhar às Nações Unidas os atos internacionais bilaterais após sua entrada em vigor, a fim de que os mesmos sejam registrados na Secretaria das Nações Unidas. Já em relação aos atos multilaterais, o registro é função do depositário.

Sabe-se, no entanto, que todo esse processo pode levar anos, ou mesmo ser interrompido antes da ratificação do acordo. Para entender como são articulados os acordos de integração energética envolvendo o Brasil, detectando seus impasses políticos, é necessário levar em conta os principais atores envolvidos nesse processo – Estado, empresas privadas locais e internacionais, instituições multilaterais, organizações não-governamentais e movimentos sociais –; seus interesses e papéis e; especialmente, de que modo todos esses pontos são inseridos no processo de negociação.

- a. A barganha interburocrática: a importância das instâncias institucionais oscila de acordo com as fases do processo de negociação. Normalmente, a fase de pré-negociação é predominantemente marcada por aspectos técnicos. Enquanto que, na fase de negociação (Nível 1) se destacam os aspectos políticos, e no segundo nível, se sobressaem as questões jurídicas. Assim, o peso de cada um dos ministérios e demais instâncias burocráticas varia conforme a hierarquia dos fatores técnico, político e jurídico em cada um dos níveis de negociação. No entanto, o contrário também é possível, ou seja, o peso de cada um dos fatores se alterar conforme a importância das instâncias burocráticas (OLIVEIRA; ONUKI, 2013). São órgãos envolvidos nas fases de negociação de um acordo de integração energética regional:
 - i. Ministério de Minas e Energia (MME) – responsável pelo planejamento do setor energético nacional, por definir diretrizes e conceder outorgas a projetos de integração energética. Tradicionalmente, se mostra mais alinhado aos interesses da iniciativa privada, especialmente por conta da Parceria Público-Privada que hoje corresponde a principal dinâmica de desenvolvimento da infraestrutura no país. No âmbito do MME, caberia a ANEEL registrar, analisar e aprovar tecnicamente os estudos de inventário, além de avaliar a viabilidade dos projetos. Apesar disso, de acordo com Mariana S. G. Vaz e concordância de Leonardo G. A. S. Menezes, Especialistas em Regulação na

ANEEL: “diante de projetos envolvendo mais de um país, a ANEEL não é previamente consultada.”⁴

- ii. Ministério do Meio Ambiente (MMA) – seu papel é zelar pelo desenvolvimento ambiental sustentável do Brasil. Oposto ao MME, é mais alinhado aos ideais dos movimentos ambientalistas. Tem no licenciamento ambiental, realizado pelo IBAMA, a principal ferramenta para exercer sua função. No entanto, conforme apontamento do Henrique M. R. Silva e consentimento de Eleonora M. de Souza, Analistas Ambiental do IBAMA: “se o projeto for interestatal, mas sua base não for o Brasil, o IBAMA não tem ação, mesmo que o país seja influenciado indiretamente pela obra, por exemplo, com uma mudança no fluxo do rio.”⁵
- iii. Casa Civil – é a instância mediadora da fase de pré-negociação, devendo por essa posição ser neutra em meio ao processo. No entanto, nos últimos tempos, em função do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), esse órgão tem se mostrado tendencioso a aprovação dos grandes projetos;
- iv. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – responsáveis pelo planejamento orçamentário e de financiamento.
- v. Ministério de Relações Exteriores (MRE) – Conforme site do Itamaraty (MRE, 2016) são objetivos da política externa em relação a energia: expandir a participação dos biocombustíveis na matriz energética mundial; incentivar o uso de fontes energéticas de tecnologia consolidada e acessível, como por exemplo a bioenergia e a hidroeleticidade; além de fomentar a integração energética regional. Além disso, cabe ao MRE negociar os acordos de integração energética, considerando para isso os ideais da política interna sugeridos pelo MME e pelos outros atores e os objetivos da Política Externa citados acima (OLIVEIRA; ONUKI, 2013).

- b. Governo e setor privado: normalmente, o setor privado é um entusiasta de novos projetos de expansão energética, pois essa realidade assegura a oferta de energia e consequentemente a ampliação da produção industrial. O apoio por parte da

⁴ Entrevista concedida em 21/05/2015, em Brasília.

⁵ Entrevista concedida em 22/05/2015, em Brasília.

iniciativa privada ocorre especialmente quando o projeto energético é realizado por meio da Parceria Público-Privada (PPP). Ou seja, envolve um contrato de prestação de obras ou serviços igual ou superior a R\$ 20 milhões de reais, com duração mínima de 5 e no máximo 35 anos, firmado entre empresa privada e o governo federal, estadual ou municipal. (PORTAL BRASIL, 2014)

Desse modo, a relação entre governo e setor privado, diante de projetos energéticos, deve ser analisada cuidadosamente, pois envolve um balanço de custos e benefícios para ambos os lados, à medida que articula bens públicos e privados. Por não deter poder de veto em relação a acordos energéticos, o setor privado costuma se alinhar ao ministério que defende seus interesses – o MME (OLIVEIRA; ONUKI, 2013).

- c. Governo e movimentos sociais organizados: a maior parte dos projetos de expansão energética internacional, por se tratar de empreendimentos hidrelétricos, impactam negativamente comunidades ribeirinhas. Em favor de sinalizar esses impactos e até mesmo limitar o projeto, há mobilizações por parte de grupo sociais organizados. Eles são formados por organizações não-governamentais ambientalistas, associações trabalhistas, movimentos rurais, comunidades indígenas, entre outros.

Na prática, o poder de barganha desses movimentos é bastante limitado. Sem poder de veto resta-lhes duas alternativas: a primeira é influenciar as instâncias organizações de forte influência, como o MMA, por exemplo. A segunda é aplicar aos demandantes do projeto um custo moral (*moral hazard*), por meio de protestos (OLIVEIRA; ONUKI, 2013).

- d. Instituições internacionais: cabe às instituições coordenar as assimetrias de poder e distribuir os recursos em meio à interação dos Estados, de modo que os efeitos da anarquia sejam mitigados e, então, os agentes redefinam suas preferências em prol da cooperação (KEOHANE, 2005). São os principais Organismos Internacionais presentes no processo de integração energética sul-americano:
 - vi. MERCOSUL e UNASUL – Organizações Internacionais Regionais de articulação em favor da integração regional;

- vii. Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) - responsáveis pelo planejamento orçamentário e de financiamento.

Para alcançar os objetivos propostos realizou-se dois estudos de caso, elegendo um acordo multilateral e um bilateral, a fim de aferir a tomada de decisão do Brasil nesses dois modelos, além de detectar suas similaridades e inconsistências em relação ao que foi previsto pela abordagem dos Jogos de Dois Níveis.

4.1 Estudo de caso – Tratado de Integração Energética Sul-Americano

A Integração Energética foi apontada como um dos objetivos principais do bloco da UNASUL em seu Tratado Constitutivo (artigos 2 e 3). Além dele, a questão ambiental e a participação civil também são destacadas (artigos 3 e 18). Esta última se mostra uma inovação benéfica por parte da organização, que prevê a existência de mecanismos de interação entre a UNASUL e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração da América do Sul (UNASUL, 2011).

Atualmente, no âmbito deste bloco, tem-se a negociação do Tratado de Integração Energética Sul-Americano cuja estrutura foi aprovada em anteprojeto de 2009. Seu foco é constituir arcabouço jurídico regional com a finalidade de favorecer a integração energética e incrementar o fluxo de comércio na área de energia, além de prover segurança jurídica aos entendimentos mantidos no setor energético.

De acordo com autores como Mariangela Rebuá (2015), a conclusão deste Tratado permitiria a coordenação das iniciativas sul-americanas em andamento e ampliaria o ambiente regulatório de políticas energéticas. Ele promoveria ainda que a região alcançasse suas próprias regras e estabelecesse uma posição no cenário energético internacional condizente a sua vocação de importante produtora e exportadora de energia, o que contribuiria para aumentar a competitividade de seus países-membros.

Atualmente, as discussões têm se concentrado nos artigos sobre livre trânsito, não discriminação e sobre estabilidade contratual/ segurança jurídica. O Brasil participa ativamente das negociações e defende a garantia do livre trânsito pelos territórios dos países membros do tratado, com o objetivo de facilitar e incrementar os fluxos de energéticos na região, assegurando o respeito aos marcos regulatórios nacionais e à soberania de cada estado

sobre suas infraestruturas. Além disso, o país preza pelo princípio da não discriminação entre os Estados, a fim de estimular e promover o desenvolvimento do mercado energético regional (REBUÁ, 2015).

Se analisado pela ótica da abordagem de Putnam, o Tratado Energético Sul-americano está, neste momento, no Nível 1 de negociação, que é aquele em que a apresentação dos interesses de cada ator é aprofundada e a redação do acordo realizada.

Até então, o esboço do tratado já foi redigido. Ou seja, já se sabe quais cláusulas ele conterá, mas ainda é preciso determinar o conteúdo de cada uma delas. Assim como todos os outros Estados-membros, o Brasil fará parte da redação. Para isso, conforme explicado por Helena Cláudia A. Cantizano, Chefe da Assessoria Especial de Relações Internacionais do MME: “Foi criado dentro do ministério um grupo técnico, que estuda a operacionalização do acordo, e outro jurídico, que analisa como as normas do tratado poderão serão inseridas ao ordenamento brasileiro”.⁶

Segundo Alexandre M. Nina, Chefe da Divisão de Recursos Não-Renováveis do Itamaraty, em meio as negociações na UNASUL: “[...]o MME lidera as discussões, que são em sua maioria técnicas, apoiado pelo Itamaraty em relação aos procedimentos diplomáticos”⁷. Além disso, de acordo com Maria Ceicilene A. Martins, Chefe da Assessoria Especial em Gestão Ambiental do MMA, o ministério faz parte de um Comitê Técnico-Ministerial, composto por todos os países signatários do bloco, com a finalidade de redigir o capítulo sobre meio ambiente.⁸

A partir da ata da última reunião junto aos atores envolvidos, XIX Reunião do Grupo de Especialistas em Energia, que ocorreu entre os dias 20 e 21 de Agosto de 2015, na cidade Quito – Equador, é possível compreender com mais detalhes o momento que vive as negociações e as metas estabelecidas até o final de 2016.

A reunião assumiu como maior objetivo o avanço da redação do Tratado, prezando para que o mesmo seja analisado integralmente, de modo que “nada seja acordado até que esteja acordado”. A ideia é de que possíveis aspectos controversos sejam discutidos a fim de alcançar um consenso total das delegações sobre o Tratado (UNASUL, 2015).

⁶ Entrevista concedida em 21/05/2015, em Brasília.

⁷ Entrevista concedida em 03/06/2015, em Brasília.

⁸ Entrevista concedida em 21/05/2015, em Brasília.

