

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE DIREITO E CIÊNCIAS DO ESTADO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**VINÍCIUS PROVENSANI**

**GEOESTRATÉGIA CONTEMPORÂNEA: Matriz Energética na  
Defesa e a importância da integração regional nos projetos  
energéticos**

BELO HORIZONTE, MG

2019

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE DIREITO E CIÊNCIAS DO ESTADO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**VINÍCIUS PROVENSANI**

**GEOESTRATÉGIA CONTEMPORÂNEA: Matriz Energética na  
Defesa e a importância da integração regional nos projetos  
energéticos**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Pesquisa 4 – Estado, Razão e História  
Área de estudo E03 – Estudos Estratégicos

**Orientador:** Lucas Carlos Lima

**Co-orientadora:** Jamile Bergamashine da Mata Diz

BELO HORIZONTE, MG

2019

---

P969g Provensani, Vinicius  
Geoestratégia contemporânea: matriz energética na defesa e a importância da integração regional dos projetos energéticos / Vinicius Provensani. — 2019.

Orientador: Lucas Carlos Lima.  
Coorientador: Jamile Bergamashine da Mata Diz.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito – Teses 2. Energia – Teses 3. Segurança nacional  
4 América do Sul – Defesa – Teses I.Título

CDU(1976) 341

---

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço CRB 6/3167.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE DIREITO E CIÊNCIAS DO ESTADO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

A dissertação de mestrado intitulada: **“GEOESTRATÉGIA CONTEMPORÂNEA: Matriz Energética na Defesa e a importância da integração regional nos projetos energéticos”**, de autoria de **Vinícius Provencani** foi considerada \_\_\_\_\_ pela banca examinadora, constituída pelos seguintes professores:

**Banca Examinadora:**

---

Professor Doutor Lucas Carlos Limas - UFMG

---

Professora Doutora Jamila B. Mata Diz - UFMG

---

Professor Doutor José Luiz Borges Horta - UFMG

---

Professora Doutora Liziane Silva Oliveira – UNICEUB

Belo Horizonte, MG

2019

## DEDICATÓRIA

Ash nazg durbatulûk,

Ash nazg gimbatul,

Ash nazg thrakatulûk,

Agh burzum-ishi krimpatul.

(J.R.R. Tolkien)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço pela vida e saúde do meu filho, que no decorrer da feitura deste trabalho, enfrentou grandes percalços.

## **RESUMO**

A pauta “energia” está vinculada em todos os aspectos da vida contemporânea. Nada que envolve a existência humana atual existe ou está alheio aos assuntos relacionados à energia. Na mesma medida, a pauta de segurança e defesa vinculadas ao domínio dos recursos naturais energéticos tem recrudescido. Trata-se da Segurança Energética, em que os recursos naturais se mostram protagonistas não apenas de uma efetivação da ideia de Segurança, mas também de fortalecimento da Soberania do Estado, robustecer a política externa. Isso é evidenciado pela atuação, direta e indireta, de diversos Estados, no palco internacional, no que concerne ao controle das mais várias matrizes energéticas no mundo. Nesse cenário, o fortalecimento regional, através de instrumentos e instituições, como a IIRSA – Iniciativa de Integração Regional Sul Americana, mostram-se importante para o desenvolvimento dos Estados, tanto no âmbito econômico, quanto no da segurança e defesa. A finalidade para o presente trabalho é trazer relevo à integração regional, especificamente à IIRSA, bem como a uma estrutura de reflexão que mostre a necessidade de se garantir a segurança nacional, ressaltando a importância da produção energética e suas fontes, exemplificados mediante o planejamento regional de integração energético através dos projetos vinculados àquele programa.