Para isso, a metodologia adotada foi: a presidência do Grupo de Estudos Energéticos (GEE) apresentará um documento de trabalho com a proposta inicial das Partes/Capítulos a discutir (UNASUL, 2015). A partir de então, será aberto um período para propostas e novas recomendações por parte dos países-membros, respeitando os conteúdos e prazos transcritos nos quadros abaixo:

Quadro 4.1 – Plano de Ação 2015 - 2016: Tratado Energético Sul-Americano

OBJETIVO	AÇÃO	PRÓXIMOS PASSOS	DATA
Alcançar um consenso sobre a visão da integração energética sul-americana	Redação discussão e consenso dentro do Grupo	Parte I – Disposições Iniciais. O texto será divulgado na XX Reunião do GEE.	Setembro - Novembro/2015
		Parte II - Marcos para a Integração Energética - Infraestrutura Energética. Os resultados alcançados serão apresentados a Presidência do GEE	Dezembro/2015 – Maio/2016
		Capítulo II – Marcos Regulatórios (Parte II)	Junho – Setembro/2016

Fonte: Elaborado pela autora a partir de UNASUL, 2016.

O desenvolvimento destas metas é embasado por ações paralelas que envolvem análises em relação ao Planejamento Energético e Balanço Energético da região, além de um grupo de estudo focado na viabilidade de criação de um Instituto de Investigações Energéticas da UNASUL. Estas metas estão transcritas nas tabelas seguintes:

Quadro 4.2 – Plano de Ação 2015 - 2016 Consolidado: Planejamento Energético

OBJETIVO	AÇÃO	PRÓXIMOS PASSOS	DATA
Consolidar a Carteira de Projetos Energéticos da Região	Consolidação da informação de Projetos Energéticos da Região	Revisar e alcançar um consenso em relação a Ficha Técnica e Matriz Multicritérios para a evolução de Projetos Estruturantes da Região;	Setembro/2015
		Entregar ao GEE a Ficha Técnica e Matriz Multicritérios para a Evolução de Projetos Estruturantes da Região;	Novembro/2015
		Desenvolver aplicativo web para a captura de dados dos projetos energéticos da Região;	Dezembro/2015
		Definir processo de seleção e aprovação dos projetos energéticos que formaram parte da carteira de projetos CES;	Fevereiro/2016
		Incluir informações de projetos energéticos da Região na ferramenta web;	Abril/2016
		Elaborar informe sobre a carteira de projetos energéticos consolidados;	Junho/2016
		Entregar a Carteira de Projetos e Informe ao GEE;	Julho - Agosto/2016
	Avançar na caracterização energética da região	Oficina com participação de especialistas em integração para definir critérios de integração energética e parâmetros para a caracterização energética regional.	Março/2016

Fonte: Elaborado pela autora a partir de UNASUL, 2016.

Quadro 4.3 – Plano de Ação 2015 - 2016 Consolidado: Balanço Energético

OBJETIVO	AÇÃO	PRÓXIMOS PASSOS	DATA
Avançar na determinação da situação das fontes, potencialidades e usos energéticos	Identificação de padrões de uso e consumos energéticos	Consolidação dos Balanços Energéticos da UNASUL (2006-2013);	Setembro/2015
		Configuração e cálculo dos indicadores combinados no GTBES;	Setembro/2015
		Consolidação da informação sobre o comércio exterior de energia da região;	Setembro/2015
		Apresentação do BES 2006-2013 ao Grupo de Especialistas em Energia do GEE;	Novembro/2015
		Elaboração do diagnóstico da evolução do setor energético regional;	Fevereiro/2016
		Apresentação do diagnóstico diante dos 12 países membros;	Fevereiro/2016
		Elaboração do diagnóstico combinado para o ano 2013;	Fevereiro – Março/2016
		Apresentação do diagnóstico da evolução do setor energético regional diante do GEE.	Março – Abril/2016
Avançar na elaboração da Prospectiva Energética Sul-americana	Realização da Oficina de Prospectiva Energética	Identificação das Instituições para o Assessoramento em matéria de perspectiva ao Grupo de Trabalho de Balanço Sul-americano;	A partir de Agosto/2015
		Elaboração da proposta e aprovação do conteúdo da Oficina;	A definir
		Realização da Oficina de Perspectiva Energética	A definir

Fonte: Elaborado pela autora a partir de UNASUL, 2016.

Quadro 4.4 – Plano de Ação 2015 - 2016 Consolidado: Estudo da Viabilidade de Criação de um Instituto de Investigações Energética da UNASUL

OBJETIVO	AÇÃO	PRÓXIMOS PASSOS	DATA
Avançar no estudo da viabilidade para as ações encaminhadas a criação do Instituto de Investigações Energética da UNASUL (IIEU)	Inventário dos institutos de investigação. Estratégia ao exterior (Etapa I: Bolívia, Colômbia, Peru, Equador, Suriname e Venezuela)	Realizar reuniões com os grupos de trabalho (previamente a reunião do GEE) e submeter ao diagnóstico de aprovação do GEE;	17-21 de Agosto/2015
	Diagnóstico dos Institutos de Investigações (primeira parte do estudo)	Processamento e análise da informações coletada;	Setembro/2015
		Apresentar os avanços alcançados do estudo ao GEE;	Novembro/2015
	Inventário dos institutos de investigação. Estratégia ao exterior (países da etapa II: Argentina, Uruguai, Brasil, Chile, Guiana e Paraguai)	Reuniões presenciais com grupos de trabalho e os responsáveis pelos institutos nestes países;	Maio/2016
	Diagnóstico dos Institutos de Investigação (segunda parte do estudo)	Processamento e análise da informação coletada;	Maio/2016
		Apresentar os avanços alcançados no estudo na reunião do Grupo de Especialistas em Energia (GEE)	12 – 14 Julho/2016
	Resultados do Diagnóstico do estudo de viabilidade do Instituto de Investigações Energéticas da UNASUL (IIEU)	Apresentar o informe final ao Conselho Energético Sul-americano da UNASUL (CES)	Setembro/2016

Fonte: Elaborado pela autora a partir de UNASUL, 2016.

Desse modo, vê-se que, por um lado, a concretização deste Tratado se aproximaria dos objetivos da Política Externa Brasileira, difundindo a integração energética da região. Por outro, os sete anos que se arrastam desde a sua idealização evidenciam as dificuldades e a morosidade que envolvem um projeto dessa amplitude.

Autores como Marcelo Passini Mariano (2014), indicam que há uma necessidade de redefinição dos processos de integração, a fim de que eles se tornem, de fato, instrumentos de mudança. Para isso, segundo o mesmo autor, é preciso reformas institucionais que alcancem uma nova estrutura de governança, esta capaz de produzir a confiança e legitimidade para o desenvolvimento dos países a nível regional. Nesse sentido, mesmo a UNASUL, que se apresenta como uma iniciativa integracionista inovadora, ainda não detêm essas soluções.

Andrés Malamud (2014) endossa a ideia, indicando que o bloco, apesar de mencionar a integração e a união sul-americanas como objetivos, em seu Tratado Constitutivo adverte que: “fundam-se nos princípios basilares de irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados”. No entanto, se a integração dependente de decisões soberanas por parte dos seus Estados-membros, então, o seu progresso exige a diluição parcial destas soberanias. Desse modo, afirmar o contrário é negar a integração. Assim, a UNASUL

seria um espaço de cooperação interestatal e concertação política, mas não um processo de integração regional.

No entanto, ele não é a única. Acordos como o “Acordo - Quadro de Complementação Energética Regional”, vigente desde 2010 no âmbito do MERCOSUL, e que inclui também Chile, Colômbia e Equador, vivem as mesmas dificuldades e ressaltam que os entraves enfrentados pela UNASUL são comuns aos acordos multilaterais, como um todo.

4.2 Estudo de caso – Acordo Energético Peru - Brasil

O “Acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República do Peru para fornecimento de energia elétrica ao Peru e exportação de excedentes ao Brasil”, conhecido como “Acordo Energético Peru-Brasil”, datado de 16 de Junho de 2010, tem como foco a interconexão elétrica entre os países. Com duração de 50 anos, o acordo apresenta como objetivos: prover segurança energética, desenvolvimento sustentável e integração entre os dois países (BRASIL, 2010).

Para o Brasil, o Acordo refletiria um aumento da oferta de energia e também vantagens econômicas para as companhias brasileiras que vão construir e operar os projetos hidrelétricos. Já o Peru assinou o acordo visando três objetivos: (i) desenvolver hidrelétricas a fim de suprir a demanda interna; (ii) adquirir benefícios a partir da exportação de energia para o Brasil; (iii) fortalecer o sistema elétrico peruano, por meio da união com um sistema maior. Porém, há dúvidas se esses objetivos justificam os impactos sociais e ambientais negativos que as construções hidrelétricas trariam para o país (VEGA, 2010).

Assinado em 2010, as negociações envolvendo o Acordo são prévias. Desde 1997, por meio do “Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área Energética”, Brasil e Peru discutem as questões que envolvem energia. Contudo, apenas em 2006, com o “Memorando de Entendimento entre os Ministérios de Minas e Energia do Brasil e Peru para o estabelecimento de uma Comissão Mista Permanente em Matéria Energética, Geológica e de Mineração” é possível dizer que ações foram iniciadas por parte do governo peruano para suprir a demanda de energia no Brasil. Nos anos seguintes, encontros e outras publicações oficiais entre os países ocorreram, dando forma ao Acordo (RODRIGUES, L.; HERNÁNDEZ, F.; BERMAN, C., 2011).

Utilizando-se das publicações que antecederam a assinatura do Acordo é possível identificar a estimativa para a construção de seis centrais hidrelétricas. No entanto, este número não foi oficializado no texto final, que indica apenas que a capacidade acumulada das centrais previstas será de 6000 MW, com tolerância de 20%. Com essa capacidade, o Peru se tornaria o segundo maior exportador de energia para o Brasil, perdendo apenas para o Paraguai, com quem o país compartilha a usina de Itaipu. Até os dias de hoje, nenhum projeto foi iniciado, visto que o Acordo não foi estabelecido internamente nos países por meio da ratificação.

Como visto na segunda parte deste trabalho, um acordo internacional passa por níveis de negociação – internacional e nacional –, além de um estágio inicial de barganha interna entre os atores envolvidos, a fim de delinear os interesses a serem negociados no nível um (internacional). Dessa forma, é possível dizer que a assinatura do “Acordo Energético Peru-Brasil” é o marco do cumprimento do nível internacional, enquanto que, a não-ratificação do mesmo por ambos os países, releva o insucesso da negociação em nível doméstico.

Parte do insucesso deste Acordo se deve também às resistências estabelecidas. Elas vêm de diferentes âmbitos, entre eles: político, econômico, social ou ambiental, a nível nacional e internacional. A nível internacional, a continuidade dos projetos foi limitada por uma mudança de governo e expectativas por parte do Peru. A nível nacional, empresas peruanas que investem em termelétricas e gás natural, se viram expostas a perder sua competitividade diante das novas hidrelétricas, o que as fazem ser também contrárias ao acordo. Outro ponto importante e de destaque neste processo é o reflexo das construções sobre a comunidade local que, segundo o Professor Nivalde Castro, não foi ouvida previamente.⁹

O modelo do Jogo de Dois Níveis ressalta, ainda, que a ratificação de um acordo depende do alinhamento dos agentes nacionais de forma prévia ao nível um, a fim de delinear a ação do negociador, aumentando sua margem de barganha. Assim, é possível dizer que houve falhas neste processo de alinhamento no que tange ao Acordo em questão. Estas falhas são, principalmente, de governança e interação entre os atores envolvidos.

No Brasil, como anteriormente salientado, a negociação de um acordo internacional é realizada pelo Ministério de Relações Exteriores (MRE), em parceria com o Ministério competente ao assunto em questão, neste caso, o Ministério de Minas e Energia (MME).

⁹ Entrevista concedida em 15/10/2014, por e-mail.

Professores e especialistas como Nivalde de Castro apontam que faltou objetividade por parte do MRE em meio às negociações do Acordo Energético Peru-Brasil.¹⁰

Por parte de autores peruanos, também há reclamações sobre a postura de seus negociadores. A organização não-governamental *Derecho Ambiente y Recursos Naturales* (DAR) aponta que, durante as discussões, não houve coordenação entre os setores e seus ministérios. Ademais, o *Ministerio de Relaciones Exteriores* (MINREX) participou pouco e não foi eficiente ao incluir as recomendações do *Ministerio del Ambiente* (MINAM). Por último, a ONG afirma que atores importantes, como a *Autoridad Nacional de Agua* (ANA), não foram consultados (DAR, 2011).

Da mesma forma, N. Castro indica que não ocorreu uma interação entre os Ministérios brasileiros e o Consórcio¹¹ criado para realizar a construção e operação dos projetos hidrelétricos previstos. E mais: “não foi promovida uma visão ampla sobre o Acordo e seus processos, atores e impactos a região de forma antecipada as resistências advindas dos agentes peruanos, que são quem ficará com o ônus das obras”.¹²

Afinal, verifica-se, por meio da análise dos conflitos relacionados, a construção da hidrelétrica de Inambari, a primeira prevista nos projetos e negociações que se desenvolveram em paralelo ao Acordo, que os fóruns de discussão prévia entre moradores, concessionárias e órgãos institucionais governamentais não se efetivaram de forma ampla e significativa para os que estarão diretamente envolvidos com o resultado das decisões, ou seja, a população local.

Tais questões são visíveis diante da dificuldade dos interessados em ter acesso à documentação do processo de negociação dos projetos hidrelétricos aqui discutidos, ou na ausência de consulta ampla à população local para a compreensão dos interesses destas populações, verificando, assim, as possíveis limitações para os projetos iniciais de construção das hidrelétricas, que não se encontram devidamente listadas no corpo do Acordo, apesar do andamento dos projetos.

Outro fator significativo, que demonstra certa despreocupação com a área e sua população, e ressaltado por Rodrigues, Hernández e Bermann (2011), são as exigências

¹⁰ Idem 9.

¹¹ O consórcio criado é formado pelas estatais brasileiras: Eletrobrás, que detém 29,4%, e Furnas, com (19,6%); e também pela empresa privada OAS, que conta com 51%. Além delas, há uma filial peruana, chamada “Empresa de Generación Eléctrica Amazonas Sur SAC”, que detém 100%. O financiamento das obras também já foi acordado e será realizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que é uma organização brasileira. (VEGA, 2010)

¹² Entrevista concedida em 15/10/2014, por e-mail.

relacionadas ao licenciamento ambiental que no texto final do Acordo aparecem citadas em meio ao protocolo das obrigações legais e institucionais de cada país para dar andamento aos projetos de construção e implantação das hidrelétricas em território peruano, mas não se destaca como sendo uma base primeira para o bom andamento dos projetos e até mesmo para a ratificação posterior do acordo.

De acordo com Rodrigues, Hernández e Bermann (2011), entre os impactos socioambientais e socioculturais que a ratificação do acordo poderiam trazer para a região do Peru, nas áreas onde as hidrelétricas propostas seriam construídas, têm-se como principal o alagamento, pelo represamento das águas, de 161 km de área onde estão situados 65 povoados das regiões de Puno, Cuzco e Madre de Dios, que vivem dependentes dos recursos advindos da floresta e dos rios como já mencionado na primeira parte deste texto. Além disto, ocorreria a diminuição da biodiversidade de flora e fauna da área com a destruição de patrimônio natural local e adjacências ou ainda de acordo com Vega (2010) a destruição de 1.500.000 hectares de selva amazônica em bom estado de conservação, com impactos irreversíveis a biodiversidade.

Tais impactos negativos, ao meio ambiental e sociocultural, demonstram a não validade do progresso linear, no qual os líderes governamentais se apoiam para dar andamento ao Acordo e confirmam assim, a necessidade de uma participação mais efetiva dos interesses locais previamente ao primeiro nível de negociações. Pois para Vega:

“Una expulsión de los habitantes de la zona y su reubicación implicaría una caída de su nivel de vida, a pesar de las eventuales compensaciones monetarias e instalación en asentamientos con una infraestructura básica. Además, no es evidente que para personas habituadas a vivir en un territorio disperso, su reubicación en un pueblo equivalga a una mejora en su estilo de vida” (VEGA, 2010. p.131).

Sendo assim, apesar de algumas compensações e do discurso do consórcio de benefícios à área, com novos postos de trabalho e um “progresso” resultante da melhora na infraestrutura urbana básica, não é evidente a melhora na qualidade de vida da população tradicional da área, pois nem mesmo durante a construção da hidrelétrica tal população se beneficiaria de forma ampla, tendo em vista, por exemplo, que os postos de trabalho proveniente das obras necessitariam ser preenchidos por uma mão-de-obra mais qualificada na tentativa de evitar acidentes e acelerar a construção, qualificação esta que a população local, em toda sua carência, não pode oferecer.

Assim, a pesquisa realizada referente ao Acordo Energético Peru-Brasil apresentou subsídios para discutir de forma mais crítica não só as possíveis causas da não-ratificação do

Acordo, mas também as deficiências do mesmo, principalmente em meio às negociações, quando relacionado às perspectivas de integração regional e do modelo de Jogos de Dois Níveis.

Diante dos pontos apresentados até aqui, podemos concluir que variados itens contribuem para a não ratificação do Acordo, estando entre eles questões como: a falta de interação, organização e articulação entre os órgãos institucionais nacionais; insuficiências em relação a negociação comercial, de forma a abranger o financiamento, gastos e retornos efetivos das obras para os países e empresas envolvidas; regras pouco claras no que tange a comercialização da energia produzida em território peruano; um dimensionamento falho sobre as resistências e conflitos populacionais que os possíveis impactos ambientais e socioculturais das obras criariam, falta de transparência efetiva da negociação gerando a impossibilidade de participação direta por parte dos atores envolvidos com a questão em âmbito nacional e, posteriormente, em âmbito internacional, uma melhor definição no corpo do Acordo das regras a serem seguidas para a comercialização da energia produzida, os direitos e deveres reais do consórcio e os limites de financiamento, seus atores e intenções.

Ao considerarem-se essas questões, certamente o segundo nível de negociação transcorreria com melhor eficácia se o mesmo estivesse solidamente apoiado em negociações prévias efetivas, que representassem verdadeiramente o interesse do maior número de agentes envolvidos.

4.3. Disposições gerais

As adversidades entre os países e instabilidades domésticas não foram capazes de limitar o processo de integração na América do Sul. Do mesmo modo, a democratização e a harmonia da região não garantiram seu sucesso. Composto de vários momentos de impulso e paradas, os blocos sul-americanos – MERCOSUL e UNASUL – vivem uma posição de integracionismo retórico, que pode ser entendido como um “guarda-chuva” para objetivos não primários, mas também importantes. Este processo indica ainda que os países seguem agindo de forma independente em áreas consideradas integradas e, em contrapartida, se mostram dispostos a ter um espaço comum para negociação (MALAMUD, 2014).

Este é o perfil adotado pelo Brasil no que tange a integração energética. Segundo Helena. C. A. Cantaziano: “A opção do Brasil por um acordo de integração energética nos

dias atuais está muito mais ligada a uma ação diplomática do que necessária do ponto de vista de suprimento. ” Ela ainda ressalta que: “A riqueza das fontes internas permite essa atitude e coloca a integração como um incremento a operacionalização das estações do ano em relação a chuva, tanto que nenhuma das propostas de integração em estudo tem prazo para acontecer”.

13

Esta morosidade é ainda maior nos acordos multilaterais. As discussões do Tratado Energético Sul-Americano, por exemplo, tiveram início em 2007 e ainda não têm previsão de sair do papel. De acordo com Helena. C. A. Cantaziano: “não há uma diretriz clara por parte do Itamaraty em relação a urgência na finalização desse tratado. [...] O MRE é muito mais reativo do que proativo. ” Ainda segundo ela: “A convocatória da instância energética está ao sabor dos humores venezuelanos”.¹⁴

Ademais, Helena. C. A. Cantaziano acredita que a Venezuela, quem detém a atual presidência da UNASUL, defende o alcance de resoluções muito mais rápido do que o MME entende como razoável diante de uma mesa de discussão grande e democrática como a da UNASUL. Para a Chefe da Assessoria Especial de Relações Internacionais do MME: “A alta democratização, nesse sentido, prolonga as negociações, pois permite que os países se manifestem quando quiserem e pelo tempo que entenderem necessário. ”¹⁵

De acordo com Alexandre M. Nina, além da UNASUL, que é a principal instância de discussão sobre integração energética e onde o Brasil tem atuado com força, são foros de discussão da temática: o MERCOSUL, onde as tratativas estão brandas, especialmente ofuscadas pela UNASUL; a OLADE que tem como foco análises técnicas que sirvam de base para as discussões políticas realizadas dentro dos blocos regionais e; a CELAC, ainda muito incipiente em relação a qualquer tema.¹⁶

Conforme anteriormente visto, o Acordo Energético Peru-Brasil apregoava principalmente três grandes objetivos: (i) a segurança energética; (ii) o desenvolvimento sustentável; (iii) a integração entre os países. Diante dos argumentos levantados, é possível concluir que o estabelecimento do Acordo só alcançaria o primeiro objetivo. No entanto, neste acordo, a segurança energética está intrinsecamente relacionada a expansão da oferta de energia. Nesse sentido, é preciso revisar a demanda atual brasileira e peruana a fim de

¹³ Entrevista concedida em 21/05/2015, em Brasília.

¹⁴ Idem 13.

¹⁵ Idem 14.

¹⁶ Entrevista concedida em 03/06/2016, em Brasília.

entender se há necessidade, de fato, de novos empreendimentos ou se há interesses empresariais de construção e geração, incluídos no processo.

Em relação ao desenvolvimento sustentável, ele se mostra ineficiente, pois afeta a estrutura social e econômica das comunidades locais e afeta consideravelmente o meio ambiente. Por último, como ferramenta para integração, pode ser considerado frágil. Isso porque prevê apenas interconexões físicas, mas não trata da coordenação política, ou seja, do estabelecimento de normas e padrões comuns para o uso dos recursos energéticos.

O mesmo ocorre com a maioria dos projetos bilaterais. As propostas de integração param na interligação física, mas não perpassam a homogeneização dos elementos políticos-regulatórios, muito menos se preocupam com a eficiência energética ou os aspectos socioambientais. Esta realidade retroalimenta o modelo atual e coloca os países sempre diante de negociações pontuais e pouco profundas.

Outro ponto importante é a generalidade dos acordos que não envolvem responsabilidades claramente definidas. Segundo Alexandre M. Nina, assim como acontece com o Acordo Energético Peru-Brasil: “A maioria dos acordos são propositalmente confeccionados buscando objetivos amplos.”¹⁷ Este fato demonstra a baixa institucionalidade que os envolve e abre precedente para novas negociações, cada vez mais pontuais e distantes da integração de fato. Estas medidas pontuais se tornam realidade majoritariamente por meio de Memorandos de Entendimento.