Palavras-chave: Energia, Segurança, Defesa, IIRSA, Geoestratégia

## **ABSTRACT**

The “energy” agenda is linked in all aspects of contemporary life. Nothing involving current human existence exists or is unrelated to energy issues. To the same extent, the security and defense agenda linked to the domain of natural energy resources has been increasing. It is about Energy Security, in which natural resources are protagonists not only in the realization of the idea of Security, but also in the strengthening of State Sovereignty and foreign policy. This is evidenced by the direct and indirect performance of various states on the international stage, as regards the control of the most diverse energy matrices in the world. In this scenario, regional strengthening, through instruments and institutions, such as the IIRSA - South American Regional Integration Initiative, is important for the development of states, both in the economic sphere, as well as in security and defense. The purpose of this paper is to highlight regional integration, specifically the IIRSA, as well as a reflection framework that shows the need to ensure national security, stressing the importance of energy production and their sources, exemplified through regional energy integration planning through projects linked to that program.

Keywords: Energy, Security, Defense, IIRSA, Geostrategy

## **LISTA DE FIGURAS**

**Figura 1:** Eixos de Integração da IIRSA.

**Figura 2:** Evolução da Carteira de Projetos IIRSA. Valores em milhões de US\$D.

**Figura 3:** Participação no Capital nacional de lucros reinvestidos por setor de atividade.

**Figura 4:** Índice de distribuição financeira por setor de atividade.

**Figura 5:** Integração Energética Regional.

**Figura 6:** Participação das fontes de energia pela capacidade instalada.

**Figura 7:** Oferta interna de energia por fonte.

**Figura 8:** Consumo total nacional por ano X produção.

**Figura 9:** Quantidade de projetos por país.

**Figura 10:** Quantidade de projetos por setor.

**Figura 11:** Quantidade de projetos por setor e valor estimado.

**Figura 12:** Listagem dos 10 maiores projetos por valor envolvido.

**Figura 13:** Projetos concluídos por setor.

**Figura 14:** Projetos do portfólio para o setor de energia.

**Figura 15:** Lista de projetos para geração de energia.

**Figura 16:** Lista de projetos interconexão energética.

**Figura 17:** Andamento dos projetos prioritários.

**Figura 18:** Mapa da rede de transmissão Itaipu – Yacyretá.

**Figura 19:** Dados agregados da obra Itaipu – Yacyretá.

**Figura 20:** Troncos da obra gasoduto Argentina Bolívia.

**Figura 21:** Gasoduto da API 25.

**Figura 22:** Dados agregados da obra API 25.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1.1. GEOESTRATÉGIA PELO CONTROLE DE MATRIZES ENERGÉTICAS</b> .....	14
<b>1.2. PRINCÍPIO DA INTEGRAÇÃO E A PROTEÇÃO DA MATRIZ ENERGÉTICA AFIRMAÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO ESTRATÉGICO</b> .....	18
<b>1.3. ENERGIA E SEGURANÇA</b> .....	22
<b>2. INTEGRAÇÃO REGIONAL E A IIRSA</b> .....	25
<b>2.1.1. INSTITUIÇÕES, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E INTEGRAÇÃO REGIONAL</b> .....	25
<b>2.1.2. OS ESTADOS E O ATRIBUTO DA SOBERANIA</b> .....	30
<b>2.1.3. CONSTITUIÇÃO E DIREITO INTERNACIONAL NA LÓGICA INTEGRATIVA</b> .....	32
<b>2.1.4. DIREITO E ORDENAMENTO JURÍDICO NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO</b> ..	34
<b>2.1.5. DIREITO NACIONAL, SUPRANACIONALIDADE E DIREITO COMUNITÁRIO EUROPEU</b> .....	36
<b>2.1.6. DIREITO NACIONAL, INTERGOVERNABILIDADE E INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL</b> .....	39
<b>2.2. PROCESSO INTEGRATIVO DA INICIATIVA PARA INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL AMERICANA - IIRSA</b> .....	42
<b>2.2.1. ASPECTOS GERAIS DO AMBIENTE DE CRIAÇÃO DA IIRSA</b> .....	48
<b>2.2.2. A IIRSA e a Atuação do Brasil pelo BNDES</b> .....	59
<b>2.2.3. A IIRSA entre 2000 e 2010</b> .....	68
<b>2.2.4. Conselho Sul Americano de Infraestrutura e Planejamento – COSIPLAN</b> ..	72
<b>3. MATRIZ ENERGÉTICA E ASEGURANÇA DO ESTADO</b> .....	79
<b>3.1. CONCEITO HISTÓRICO DE ENERGIA: CONSIDERAÇÕES ECONÔMICAS E POLÍTICAS</b> .....	79
<b>3.2. MATRIZ ENERGÉTICA E SEGURANÇA</b> .....	88
<b>3.2.1. A DIMENSÃO MILITAR DA SEGURANÇA ENERGÉTICA BRASILEIRA</b> .....	95
<b>3.2.2. A DIMENSÃO ECONÔMICA DA SEGURANÇA ENERGÉTICA</b> .....	103
<b>3.2.3. A DIMENSÃO AMBIENTAL DA SEGURANÇA ENERGÉTICA</b> .....	114