Além disso, o Acordo Energético Peru-Brasil não foi ratificado por nenhum dos países e, neste momento, tem todos os seus projetos paralisados. Nesse caso, segundo Helena. C. A. Cantaziano: “a não ratificação foi resultado da mudança de governo e expectativas por parte do Peru, somado aos entraves burocráticos do Brasil.” Ela informa ainda que a burocracia, por parte do governo brasileiro em relação a um acordo internacional, é tamanha, sendo criado um grupo de trabalho para a desburocratização.¹⁸

As obras junto ao Peru não devem ser retomadas em breve. Isso porque, Helena. C. A. Cantaziano assume que: “ainda não há uma definição jurisdicional que embase os projetos.” Segundo ela, a primeira ideia seria a criação de uma empresa binacional privada, mas ainda não existe regulação no Brasil que permeie este modelo.¹⁹

¹⁷ Idem 16.

¹⁸ Entrevista concedida em 21/05/2015, em Brasília.

¹⁹ Entrevista concedida em 21/05/2015, em Brasília.

A Chefe da Assessoria Especial de Relações Internacionais ressalta ainda que: “Os acordos entre países ainda precisam considerar o momento e a posição política do país.”²⁰ Ou seja, muitos acordos podem ser desejados e viáveis diante de um momento político mas, em outro, podem perder a força. Entender a fase política propícia para dar andamento a um acordo é também um ingrediente importante da fase de negociação.

Em relação à posição política, alguns países Sul-Americanos são desprivilegiados, a exemplo do Chile, que possui pequenas reservas energéticas. Este, no entanto, não é o caso do Brasil. A posição do país é estratégica no que tange a integração e isso pode ser evidenciado por cinco fatores: (i) a dimensão do Sistema Interligado Nacional trata-se de um exemplo de integração; (ii) a matriz elétrica do país é majoritariamente renovável, o que lhe traz um amplo conhecimento técnico em relação a esse tipo de fonte; (iii) o Brasil detém o maior mercado consumidor da região, representando 50% da demanda total; (iv) o modelo comercial de contratação de energia via leilões exercido pelo país garante contratos de longo prazo com receitas previsíveis e; (v) as relações comerciais e diplomáticas harmoniosas junto aos seus vizinhos em matéria de energia o que amplia as oportunidades de integração (CASTRO; DORADO, 2015).

Além disso, para o sucesso de um acordo, também é fundamental que os diferentes atores e interesses sejam considerados, seguindo as fases de pré-negociação, negociação internacional (nível 1) e ratificação (nível 2), previstas pela abordagem do Jogo de Dois Níveis de Putnam. De acordo com Helena. C. A. Cantaziano, no cenário atual: “Apenas quando a negociação se torna um projeto é que atores como a ANEEL, o MMA, a EPE, a Eletrobrás, e o BNDES são chamados a apresentar seus apontamentos”.²¹ Além deles, outros atores, como o IBAMA e a população atingida pelas obras não são consultados em nenhum momento.

Por fim, os estudos de caso aqui propostos, além das pesquisas e entrevistas realizadas, sugeriram que o Brasil tem adotado tanto acordos bilaterais como multilaterais, a fim de alcançar o aprofundamento da integração energética regional. No entanto, as dificuldades de harmonização entre os países dificultam a formulação dos acordos de tipo multilateral. Desse modo, diante das necessidades imediatas, o Brasil opta majoritariamente pelos acordos bilaterais. Estes são os que historicamente tem embasado os projetos envolvendo mais de um

²⁰ Idem 19.

²¹ Idem 20

país mas, como se viu, não são capazes de prover a integração energética de fato, colhendo poucos dos seus benefícios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os processos de integração energética incluem mais que decisões econômicas e comerciais, eles perpassam questões sociais, políticas, geopolíticas e outras. A partir desta pesquisa, entendeu-se que, por sua complexidade, há entraves institucionais, regulatórios, entre outros, sejam em acordos de tipo bilateral ou multilateral.

Como visto, o Acordo Energético Peru-Brasil não foi ratificado pelos países envolvidos, e está inerte em função de um recuo do Peru após uma mudança de governo, além da falta de uma definição jurisdicional que embase os empreendimentos. Enquanto que, o Tratado Energético Sul-Americano, no âmbito da UNASUL, enfrenta obstáculos em relação a consenso na redação do acordo e ao modelo institucional que o regerá.

Desse modo, a morosidade que envolve o tema não é resultado apenas da falta de vontade política ou da ausência de um *paymaster*, mas também da dificuldade em coordenar uma ampla gama de atores, interesses, expectativas e ordenamentos jurídicos, em mais de uma esfera de negociação.

Assim, a histórica opção por acordos bilaterais por parte do Brasil é justificável e se apresenta como uma saída mais ágil para tratar necessidades pontuais, mas não tem representado um caminho para integração. A maior parte dos projetos bilaterais citados neste trabalho incluem fontes convencionais de energia, especialmente o uso de combustíveis fósseis e a construção de hidrelétricas, e representam ações cooperativas de interligação física, mas não desenvolveram uma coordenação política e regulatória – que se mostra como a grande dificuldade –, conforme prevê o conceito de integração.

Segundo a ótica dos Jogos de Dois Níveis, a formação de preferências do Brasil em relação a um acordo de integração energética envolve constrangimentos internos, principalmente a distribuição de poder entre os agentes, seus interesses, coalizões e instituições formadas; mas também constrangimentos externos, resultantes das estratégias nos negociadores em âmbito internacional. Além disso, precisam ser consideradas as pressões sobre o tomador de decisão, representadas no texto pela barganha interburocrática, o setor privado, os movimentos sociais organizados e as instituições internacionais.

Conforme apresentado, a maior coordenação dessas pressões de nível doméstico permite definir um espectro de negociação no plano internacional, além de facilitar a ratificação do acordo no nível 2. Cabe ao Brasil tratativas nesse sentido, visto alguns entraves/inconsistências detectados durante a pesquisa. Entre eles, a falta de alinhamento dos

papéis, ações e prazos doo Itamaraty e o MME, gerando um desconforto entre as partes e colocando o Brasil numa posição pouco proativa no ambiente internacional.

Revelou-se ainda uma baixa transparência em relação as negociações e dimensão dos acordos. No caso do Acordo Peru-Brasil, por exemplo, não foram encontrados documentos oficiais que demonstrassem o andamento das negociações. Além disso, atores como a ANEEL, o IBAMA e as populações atingidas não foram consultados previamente.

A estrutura e redação dos acordos também são pontos importantes. Os textos costumam apresentar objetivos amplos e sem responsabilidades claramente definidas. Essa baixa institucionalidade retroalimenta a realidade atual, abrindo precedente para novas negociações, cada vez mais pontuais e distantes da integração de fato. Ademais, no Brasil, ainda se apresentam muito burocráticos os procedimentos domésticos que devem tramitar os acordos internacionais.

Os acordos abordados como estudo de caso, e grande parte dos citados no trabalho associam segurança energética à expansão da oferta de energia na região. A pesquisa alerta para que a finalidade dos acordos passe a ser a eficiência energética, de modo a limitar a reprodução dos padrões capitalistas e/ou que os acordos visem atender interesses empresariais.

A pesquisa também indicou que, em função da sua ampla matriz energética, o Brasil tem entendido o processo de Integração Energética mais como uma ferramenta diplomática do que como um objetivo para a América do Sul, distanciando-se da essência do regionalismo.

No entanto, mesmo que lentamente, é possível pressupor um aprofundamento da integração energética na região. Isso porque os Estados reconhecem as oportunidades e benefícios que a envolvem e não se mostram satisfeitos com o modelo bilateral, preservando tratar o tema nos fóruns multilaterais.

Desvendar a dinâmica que envolve os acordos de integração energética, aproximando a teoria das Relações Internacionais do contexto da energia, representa a contribuição desta pesquisa, que ainda apresenta os limitantes e expectativas que envolvem a integração energética na América do Sul, e discute a postura do Brasil em relação à temática.

A fim de avançar as análises aqui propostas, propõe-se ser estudado o peso de cada um dos atores internos e internacionais na tomada de decisão, o papel cabível às Instituições

Internacionais a fim de fomentar a integração e também as expectativas futuras de integração energética diante dos avanços tecnológicos, como a inserção das redes inteligentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLISON, G.T. **Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis**. Boston: Little, Brown, 1971. Cap. 5.

ARELOVICH, L.. Aspectos del proceso de integración energética en América Latina. Un recorrido por la historia reciente. **Revista Energía y Equidad**, Ano 2, n. 3, 2012, p. 15 - 26.

BERMANN, C. **Qual é o futuro da política energética brasileira?** Entrevista especial com Célio Bermann. Instituto Humanitas UNISINOS. Abril, 2016. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/553843-qual-e-o-futuro-da-politica-energetica-brasileira-entrevista-especial-com-celio-bermann-> Acesso em 18 jul. 2016

BERMANN, C.; AEDO, M. P.; LARRAIN, S.. **Desafíos para la sustentabilidad energética en el Cono Sur**. 1. ed. Santiago do Chile: Ediciones Socias, 2003. Disponível em <http://www.archivochile.com/Chile_actual/patag_sin_repre/03/chact_hidroy-3%2000024.pdf>. Acesso em 05 Jun. 2014

BERTINAT, P.; ARELOVICH, L.. Los desafíos de la integración energética: una introducción necesaria. **Revista Energía y Equidad**, Ano 2, n. 3, 2012, p. 5 - 14.

BERTINAT, P.(coord.) **Escenarios Energéticos en América del Sur**. Integración, modelo productivo, Energía: aportes para un debate necesario. Santa Fe,Oxfam. Fundación Heinrich Boll, jul. 2008

BETZ, J.; HANIF, M.. The Formation of Preferences in Two-level Games: An Analysis of India's Domestic, **Foreign Energy Policy**. German Institute of Global and Area Studies. N.142, July, 2010. Disponível em: <https://www.ciaonet.org/attachments/16518/uploads> Acesso em: 15 fev. 2016

BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Informe Mercosul, n.17**, segundo semestre 2011, primeiro semestre 2012, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.iadb.org/>>. Acesso em: 5 jul. 2014.

_____. **Informe Mercosul, n. 18**, segundo semestre 2012, primeiro semestre 2013, mar. 2014. Disponível em: <<http://www.iadb.org/>>. Acesso em: 5 jul. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru para Fornecimentos de Energia Elétrica ao Peru e Exportação de Excedentes ao Brasil. **Nota n. 364**. Junho, 2010. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/acordo-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-da-republica-do-peru-para-fornecimentos-de-energia-eletrica-ao-peru-e-exportacao-de-excedentes-ao-brasil>. Acesso em 20 set. 2014.

_____. PORTAL BRASIL. Dilma comemora integração continental em inauguração de parque eólico no Uruguai, [2015a]. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/02/dilma-comemora-integracao-continental-em-inauguracao-de-parque-eolico-no-uruguai>. Acesso em 12 Abr. 2016

_____. PORTAL BRASIL. Economia e Trabalho – Parceria Público – Privada (PPP) [2014] Disponível em <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/parceria-publico-privada-ppp> . Acesso em 23 out. 2016.

_____. SISTEMA CONSULAR INTEGRADO. Sistema de Atos Internacionais, [2015b]. Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/> Acesso em 20 Jan. 2015

_____. SISTEMA CONSULAR INTEGRADO. Sistema de Atos Internacionais, [2016]. Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/apresentacao/tipos-de-atos-internacionais/> . Acesso em 25 Mar. 2016

CASTRO, Nivalde J. de; DORADO, Paola. O Brasil e o Processo de Integração elétrica na América do Sul. In.: **Integração Energética Regional: Desafios Geopolíticos e Climáticos**. Rio de Janeiro: Konrad- Adenauer-Stiftung, 2015. p. 35-46.

CASTRO, N. J.; LEITE, A. S.; ROSENTAL, R... **Integração Energética: uma análise comparativa entre a União Europeia e América do Sul**. Brasil: GESEL-UFRJ. Rio de Janeiro, Jul. 2012. Disponível em: http://www.gesel.ie.ufrj.br/app/webroot/files/publications/46_TDSE48.pdf . Acesso em 15 de Abril de 2016.

CIER - COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA REGIONAL. Síntesis Informativa Energética de los países de la CIER. **Información del sector energético em países de América del Sur**, América Central y El Caribe, 2012. Disponível em www.cier.org.uy . Acesso em 12 Mar. 2015.

DAR. Acuerdo para el suministro de electricidad al Perú y exportación de excedentes al Brasil: Buscando la gobernanza energética en el Perú. Programa de Energía Sostenible, 1 ed., Junho, 2011.

DÍAZ, L.. América Latina: Demanda crescente por Energia, Integração e Ideias. In.: **Integração Energética Regional: Desafios Geopolíticos e Climáticos**. Rio de Janeiro: Konrad- Adenauer-Stiftung, 2015. p.17-26

EIA – U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. **International Energy Outlook 2013**. With projections to 2014, July 2013. Disponível em www.ea.gov/ieo/. Acesso em 25 de Abril de 2016.

EPE – Empresa de Pesquisa Energética. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2024**. Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. Brasília: MME/EPE, 2015.

FAWCETT, L.. Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism. **International Affairs**. v. 80, n. 3, Maio, 2004, p. 429-446.

FUSER, I. Integração Energética na América do Sul: um dilema político. In: **Anuario de la Integración Regional de América Latina y Gran Caribe 2010**. 2010, p. 167-178

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Org.) **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2009.

HAAS, E. The uniting of Europe. Stanford University Press, **Political, Social, and Economic Forces**, 1958, p. 139.

HONTY, G.. **Energía, ambiente y desarrollo en el MERCOSUR**. Centro Latino Americano de Ecología Social. Montevideo, Janeiro, 2002.

_____. MERCOSUR: Interconexión energética sin integración política. **Revista del Sur**, n. 165, Mai./Jun., 2006. Disponível em <http://www.olade.org/> Acesso em 09 jul. 2014.

HERZ, M.; HOFFMANN, Andrea R.. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

HUDSON, V. M., VORE, C. S.. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow. **Mershon International Studies Review**, v. 39, n. 2, out. 1995.

HURREL, A.. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 17, n.1, Jan./Jun., 1995. p. 23-59

KEOHANE, R. O.. **After Hegemony: Cooperation and Discord the World Political Economy**. Princeton University Press, 2005.

MALAMUD A.. Prefácio. In.: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

MARIANO, M. P.. O papel do Brasil na Integração da Infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades. In.: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul, [2015] Disponível em <www.mercosur.int>.

MORAVCSIK, A. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining (Chapter One). In EVANS, P.; JACOBSON, H.; PUTNAM, R..(Eds.). **Double-Edged Diplomacy: Interactive Games in International Affairs**. Berkeley: University of California Press, 1993

NETO et. al. Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: Política Externa, Integração, Segurança e Energia. In.: NETO, W. A. D. (Org.) **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

OLADE - Organização Latino-Americana de Energia. Energía: una visión sobre los retos y oportunidades en America Latina y Caribe. **Informe energético sectorial**, Março, 2013. Disponível em <<http://www.olade.org>>. Acesso em 09 jul. 2014.

OLIVEIRA, A.; ONUKI, J.. **Capacitação em Negociações Internacionais: manual Caeni**. São Paulo: Julho, 2013.

ONS - Operador Nacional do Sistema Elétrico. **Acompanhamento Mensal dos Intercâmbios Internacionais: Janeiro/2012**, 2012. Disponível em:<<http://www.ons.org.br>>. Acesso em: 17 jul. 2014.

OXILIA, V.. A integração dos mercados de energia no Mercosul: uma abordagem desde o Direito da Integração Econômica. In CASELLA, P. B.; VIEGAS LIQUIDATO, V. L. (coord.). **Direito da Integração**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

PUTNAM, R.. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, 1988, p. 427-460.

REBUÁ, M.. Prefácio. In.: **Integração Energética Regional. Desafios Geopolíticos e Climáticos**. Rio de Janeiro: Konrad- Adenauer-Stiftung, 2015. p. 10-12.

RODRIGUES, L.; HERNÁNDEZ, F.; BERMANN, C.. Producción de energía hidroeléctrica en amazonía: evaluación del acuerdo Perú – Brasil y la internacionalización de problemas ambientales. **Revista Latinoamericana de Derecho y Políticas Ambientales**. Año 1, n.1, 2011. p. 253-276

SOARES, S. S. D.. Apresentação. In.: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

UNASUL. União de Nações Sul-Americanas. **Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas**. Quito, março de 2011. Disponível em <http://www.unasursg.org/> . Acesso em 10 jul. 2014.

_____. **Acta de la decima novena reunion del Grupo de Expertos em Energia del Consejo Energético de Suramerica de la Unión de Naciones Suramericana**. Quito, Agosto de 2015. Disponível em <http://www.unasursg.org/> . Acesso em 7 mar. 2016.

_____. **Plan de Acción 2015- 2016: Planficación Energética**, [2016]. Disponível em <http://www.unasursg.org/> . Acesso em 7 mar. 2016.

VEGA, J. S. **Inambari: la urgencia de uma discusión seria y nacional - pros y contras de um proyecto hidroeléctico**. ProNaturaleza. Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza. 1 ed., 2010.

VIGEVANI, T.; et al. A..O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira Política Internacional**, v. 51, n1, 2008,

p. 5-27. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n1/a01v51n1.pdf>> . Acesso em 16 jul. 2014.

WALTZ, K.N.. **O homem, o Estado e a Guerra: uma análise teórica**. Tradução Adail Ubirajara Sobral. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

ANEXO A – ACORDO ENERGÉTICO PERU - BRASIL

Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru para Fornecimentos de Energia Elétrica ao Peru e Exportação de Excedentes ao Brasil

O Governo da República Federativa do Brasil

e

O Governo da República do Peru
(doravante denominados “Partes”),

Considerando:

O Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de uma Comissão Mista Permanente em Matéria Energética, Geológica e de Mineração entre o Ministério de Minas e Energia da República Federativa do Brasil e o Ministério de Energia e Minas da República do Peru, assinado em Brasília, em 9 de novembro de 2006;

A Reunião da Comissão Mista Permanente em Matéria Energética, Geológica e de Mineração realizada na cidade de Lima, em 28 de agosto de 2007, que criou o Grupo de Trabalho *ad hoc* de Integração Energética com o objetivo de preparar proposta de convênio bilateral para desenvolver estudos sobre o potencial de integração energética entre as Partes, incluindo projetos hidrelétricos para a exportação de energia elétrica do Peru para o Brasil;

O Convênio de Integração Energética entre o Ministério de Minas e Energia da República Federativa do Brasil e o Ministério de Energia e Minas da República do Peru, assinado em Lima, em 17 de maio de 2008, cujos objetivos compreendem desenvolver

estudos sobre o potencial de integração energética entre os dois países, avaliar projetos hidrelétricos para a exportação de energia do Peru para o Brasil e o marco normativo e regulatório de cada país, bem como examinar a implementação de projetos de conexões elétricas fronteiriças;

O Comunicado Conjunto dos Presidentes da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da República do Peru, Alan García Pérez, por ocasião da visita oficial do Presidente da República Federativa do Brasil ao Peru, em 17 de maio de 2008, no qual os mandatários priorizaram, entre outros temas, a interconexão elétrica na agenda bilateral e reafirmaram o empenho de seus respectivos Governos em promover maior integração no âmbito energético, especialmente em matéria de interconexão elétrica;

O Memorando de Entendimento entre o Ministério de Minas e Energia da República Federativa do Brasil e o Ministério de Energia e Minas da República do Peru, assinado em 28 de abril de 2009, com o objetivo de desenvolver estudos de viabilidade referente à interconexão elétrica entre os dois países, à exportação de energia do Peru para o Brasil e ao abastecimento de energia elétrica para o mercado peruano, relacionados com os projetos estabelecidos como prioritários pelas Partes, vinculados ao Convênio de Integração Energética entre ambos os Ministérios, assinado em 17 de maio de 2008;

O Comunicado Conjunto dos Presidentes da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da República do Peru, Alan García Pérez, por ocasião da visita ao Brasil do Presidente da República do Peru, em 28 de abril de 2009, na cidade de Rio Branco, Estado do Acre, no qual os mandatários confirmaram o interesse na integração energética entre os dois países, instruíram os Ministérios competentes a elaborar instrumento bilateral que estabeleça as condições necessárias para a integração elétrica e ressaltaram a importância de promover a interconexão elétrica entre as localidades da fronteira comum, com vistas a fortalecer os vínculos entre as populações de fronteira e melhorar sua qualidade de vida;

O compromisso assumido pelos Presidentes da República Federativa do Brasil e da República do Peru no Encontro Presidencial realizado no dia 11 de dezembro de 2009, na cidade de Lima, em função do qual os respectivos Ministros do setor de Energia do Peru e do Brasil foram encarregados de apresentar um projeto de acordo a fim de promover o desenvolvimento de centrais de geração hidrelétrica em território peruano para a produção de energia elétrica, com vistas a atender a demanda interna do Peru e a exportação de energia elétrica ao Brasil;

Os avanços alcançados nas reuniões técnicas realizadas pelo Ministério de Minas e Energia da República Federativa do Brasil e pelo Ministério de Energia e Minas da República do Peru a fim de definir os aspectos técnicos e o marco regulatório necessários para o projeto de fornecimento prioritário de energia elétrica ao Peru e de exportação dos excedentes de potência e energia elétrica associada ao Brasil; e

A importância do desenvolvimento sustentável e a vontade de avançar em integração energética que promova os maiores benefícios para ambos os países, em particular para suas comunidades locais, conservando o meio ambiente e manejando de modo eficiente seus recursos hídricos,

Acordam:

Artigo 1

Declaração

Consiste em interesse mútuo das Partes o desenvolvimento da infraestrutura energética necessária para o fornecimento prioritário de energia elétrica ao Peru e para a exportação dos excedentes de energia elétrica ao Brasil, em contexto de desenvolvimento sustentável, com vistas a viabilizar a interconexão dos sistemas elétricos dos dois países.