<b>3.3.</b>	<b>O CONTROLE DA MATRIZ ENERGÉTICA: O EXEMPLO NORTE AMERICANO</b>	<b>121</b>
3.3.1.	MÁR CÁSPIO.....	122
3.3.2.	IRAQUE.....	128
3.3.3.	O CONTROLE DO MEDITERÂNEO E FONTES DE ENERGIA.....	131
<b>3.4.</b>	<b>PROJETOS DA IIRSA RELACIONADOS À ENERGIA: PORTIFÓLIO GERAL E PROJETOS DE INTEGRAÇÃO PRIORITÁRIA (API)</b> .....	<b>135</b>
3.4.1.	O PORTIFÓLIO DA COSIPLAN – RELATÓRIO DE 2017 .....	138
3.4.2.	A AGENDA DE PROJETOS DE INTEGRAÇÃO PRIORITÁRIA - API .....	144
<b>4.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>153</b>
<b>5.</b>	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>158</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A geopolítica contemporânea apresenta como característica uma relativa multipolaridade, em que polos de crescimento contra hegemônicos vêm influenciando o ritmo das atividades sobre a economia global. Nesse panorama, as disputas pela base de insumos energéticos é um dos aspectos que mais impulsionam o mapa político de instabilidade e conflitos entre nações.

Dessa forma – e cada vez mais em perspectiva, já que parte das fontes energéticas usadas hoje são escassas e finitas –, o controle e manutenção de uma matriz energética mostram-se como a principal garantia de consolidação dos Estados nacionais soberanos, mormente ao instituí-los como contra tendências à hegemonia norte americana.

Os Estados buscam avidamente por energia. As atividades econômicas em todo o mundo, ao manter como matriz energética com base em fontes não renováveis, cuja principal é o petróleo, impõem aos países o escopo em novos caminhos para alcance de tais insumos, de forma exclusiva e com valores baixos. As buscas pelo domínio desses insumos têm potencializado o surgimento, ou seu potencial, de ingerências militares.

Ao mesmo tempo em que se intensifica a agonia em torno das fontes não renováveis, cresce no mundo a corrida por fontes alternativas – as renováveis –, buscando fugir da dependência fóssil. Essa nova diretriz impõe-se em função da luta contra escassez, mas também motivada pelo positivo e crescente movimento de conscientização dos povos pela necessidade de preservação ambiental, reafirmando-se atualmente como uma bandeira internacional do pensamento progressista mundial.

A disputa geopolítica hoje estabelecida no mundo e o conseqüente ritmo de suas atividades econômicas determinam de forma mais nítida que o domínio sobre as fontes energéticas é parte integrante da agenda da segurança econômica e nacional, e como tal, deve ser conduzida como política de Estado.

O Brasil possui um potencial pujante. As reservas de energia não renováveis são extensas (a exemplo do pré sal), como também o potencial de desenvolvimento de energias renováveis é fulgente – e seu tratamento pelo Estado, embrionário.

A localização geográfica do Brasil o coloca como um dos maiores produtores de energia renovável do mundo. Seu clima e sua grande disponibilidade de terra e água o vocaciona a tornar-se o grande produtor e dominador técnico científico da produção de energia renovável.