Artigo 2

Objeto

1. O objeto do presente Acordo é estabelecer marco legal que promova e facilite o desenvolvimento da infraestrutura necessária, em território peruano, para a produção de energia elétrica destinada a seu mercado interno e para a exportação dos excedentes de potência e energia elétrica associada ao Brasil, a fim de viabilizar a interconexão entre os sistemas interligados nacionais das Partes.

2. Os excedentes de potência e energia elétrica associada destinados à exportação para o mercado brasileiro serão definidos, pelo Estado peruano, conforme o disposto na alínea “c”, subalínea “v”, do Artigo 3 do presente Acordo.

Artigo 3

Marco geral

As Partes acordam em estabelecer o seguinte marco geral para desenvolver a infraestrutura de geração hidrelétrica localizada em território peruano, doravante denominada “Centrais de Geração”, e de transmissão de energia elétrica associada, doravante denominada “Linhas de Transmissão”:

- a) a capacidade acumulada de todas as Centrais de Geração que possam ser comprometidas com a exportação ao Brasil será, no máximo, de 6.000 MegaWatts (MW), com tolerância de 20%;
- b) a potência e a energia elétrica associada de cada uma das Centrais de Geração, destinadas ao atendimento das necessidades do mercado elétrico peruano e à exportação de excedentes ao mercado elétrico brasileiro, serão comprometidas conforme a seguinte ordem: (i) o Mercado Regulado peruano, (ii) o Mercado Livre peruano e (iii) o Mercado brasileiro;
- c) para determinar a quantidade de potência e energia elétrica associada de cada uma das Centrais de Geração que será comprometida com cada um dos mercados referidos na alínea “b” do presente Artigo, proceder-se-á conforme o seguinte:
 - i. os titulares dos projetos das Centrais de Geração fornecerão ao Ministério de Energia e Minas da República do Peru as informações técnicas relativas aos projetos na forma e no prazo definidos por esse Ministério;
 - ii. o Estado peruano, antes de outorgar a concessão definitiva, estabelecerá, com base em estudos e relatórios, a quantidade de potência e de energia elétrica associada que será destinada ao

Mercado Regulado peruano e seus respectivos preços, por período de trinta (30) anos;

iii. os titulares dos projetos das Centrais de Geração realizarão processos de oferta pública com o objetivo de determinar a quantidade de potência e de energia elétrica associada que será comprometida com o Mercado Livre peruano, conforme procedimento estabelecido pelo Estado peruano;

iv. definidas as potências e energia elétrica associada que serão destinadas aos Mercados Regulado e Livre peruanos, bem como os respectivos preços e a expectativa de preços de exportação, os projetos somente serão implementados caso tenham comprovada a sua viabilidade técnica, econômica e socioambiental;

v. a partir da quantidade de potência e energia elétrica associada comprometida com o mercado peruano, segundo o disposto nas subalíneas “ii” e “iii” da presente alínea, o Estado peruano definirá os excedentes de potência e energia elétrica associada, valores estes que constarão dos contratos de concessão das Centrais de Geração, que serão mantidos fixos por prazo de trinta (30) anos e poderão ser comprometidos com a exportação para o mercado brasileiro por igual período, contado do início do suprimento ao Brasil. O compromisso deverá ser comunicado ao Estado brasileiro por via diplomática;

vi. os concessionários das Centrais de Geração, por meio de agente de exportação ou importação de energia elétrica do mercado brasileiro, poderão comercializar nos leilões de compra de energia elétrica no Mercado Regulado brasileiro, por período de trinta (30) anos, conforme regulamentação e exigências do processo licitatório, até o limite da quantidade de potência e energia elétrica associada definida de acordo com a subalínea “v” da presente alínea e ratificada pelo Ministério de Minas e Energia da República Federativa do Brasil, em função dos estudos de viabilidade da importação de potência e energia elétrica associada;

vii. o Comitê de Operação Econômica do Sistema Elétrico Interconectado Nacional do Peru, doravante denominado “COES”, determinará a execução das Centrais de Geração de modo a garantir os valores de potência e energia elétrica associada comprometidos com a exportação para o Brasil;

d) Para desenvolver, construir e operar as Centrais de Geração e as Linhas de Transmissão localizadas no território peruano será necessário obter do Estado peruano concessões de geração hidrelétrica e de transmissão, as quais serão outorgadas por um prazo de trinta (30) anos, mais os anos necessários para a construção da Central. Quando do vencimento desse prazo, em conformidade com os respectivos contratos de concessão, os direitos ao uso da eletricidade e a propriedade da infraestrutura deverão ser transferidos ao Estado peruano, sem custo algum;

e) Os custos das instalações de transmissão que sejam construídas para conectar as Centrais de Geração com o sistema elétrico brasileiro, bem como o custo decorrente do uso do sistema de transmissão brasileiro, serão assumidos pelo vendedor no leilão de compra de energia elétrica para o mercado brasileiro, conforme tratamento do Sistema Interligado Nacional do Brasil;

f) O custo das instalações de transmissão que sejam construídas para conectar as Centrais de Geração com o sistema elétrico peruano será assumido pelo mercado elétrico peruano, conforme o tratamento do Sistema Garantido de Transmissão do Peru;

g) Os titulares das Centrais de Geração e Linhas de Transmissão estarão sujeitos aos mesmos encargos e obrigações aplicados aos demais geradores e transmissores no Peru; e

h) As alíneas do presente parágrafo serão cumpridas sem prejuízo das condições definidas no Artigo 9 do presente Acordo.

Artigo 4

Compromissos das Partes

Para a implementação do presente Acordo, as Partes comprometem-se a:

- a) adequar, caso necessário, seus respectivos marcos legais e normas técnicas, bem como promover soluções para a implantação da infraestrutura relacionada com este Acordo em contexto de desenvolvimento sustentável;
- b) promover acordos operacionais e comerciais entre o Operador Nacional do Sistema Elétrico brasileiro (ONS), a Câmara brasileira de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e o COES, sob supervisão do Ministério de Minas e Energia da República Federativa do Brasil e do Ministério de Energia e Minas do Peru, para a coordenação, programação e operação das transações internacionais de energia elétrica;
- c) promover a cooperação técnica entre a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e o COES, sob a supervisão e o acompanhamento do Ministério de Minas e Energia da República Federativa do Brasil e do Ministério de Energia e Minas da República do Peru, para o intercâmbio de informações, com vistas aos estudos eletroenergéticos que sejam necessários para viabilizar a interligação dos sistemas elétricos das Partes; e
- d) o Governo da República do Peru implementará as normas necessárias para assegurar que a energia das Centrais de Geração comprometida com o Mercado Regulado peruano seja distribuída entre as empresas de distribuição de energia elétrica.

Artigo 5

Cooperação técnica

As Partes comprometem-se a realizar programas de cooperação nos campos de formação e capacitação profissional, intercâmbio tecnológico e assistência técnica especializada, orientados para planejamento, desenvolvimento sustentável de projetos hidrelétricos, gestão integrada e sustentável de bacias, operação de sistemas elétricos interligados, entre outras áreas. As Partes assegurarão os recursos necessários para a realização desses programas de cooperação.

Artigo 6

Excesso de oferta temporal

O Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru poderão comercializar os excessos temporais de oferta de potência e energia elétrica de seus respectivos sistemas elétricos. As Partes deverão estabelecer os procedimentos específicos cabíveis para essa comercialização.

Artigo 7

Situações de emergência

1. Em condições de emergência, inclusive hidrológica, ou situações que ponham em risco a segurança do suprimento de energia elétrica aos mercados brasileiro e peruano, ambos os casos sendo conjunturais, as Partes poderão, em comum acordo e temporariamente, alterar os valores de exportação de energia elétrica comprometidos, considerando a segurança energética do Brasil e do Peru. Nesse contexto, as Partes acordarão as condições temporais extraordinárias que serão aplicadas a esses casos, assim como as correspondentes compensações.

2. Para os fins do parágrafo 1 deste Artigo e antes que sejam iniciadas as exportações de energia elétrica ao Brasil, o Ministério de Minas e Energia da República Federativa do Brasil e o Ministério de Energia e Minas da República do Peru definirão conjuntamente as condições de emergência.

Artigo 8

Suficiência de geração

1. O Estado peruano assegurará, permanentemente, uma margem de reserva não inferior a trinta por cento (30%), de modo a dispor de capacidade de geração para atender, de forma segura, seu mercado interno e seus compromissos de exportação.

2. Para cumprir com o estabelecido no parágrafo 1 deste Artigo, o Ministério de Energia e Minas da República do Peru planejará as necessidades de abastecimento futuro e realizará as licitações de energia e potência que sejam necessárias para assegurar a construção da correspondente infraestrutura de geração, bem como a alocação adequada entre as empresas de distribuição para o serviço público de energia elétrica.

Artigo 9

Desenvolvimento sustentável

Todas as atividades realizadas para o cumprimento do objeto do presente Acordo, incluídas as etapas de planejamento, construção, operação e fechamento da infraestrutura a que se refere o Artigo 2 do presente Acordo, serão efetuadas em contexto de desenvolvimento sustentável, em conformidade com os padrões ambientais exigidos pelos respectivos dispositivos legais das Partes e com os acordos internacionais de que sejam parte.

Artigo 10

Normas específicas

O Ministério de Minas e Energia da República Federativa do Brasil e o Ministério de Energia e Minas da República do Peru procederão aos trâmites para a aprovação das normas específicas necessárias para a implementação do presente Acordo.

Artigo 11

Solução de controvérsias

Toda controvérsia relativa à interpretação e execução deste Acordo ou de acordos específicos dele resultantes será resolvida por via diplomática, de modo amigável e consensual, conforme o espírito deste Acordo.

Artigo 12

Duração

O presente Acordo terá duração de cinquenta (50) anos.

Artigo 13

Emendas

Qualquer emenda a este Acordo será feita por decisão mútua, por escrito e por via diplomática. As emendas entrarão em vigor em conformidade com os procedimentos estabelecidos no Artigo 15 do presente Acordo.

Artigo 14

Denúncia

1. O presente Acordo poderá ser denunciado por qualquer das Partes, por via diplomática, após quinze (15) anos de sua entrada em vigor. A denúncia surtirá efeito trinta (30) dias após o recebimento formal da respectiva notificação.
2. Em caso de denúncia, as Partes comprometem-se a garantir o cumprimento dos compromissos já assumidos, bem como as condições para o cumprimento dos contratos firmados, incluídos os de concessão, para exportação de energia do Peru ao Brasil referida na alínea “c”, subalínea “v”, do Artigo 3 do presente Acordo.

Artigo 15

Entrada em vigor

O presente Acordo entrará em vigor na data de recebimento da última notificação, por via diplomática, pela qual uma Parte informa a outra da conclusão dos procedimentos normativos internos para a entrada em vigor deste Acordo.

Feito em Manaus, em 16 de junho de 2010, em dois exemplares originais, em português e castelhano, sendo ambos os textos igualmente autênticos e válidos.

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL

PELO GOVERNO DA
REPÚBLICA DO PERU

ANEXO B – TRATADO CONSTITUTIVO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 7.667, DE 11 DE JANEIRO DE 2012

Promulga o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, firmado em Brasília, em 23 de maio de 2008.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e

Considerando que o Congresso Nacional aprovou, por meio do Decreto Legislativo nº 159, de 13 de julho de 2011, o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, concluído em 23 de maio de 2008;

Considerando que o Governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação ao referido Tratado junto ao Governo da República do Equador em 15 de julho de 2011;

Considerando que o Tratado entrou em vigor, no plano jurídico externo, para a República Federativa do Brasil, em 14 de agosto de 2011, nos termos do parágrafo 3º de seu Artigo 26;

DECRETA:

Art. 1º O Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, firmado em Brasília, em 23 de maio de 2008, apenso por cópia ao presente Decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Tratado, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do [art. 49, inciso I, da Constituição](#), acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 3º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional os tratados e acordos que, nos termos do art. 13 do Tratado, venham a criar outras instituições e organizações vinculadas à União de Nações Sul-Americanas - UNASUL.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 11 de janeiro de 2012; 191ª da Independência e 124ª da República.

DILMA
Antonio de Aguiar Patriota

ROUSSEFF

Este texto não substitui o publicado no DOU de 12.1.2012

TRATADO CONSTITUTIVO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS

A República Argentina, a República da Bolívia, a República Federativa do Brasil, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República Cooperativista da Guiana, a República do Paraguai, a República do Peru, a República do Suriname, a República Oriental do Uruguai e a República Bolivariana da Venezuela,

PREÂMBULO

APOIADAS na história compartilhada e solidária de nossas nações, multiétnicas, plurilíngues e multiculturais, que lutaram pela emancipação e unidade sul-americanas, honrando o pensamento daqueles que forjaram nossa independência e liberdade em favor dessa união e da construção de um futuro comum;

INSPIRADAS nas Declarações de Cusco (8 de dezembro de 2004), Brasília (30 de setembro de 2005) e Cochabamba (9 de dezembro de 2006);

AFIRMANDO sua determinação de construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura, para contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe;

CONVENCIDAS de que a integração e a união sul-americanas são necessárias para avançar rumo ao desenvolvimento sustentável e o bem-estar de nossos povos, assim como para contribuir para resolver os problemas que ainda afetam a região, como a pobreza, a exclusão e a desigualdade social persistentes;

SEGURAS de que a integração é um passo decisivo rumo ao fortalecimento do multilateralismo e à vigência do direito nas relações internacionais para alcançar um mundo multipolar, equilibrado e justo no qual prevaleça a igualdade soberana dos Estados e uma cultura de paz em um mundo livre de armas nucleares e de destruição em massa;

RATIFICANDO que tanto a integração quanto a união sul-americanas fundam-se nos princípios basilares de: irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; autodeterminação dos povos; solidariedade; cooperação; paz; democracia, participação cidadã e pluralismo; direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes; redução das assimetrias e harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável;

ENTENDENDO que a integração sul-americana deve ser alcançada através de um processo inovador, que inclua todas as conquistas e avanços obtidos pelo MERCOSUL e pela CAN, assim como a experiência de Chile, Guiana e Suriname, indo além da convergência desses processos;

CONSCIENTES de que esse processo de construção da integração e da união sul-americanas é ambicioso em seus objetivos estratégicos, que deverá ser flexível e gradual em sua implementação, assegurando que cada Estado assuma os compromissos segundo sua realidade;

RATIFICANDO que a plena vigência das instituições democráticas e o respeito irrestrito aos direitos humanos são condições essenciais para a construção de um futuro comum de paz e prosperidade econômica e social e o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Membros;

ACORDAM:

Artigo 1

Constituição da UNASUL

Os Estados Partes do presente Tratado decidem constituir a União de Nações Sul-americanas (UNASUL) como uma organização dotada de personalidade jurídica internacional.

Artigo 2

Objetivo

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, 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.

Artigo 3

Objetivos Específicos

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivos específicos:

- a) o fortalecimento do diálogo político entre os Estados Membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da UNASUL no cenário internacional;
- b) o desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região;
- c) a erradicação do analfabetismo, o acesso universal a uma educação de qualidade e o reconhecimento regional de estudos e títulos;
- d) a integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região;
- e) o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e de nossos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis;
- f) a integração financeira mediante a adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados Membros;
- g) a proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas, assim como a cooperação na prevenção das catástrofes e na luta contra as causas e os efeitos da mudança climática;
- h) o desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos para a superação das assimetrias, alcançando assim uma integração equitativa;
- i) a consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado Membro residentes em qualquer outro Estado Membro, com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana;
- j) o acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde;
- k) a cooperação em matéria de migração, com enfoque integral e baseada no respeito irrestrito aos direitos humanos e trabalhistas para a regularização migratória e a harmonização de políticas;

- l) a cooperação econômica e comercial para avançar e consolidar um processo inovador, dinâmico, transparente, eqüitativo e equilibrado que contemple um acesso efetivo, promovendo o crescimento e o desenvolvimento econômico que supere as assimetrias mediante a complementação das economias dos países da América do Sul, assim como a promoção do bem-estar de todos os setores da população e a redução da pobreza;
- m) a integração industrial e produtiva, com especial atenção às pequenas e médias empresas, cooperativas, redes e outras formas de organização produtiva;
- n) a 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) a 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) a 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) a 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 mundial das drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras ameaças, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e a deminagem;
- r) a promoção da cooperação entre as autoridades judiciais dos Estados Membros da UNASUL;
- s) o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa;
- t) a cooperação para o fortalecimento da segurança cidadã, e
- u) a cooperação setorial como um mecanismo de aprofundamento da integração sul-americana, mediante o intercâmbio de informação, experiências e capacitação.

Artigo 4 **Órgãos**

Os órgãos da UNASUL são:

1. O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
2. O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
3. O Conselho de Delegadas e Delegados;
4. A Secretaria Geral.

Artigo 5 **Desenvolvimento da Institucionalidade**

Poderão ser convocadas e conformadas Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível Ministerial, Grupos de Trabalho e outras instâncias institucionais que sejam requeridas, de natureza permanente ou temporária, para dar cumprimento aos mandatos e recomendações dos órgãos competentes. Essas instâncias prestarão conta do desempenho de seus atos por meio do Conselho

de Delegadas e Delegados, que o elevará ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo ou ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, conforme o caso.

Os acordos adotados pelas Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível Ministerial, Grupos de Trabalho e outras instâncias institucionais serão submetidos à consideração do órgão competente que os tenha criado ou convocado.

O Conselho Energético Sul-americano, criado na Declaração de Margarita (17 de abril de 2007), é parte da UNASUL.

Artigo 6

O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo

O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo é o órgão máximo da UNASUL.

Suas atribuições são:

- a) estabelecer as diretrizes políticas, os planos de ação, os programas e os projetos do processo de integração sul-americana e decidir as prioridades para sua implementação;
- b) convocar Reuniões Ministeriais Setoriais e criar Conselhos de nível Ministerial;
- c) decidir sobre as propostas apresentadas pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
- d) adotar as diretrizes políticas para as relações com terceiros;

As reuniões ordinárias do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo terão periodicidade anual. A pedido de um Estado Membro poderão ser convocadas reuniões extraordinárias, através da Presidência Pro Tempore, com o consenso de todos os Estados Membros da UNASUL.

Artigo 7

A Presidência Pro Tempore

A Presidência Pro Tempore da UNASUL será exercida sucessivamente por cada um dos Estados Membros, em ordem alfabética, por períodos anuais.

Suas atribuições são:

- a) preparar, convocar e presidir as reuniões dos órgãos da UNASUL;
- b) apresentar para consideração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e do Conselho de Delegadas e Delegados o Programa anual de atividades da UNASUL, com datas, sedes e agenda das reuniões de seus órgãos, em coordenação com a Secretaria Geral;
- c) representar a UNASUL em eventos internacionais, devendo a delegação ser previamente aprovada pelos Estados Membros;
- d) assumir compromissos e firmar Declarações com terceiros, com prévio consentimento dos órgãos correspondentes da UNASUL.

Artigo 8

O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores

O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores tem as seguintes atribuições:

- a) adotar Resoluções para implementar as Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
- b) propor projetos de Decisões e preparar as reuniões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
- c) coordenar posicionamentos em temas centrais da integração sul-americana;
- d) desenvolver e promover o diálogo político e a concertação sobre temas de interesse regional e internacional;
- e) realizar o seguimento e a avaliação do processo de integração em seu conjunto;
- f) aprovar o Programa anual de atividades e o orçamento anual de funcionamento da UNASUL;
- g) aprovar o financiamento das iniciativas comuns da UNASUL;
- h) implementar as diretrizes políticas nas relações com terceiros;
- i) aprovar resoluções e regulamentos de caráter institucional ou sobre outros temas que sejam de sua competência;
- j) criar Grupos de Trabalho no marco das prioridades fixadas pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo.

As reuniões ordinárias do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores terão periodicidade semestral, podendo a Presidência Pro Tempore convocar reuniões extraordinárias a pedido de metade dos Estados Membros.

Artigo 9

O Conselho de Delegadas e Delegados

O Conselho de Delegadas e Delegados tem as seguintes atribuições:

- a) implementar, mediante a adoção das Disposições pertinentes, as Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo e as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, com o apoio da Presidência Pro Tempore e da Secretaria Geral;
- b) preparar as reuniões do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
- c) elaborar projetos de Decisões, Resoluções e Regulamentos para a consideração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
- d) compatibilizar e coordenar as iniciativas da UNASUL com outros processos de integração regional e sub-regional vigentes, com a finalidade de promover a complementaridade de esforços;
- e) conformar, coordenar e dar seguimento aos Grupos de Trabalho;
- f) dar seguimento ao diálogo político e à concertação sobre temas de interesse regional e internacional;

- g) promover os espaços de diálogo que favoreçam a participação cidadã no processo de integração sul-americana;
- h) propor ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores o projeto de orçamento ordinário anual de funcionamento para sua consideração e aprovação.

O Conselho de Delegadas e Delegados é formado por uma ou um representante acreditado(a) por cada Estado Membro. Reúne-se com periodicidade preferencialmente bimestral, no território do Estado que exerce a Presidência Pro Tempore ou outro lugar que se acorde.

Artigo 10

A Secretaria Geral

A Secretaria Geral é o órgão que, sob a condução do Secretário Geral, executa os mandatos que lhe conferem os órgãos da UNASUL e exerce sua representação por delegação expressa dos mesmos. Tem sua sede em Quito, Equador.

Suas atribuições são:

- a) apoiar 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 Presidência Pro Tempore no cumprimento de suas funções;
- b) propor iniciativas e efetuar o seguimento das diretrizes dos órgãos da UNASUL;
- c) participar com direito a voz e exercer a função de secretaria nas reuniões dos órgãos da UNASUL;
- d) preparar e apresentar a Memória Anual e os informes respectivos aos órgãos correspondentes da UNASUL;
- e) servir como depositário dos Acordos no âmbito da UNASUL e disponibilizar sua publicação correspondente;
- f) preparar o projeto de orçamento anual para a consideração do Conselho de Delegadas e Delegados e adotar as medidas necessárias para sua boa gestão e execução;
- g) preparar os projetos de Regulamento para o funcionamento da Secretaria Geral e submetê-los à consideração e aprovação dos órgãos correspondentes;
- h) coordenar-se com outras entidades de integração e cooperação latino-americanas e caribenhas para o desenvolvimento das atividades que lhe encomendem os órgãos da UNASUL;
- i) celebrar, de acordo com os regulamentos, todos os atos jurídicos necessários para a boa administração e gestão da Secretaria Geral.