As reservas de petróleo e gás do País – atualmente em 14 bilhões de barris de petróleo e 424 bilhões de metros cúbicos de gás natural – podem ser acrescidos de 40% a 60% a maior província petrolífera do Brasil, que se estende do Espírito Santo ao Sul do país – o pré sal (BANDEIRA, 2010).

Atualmente esse patrimônio leva o Brasil a constituir-se como a grande potência energética no mundo, se credenciando como país de ponta na produção energética. E ao despontar como potência na produção energética, também cria interesses de outras nações pelo controle destes insumos.

Nesse sentido, esse trabalho buscará demonstrar a importância estratégica da matriz energética para o Brasil, como medida de Segurança Nacional, bem como a importância de um Plano de Matriz Energética que agregue uma integração regional, ambos tendo por respaldo o plano Constitucional. É na Magna Carta que se encontra a fundamentação para tais medidas, sobretudo constituídas nos Artigos 4º e 5º desse diploma legal, que levam ao pensamento de um Constitucionalismo Estratégico.

Assim, serão tratadas a integração regional através da IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional na América Latina, os conflitos mundiais que envolveram o interesse de grandes nações pelo controle da produção de energia em outros países, a importância da Matriz energética como questão de segurança, os principais projetos que abordam a questão energética no âmbito da IIRSA.

Nesse sentido, a metodologia adotada apresenta como base uma pesquisa explicativa, conectando e relacionando as ideias da integração regional sulamericana historicamente, apontando a matriz energética e sua relevância através de artigos e relatórios técnicos, demonstrando suas diversas dimensões dentro da ideia de segurança e defesa nacionais. Assim, dentro dessa análise qualitativa faz-se 3 (três) estudos de caso dentro do tema da energia, mostrando sua relevância para o cenário de segurança internacional. Através do método de

pesquisa descritiva, avaliou-se as atuações dos EUA em outros países buscando o controle da matriz energética. Adicionalmente, com objetivo de enquadramento comparativo, dentro do ambiente da IIRSA, avaliaram-se os projetos voltados à produção e transmissão de energia, devido à importância que possuem para a construção de uma segurança energética integrativa regional.

A finalidade de todo o exposto, para o presente trabalho, é trazer relevo à integração regional, especificamente à IIRSA – Iniciativa para Integração Regional Sul-Americana, bem como a uma estrutura de reflexão que mostre a necessidade de se garantir a segurança nacional, ressaltando a importância da produção energética e suas fontes, exemplificados mediante o planejamento regional de integração energético através dos projetos vinculados àquele programa.

### **1.1. GEOESTRATÉGIA PELO CONTROLE DE MATRIZES ENERGÉTICAS**

Os temas relativos à Segurança e Defesa nacionais são continuamente levantados na política interna das nações. Por vezes, não de modo efetivo ou que traga estruturação tal que coloque o país em destaque no âmbito das relações internacionais.

Dentro desse temário, a pauta de segurança e defesa vinculadas ao domínio dos recursos naturais tem recrudescido. Trata-se da Segurança Energética, em que os recursos naturais se mostram protagonistas não apenas de uma efetivação da ideia de Segurança, mas também de fortalecimento da Soberania do Estado, robustecer a política externa.

Entretanto, tal estrutura temática não se limita a uma análise condicionada ao ambiente intraestatal, devendo ser ampliado para uma análise macrorregional, tendo em vista a restrição estratégica que uma abordagem “*estadocêntrica*” traria. O próprio conceito de Segurança apresenta, contemporaneamente, um espectro de entendimento mais aberto (COLLINS, 2007, pg.131). Pode-se desmembrá-la em segurança social, alimentar, ambiental, econômica, energética.

Nesse sentido, o pensar em Segurança não centralizada no Estado traz o pensamento de cooperação internacional, de integração entre as nações. Isso com o intuito de buscar objetivos que sejam comuns, financiamentos, diluição de custos entre os participantes do processo, fomento da cooperação entre os Estados. Nesse espectro, o pensar em Segurança Energética traz à pauta o interesse pelo desenvolvimento socioeconômico, vinculando ao fortalecimento da Soberania, a independência e autossuficiência da matriz energética das nações - reforçando seu caráter de área estratégica.

Conforme mencionado, é mister considerar que a demanda global por energia é crescente. O que acarreta, por inevitável, a busca por recursos energéticos. De fato, essa busca se torna um acirramento de disputas e aumento de tensões políticas no plano internacional (KLARE, 2001, pg 49) entre aqueles que a perpetram. Nada no mundo hoje existe ou funciona sem energia. Desta, via de regra, depende todo o *modus vivendi* do homem. A economia, saúde, trabalho, entretenimento, os próprios conflitos armados, o incremento industrial e tecnológico, dentre todos os vários aspectos que permeiam a existência humana, são diretamente dependentes de uma base de produção de energia que as sustenta e que, inclusive, permite sua interdependência e desenvolvimento.

Nesse cenário contemporâneo, há uma tendência de horizontalização das capacidades militares entre os Estados potência, decorrente da revolução tecnológica (ÁVILA, MARTINS E CEPIK, 2009, pg. 49). De acordo com Ávila, Martins e Cepik (2009, pg. 49), essa disposição favorece a ocorrência de conflitos indiretos (como as incursões norte americanas na região do Mar Cáspio e norte da África (BANDEIRA, 2013, pg. 270) e não uma guerra abertamente global.

Esses enfrentamentos indiretos ocorrem entre Estados potência e Estados ou regiões que são áreas de influência ou não são reconhecidos como potências. Tornam-se, estes, portanto, objeto de disputas entre os principais polos de poder do sistema internacional. Nesse ambiente, competitivo e instável, torna-se mais provável a ocorrência de disputas por áreas de influência entre os polos de poder do sistema internacional em que o controle de recursos naturais estratégicos, em

especial os energéticos, tende-se a aumentar pela necessidade de se garantir uma matriz energética(OLIVEIRA, PAUTASSO, 2008, pg372).

Os Estados potência, por demandarem maiores insumos energéticos, tanto para manutenção da unidade interna (produção de bens, moradia, alimentação, dentre outros), quanto para sustentar o poder na esfera política frente aos demais países, estiveram envolvidos nas principais disputas pelo controle de matrizes energéticas nas últimas décadas, conforme será exemplificado nos estudos de caso, bem como assim o estarão nas próximas. Essas disputas, pensando em no futuro, dificilmente ocorrerá entre Estados potência ou Blocos cujo poder militar sejam maiores e equivalentes. Nenhum deles têm a intenção de se fragmentarem ou de se fragilizarem em um embate direto ou global, cujas consequências econômicas, estruturais e políticas minariam quaisquer avanços conseguidos desde a Segunda Grande Guerra.

Esses atores<sup>1</sup> não têm interesse em correr o risco de saírem do plano primeiro de controle e poder. Ao que mostra a tendência, os conflitos envolvem um enfrentamento indireto entre esses Estados Potência.<sup>2</sup> O aparecimento dessa tendência por alterações indiretas está, principalmente, vinculado aos resultados geoestratégicos do pós-Guerra Fria (BANDEIRA, 2013, pg. 271)

“Em um mundo multipolar isso pode significar uma forma de guerra fria anárquica de todos contra todos, em que o nível de tensão de uma grande potência com as demais, tende a depender mais de fatores geopolíticos, embora possa continuar sendo afetado também por mudanças e incertezas conjunturais”.  
(Oliveira, Oliveira, Magno, 2016, pg. 145).

Esse confronto geopolítico é um desmedido emaranhado de interligações, que não exclui a América do Sul. Seu cerne consiste na manipulação de fontes de energia. Essa manipulação mostra-se na manutenção, expansão, modulação, exploração, da matriz energética. Isso permite manter o acesso a fontes de energia a alguns países, como também negar essa energia a outros, conforme o Estado controlador assim o interessar.

---

<sup>1</sup> Para o trabalho, consideramos atores políticos e atores geopolíticos as partes envolvidas nas políticas estratégicas mundiais; aqueles que possuem um ou mais interesses nessas decisões, que em geral são os Estados e grandes corporações que integram o sistema político.

<sup>2</sup> Exemplo disso é o embate entre Rússia e Ucrânia: os EUA apoiam a Ucrânia, fazendo um confronto indireto com o alto comando de Moscou.

Percebe-se que a questão não se vincula, simplesmente, na garantia de oferta de energia que tenha envergadura para potencializar a projeção de poder de um Estado. O “negar ao outro” esse acesso, quando este é visto com confronto no árido internacional, também é uma semente posta na política de energia. O entrave político entre China, Rússia e EUA demonstra bem essa questão:

“O movimento da China para controlar o centro da Eurásia economicamente, inclusive importando energia, não é observado por Estados Unidos, União Europeia e Japão de forma tranquila. Ao contrário, determina um aguçamento do conflito, como se observa na Ucrânia, na Macedônia, na Síria, reflexos do esforço das chamadas potências ocidentais para afastar a possibilidade de unidade entre Ásia e Europa mediada pela China. São conflitos em torno da área de influência de Rússia e China.

É importante entender que a parceria entre Rússia e China não é apenas uma questão de conveniência de dois países que se sentem ameaçados. Ela é geoestratégica, porque a condição necessária para os chineses alcançarem a Europa de modo eficaz é o apoio da Rússia, influente na Europa Central. Do mesmo modo que o respaldo da China é indispensável para a Rússia enfrentar a Otan.

Desde o ano passado, uma ferrovia une Yiwu, próxima a Xangai, a Madri, na Espanha, para transporte de carga em tempo muito inferior ao dos navios. Esse é o pesadelo dos países que perderiam poder em escala global se essa articulação realmente acontecer. O Brasil está exatamente no meio desse conflito entre Estados Unidos e seus aliados e China e Rússia e seus aliados.”<sup>3</sup>.

O Brasil não está alheio aos conflitos macroeconômicos e políticos no que tange à matriz energética, por existir no país uma plethora de reservas e

---

<sup>3</sup> Entrevista com o Prof. Ronaldo Fiani, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, acessado em 25/07/2016, disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/economia/201cbrasil-se-ve-distante-da-guerra-geopolitica-mas-esta-no-centro201d>.

pluralidade de possibilidades de diversificação na sua produção. Devido à tais reservas energéticas e seu potencial, o país está na linha de frente desse conflito de interesses internacionais. Falta ao Brasil, quiçá, a consciência e uma estratégia diante do confronto geopolítico global, no qual o acesso ou o bloqueio a fontes de energia é um elemento central.

Um dos enganos mais comuns é considerar a energia como uma questão isolada. Energia, ao menos desde o início do século 20, é uma questão geopolítica. Pensá-la isoladamente como um problema em si leva a não perceber que a questão energética sempre estará inserida num contexto geopolítico e será determinada por injunções geopolíticas.

## **1.2. PRINCÍPIO DA INTEGRAÇÃO E A PROTEÇÃO DA MATRIZ ENERGÉTICA AFIRMAÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO ESTRATÉGICO**

A Constituição estabelece que, no orbe das relações internacionais, independência nacional é fundamento basilar. Trata-se do princípio norteador da forma como o Estado se rege: o primeiro fundamento da República Federativa do Brasil é a soberania. A Independência Nacional fundamenta-se na soberania, que é o poder supremo e elemento essencial caracterizador de um Estado. É importante conceituar o peso e a importância da soberania, que é o valor supremo de um Estado, expressando como o país se define tanto para si como também para seus congêneres em âmbito internacional.

O Estado, para manter sua independência nacional, e conseqüentemente, sua soberania, na estrutura política internacional, necessita garantir um pátio energético constante e protegido. A estratégia energética é o maior substrato no desenvolvimento econômico, tornando-se, portanto, uma questão de segurança de Estado, tendo por fundamento o Constitucionalismo Estratégico.

Buscar o desenvolvimento de estratégias nacionais de produção e uso de energia, criação de um Plano de Matriz Energética, diversificação dos insumos energéticos de forma a reduzir as vulnerabilidades da dependência unívoca, aprimoramento e potencialização de fontes renováveis são de relevância ímpar

e expressão de uma Estratégia de Defesa constitucional e democrática ao buscar a manutenção da estrutura do Estado como soberano.

Ao tratar de uma matriz energética, é necessário ter em mente que a produção ocorre para atender a um propósito, qual seja o suprimento existencial e de produção da nação. Assim, quanto mais próxima for a matriz energética dos centros de consumo de um país, maior será sua independência, como também maior será seu controle. Essa é a ideia que traz o início da formação e defesa da importância de um processo regional integrativo nesse campo.

O processo de formação de blocos e processos de integração regionais pode se tornar a base sobre a qual se dará a governança do sistema internacional nos próximos anos (a exemplo da União Europeia). Para o Brasil é de grande destaque o avanço na Integração Regional sul-americana, em que observamos melhorias, mesmo que lentas, na conformação e no aprofundamento da cooperação de políticas de segurança e Defesa no âmbito da UNASUL – inclui-se também nesse interim a Aladi (Associação Latino-Americana de Integração) e o Mercosul (Mercado Comum do Sul), mesmo que essa integração *a priori* se vinculem à questões de comércio e progressão econômica direta.

Um recrudescimento integrativo pode levar à uma possível transformação da América do Sul em uma unidade geopolítica, com significativa capacidade para assumir peso estratégico global, podendo esta constituir-se em um dos polos de poder de um mundo progressivamente multipolar.

O princípio da Integração Latino Americana está previsto no parágrafo primeiro, do Artigo 4º, parágrafo único, da Constituição Federal, de 1988:

O texto constitucional mostra a intenção na formação de uma comunidade latino-americana, de cujo entendimento pode-se depreender uma cláusula autorizativa (BASTOS, 1988, pg. 464). A disposição constitucional apresenta o elemento, a vontade política do legislador em estabelecer um processo de integração entre as nações da América Latina (GOMES, 2010, pg. 18). Mas não apenas isso: coloca o Brasil como fomentador direto e intermediador de tal processo. Já no pensamento do legislador o país deveria cumprir um papel ativo regional.

Para Canotilho, a concretização das normas programáticas pela intermediação da instância legiferante não significa que tais normas não sejam dotadas de positividade jurídica autônoma. Essa positividade é dotada de eficácia vinculativa na medida em que implica vinculação permanente do legislador à sua realização; vinculação positiva de todos os órgãos concretizadores e, por fim, vinculação negativa dos poderes públicos, no sentido de que os atos que as contrariem deverão ser censurados por inconstitucionalidade (CANOTILHO, 1998, pg. 102). Assim, a busca pela integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações, é um dever constitucional que o Estado deve buscar.

Na articulação entre os ordenamentos jurídicos nacionais e o comunitário europeu, por exemplo, a renúncia ao controle da constitucionalidade das normas comunitárias implicou, indiretamente, na renúncia à tese da soberania absoluta do povo tal como expressa no Poder Constituinte. Ocorreu, portanto, um deslocamento da fonte última do poder do Estado, não mais expresso nos preceitos constitucionais internos, mas baseado num conjunto normativo supranacional, o qual não possui (ainda) um mandato popular explícito para atuar de modo a contrariar as Constituições nacionais.

Por sua vez, a aplicabilidade imediata da norma comunitária, vincula não apenas as instituições do Estado, mas também as pessoas privadas. Ou seja, existe um conjunto de normas que não emana exclusivamente do Estado e nem depende de sua vontade para vincular seus destinatários. Por outro lado, a primazia do Direito Comunitário e o caráter constitucional dos Tratados Constitutivos, constantemente reafirmados pela jurisprudência do próprio TJCE, alçaram-no à condição de Tribunal Constitucional supranacional. Portanto, se existe uma Constituição supranacional e um