O Secretário Geral será designado pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo com base em proposta do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, por um período de dois anos, renovável apenas uma vez. O Secretário Geral não poderá ser sucedido por uma pessoa da mesma nacionalidade.

Durante o exercício de suas funções, o Secretário Geral e os funcionários da Secretaria terão dedicação exclusiva, não solicitarão nem receberão instruções de nenhum Governo, nem de entidade alheia à UNASUL, e se absterão de atuar de forma incompatível com sua condição de funcionários internacionais responsáveis unicamente perante esta organização internacional.

O Secretário Geral exerce a representação legal da Secretaria Geral.

Na seleção dos funcionários da Secretaria Geral será garantida uma representação eqüitativa entre os Estados Membros, levando-se em conta, na medida do possível, critérios de gênero, de idiomas, étnicos e outros.

Artigo 11

Fontes Jurídicas

As fontes jurídicas da UNASUL são as seguintes:

1. O Tratado Constitutivo da UNASUL e os demais instrumentos adicionais;
2. Os Acordos que celebrem os Estados Membros da UNASUL com base nos instrumentos mencionados no parágrafo precedente;
3. As Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
4. As Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; e
5. As Disposições do Conselho de Delegadas e Delegados.

Artigo 12

Aprovação da Normativa

Toda a normativa da UNASUL será adotada por consenso.

As Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e as Disposições do Conselho de Delegadas e Delegados poderão ser adotadas estando presentes ao menos três quartos (3/4) dos Estados Membros.

As Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo e as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores acordadas sem a presença de todos os Estados Membros deverão ser objeto de consultas do Secretário Geral dirigidas aos Estados ausentes, que deverão pronunciar-se em um prazo máximo de trinta (30) dias corridos, a contar do recebimento do documento no idioma correspondente. No caso do Conselho de Delegadas e Delegados, esse prazo será de quinze (15) dias.

Os Grupos de Trabalho poderão realizar sessão e apresentar propostas sempre que o quorum das reuniões seja de metade mais um dos Estados Membros.

Os atos normativos emanados dos órgãos da UNASUL serão obrigatórios para os Estados Membros uma vez que tenham sido incorporados no ordenamento jurídico de cada um deles, de acordo com seus respectivos procedimentos internos.

Artigo 13

Adoção de Políticas e Criação de Instituições, Organizações e Programas

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, segundo os objetivos da UNASUL e o disposto nos Artigos 5 e 12 do presente Tratado.

No caso de programas, instituições ou organizações em que participem Estados Membros antes da entrada em vigor deste Tratado, poderão ser considerados como programas, instituições ou organizações da UNASUL de acordo com os procedimentos assinalados neste Artigo e em consonância com os objetivos deste Tratado.

As propostas serão apresentadas ao Conselho de Delegadas e Delegados. Uma vez aprovadas por consenso, serão remetidas ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e, subseqüentemente, ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, para aprovação por consenso. Quando uma proposta não for objeto de consenso, a mesma só poderá ser novamente submetida ao Conselho de Delegadas e Delegados seis meses após sua última inclusão na agenda.

Aprovada uma proposta pela instância máxima da UNASUL, três ou mais Estados Membros poderão iniciar seu desenvolvimento, sempre e quando se assegurem tanto a possibilidade de incorporação de outros Estados Membros, quanto a informação periódica sobre seus avanços ao Conselho de Delegadas e Delegados.

Qualquer Estado Membro poderá eximir-se de aplicar total ou parcialmente uma política aprovada, seja por tempo definido ou indefinido, sem que isso impeça sua posterior incorporação total ou parcial àquela política. No caso das instituições, organizações ou programas que sejam criados, qualquer dos Estados Membros poderá participar como observador ou eximir-se total ou parcialmente de participar por tempo definido ou indefinido.

A adoção de políticas e a criação de instituições, organizações e programas será regulamentada pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, com base em proposta do Conselho de Delegadas e Delegados.

Artigo 14

Diálogo Político

A concertação política entre os Estados Membros da UNASUL será um fator de harmonia e respeito mútuo que afiance a estabilidade regional e sustente a preservação dos valores democráticos e a promoção dos direitos humanos.

Os Estados Membros reforçarão a prática de construção de consensos no que se refere aos temas centrais da agenda internacional e promoverão iniciativas que afirmem a identidade da região como um fator dinâmico nas relações internacionais.

Artigo 15

Relações com Terceiros

A UNASUL promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interesse regional ou internacional e buscará consolidar mecanismos de cooperação com outros grupos regionais, Estados e outras entidades com personalidade jurídica internacional, priorizando projetos nas áreas de energia, financiamento, infraestrutura, políticas sociais, educação e outras a serem definidas.

O Conselho de Delegadas e Delegados é o responsável por dar seguimento às atividades de implementação com o apoio da Presidência Pro Tempore e da Secretaria Geral. Com o propósito de assegurar adequada coordenação, o Conselho de Delegadas e Delegados deverá conhecer e considerar expressamente as posições que sustentará a UNASUL em seu relacionamento com terceiros.

Artigo 16

Financiamento

O Conselho de Delegadas e Delegados proporá ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, para consideração e aprovação, o Projeto de Orçamento ordinário anual de funcionamento da Secretaria Geral.

O financiamento do orçamento ordinário de funcionamento da Secretaria Geral será realizado com base em cotas diferenciadas dos Estados Membros a serem determinadas por Resolução do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, por proposta do Conselho de Delegadas e Delegados, levando em conta a capacidade econômica dos Estados Membros, a responsabilidade comum e o princípio da equidade.

Artigo 17

Parlamento

A formação de um Parlamento Sul-americano com sede na cidade de Cochabamba, Bolívia, será matéria de um Protocolo Adicional ao presente Tratado.

Artigo 18

Participação Cidadã

Será promovida a participação plena da cidadania no processo de integração e união sul-americanas, por meio do diálogo e da interação ampla, democrática, transparente, pluralista, diversa e independente com os diversos atores sociais, estabelecendo canais efetivos de informação, consulta e seguimento nas diferentes instâncias da UNASUL.

Os Estados Membros e os órgãos da UNASUL gerarão mecanismos e espaços inovadores que incentivem a discussão dos diferentes temas, garantindo que as propostas que tenham sido apresentadas pela cidadania recebam adequada consideração e resposta.

Artigo 19

Estados Associados

Os demais Estados da América Latina e do Caribe que solicitem sua participação como Estados Associados da UNASUL poderão ser admitidos com a aprovação do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo.

Os direitos e obrigações dos Estados Associados serão objeto de regulamentação por parte do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores.

Artigo 20

Adesão de Novos Membros

A partir do quinto ano da entrada em vigor do presente Tratado e levando em conta o propósito de fortalecer a unidade da América Latina e do Caribe, o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo poderá examinar solicitações de adesão como Estados Membros por parte de Estados Associados que tenham esse status por quatro (4) anos, mediante recomendação por consenso do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores. Os respectivos Protocolos de Adesão entrarão em vigor aos 30 dias da data em que se complete seu processo de ratificação por todos os Estados Membros e o Estado Aderente.

Artigo 21

Solução de Controvérsias

As controvérsias que puderem surgir entre Estados Partes a respeito da interpretação ou aplicação das disposições do presente Tratado Constitutivo serão resolvidas mediante negociações diretas.

Em caso de não se alcançar uma solução mediante a negociação direta, os referidos Estados Membros submeterão a controvérsia à consideração do Conselho de Delegadas e Delegados, o qual, dentro de 60 dias de seu recebimento, formulará as recomendações pertinentes para sua solução.

No caso de não se alcançar uma solução, essa instância elevará a controvérsia ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, para consideração em sua próxima reunião.

Artigo 22

Imunidades e Privilégios

A UNASUL gozará, no território de cada um dos Estados Membros, dos privilégios e imunidades necessários para a realização de seus propósitos.

Os representantes dos Estados Membros e os funcionários internacionais da UNASUL igualmente gozarão dos privilégios e imunidades necessários para desempenhar com independência suas funções relacionadas a este Tratado.

A UNASUL celebrará com a República do Equador o correspondente Acordo de Sede, que estabelecerá os privilégios e imunidades específicos.

Artigo 23

Idiomas

Os idiomas oficiais da União de Nações Sul-americanas serão o português, o castelhano, o inglês e o neerlandês.

Artigo 24

Duração e Denúncia

O presente Tratado Constitutivo terá duração indefinida. Poderá ser denunciado por qualquer dos Estados Membros mediante notificação escrita ao Depositário, que comunicará a denúncia aos demais Estados Membros.

A denúncia surtirá efeito uma vez transcorrido o prazo de seis (6) meses da data em que a notificação tenha sido recebida pelo Depositário.

A notificação de denúncia não eximirá o Estado Membro da obrigação de pagar as contribuições ordinárias que estiveram pendentes.

Artigo 25

Emendas

Qualquer Estado Membro poderá propor emendas ao presente Tratado Constitutivo. As propostas de emenda serão comunicadas à Secretaria Peral, que as notificará aos Estados Membros para sua consideração pelos órgãos da UNASUL.

As emendas aprovadas pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo seguirão o procedimento estabelecido no Artigo 26 para sua posterior entrada em vigor.

Artigo 26

Entrada em Vigor

O presente Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas entrará em vigor trinta dias após a data de recepção do nono (9º) instrumento de ratificação.

Os instrumentos de ratificação serão depositados perante o Governo da República do Equador, que comunicará a data de depósito aos demais Estados Membros, assim como a data de entrada em vigor do presente Tratado Constitutivo.

Para o Estado Membro que ratifique o Tratado Constitutivo após haver sido depositado o nono instrumento de ratificação, o mesmo entrará em vigor trinta dias após a data em que esse Estado Membro tenha depositado seu instrumento de ratificação.

Artigo 27

Registro

O presente Tratado Constitutivo e suas emendas serão registrados perante a Secretaria da Organização das Nações Unidas.

Artigo Transitório

As Partes acordam designar uma Comissão Especial, que será coordenada pelo Conselho de Delegadas e Delegados e será integrada por representantes dos Paramentos Nacionais, Sub-regionais e Regionais com o objetivo de elaborar um Projeto de Protocolo Adicional que será considerado na IV Cúpula de Chefas e Chefes de Estado e de Governo. Essa Comissão se reunirá na cidade de Cochabamba. Esse Protocolo Adicional estabelecerá a composição, as atribuições e o funcionamento do Parlamento Sul-americano.

Feito em Brasília, República Federativa do Brasil, no dia 23 de maio de 2008, em originais nos idiomas português, castelhano, inglês e neerlandês, sendo os quatro textos igualmente autênticos.

PELA REPÚBLICA ARGENTINA

PELA REPÚBLICA DA BOLÍVIA

PELA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

PELA REPÚBLICA DO CHILE

PELA REPÚBLICA DA COLÔMBIA

PELA REPÚBLICA DO EQUADOR

PELA REPÚBLICA COOPERATIVISTA DA GUIANA

PELA REPÚBLICA DO PARAGUAI

PELA REPÚBLICA DO PERU

PELA REPÚBLICA DO SURINAME

PELA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

PELA REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA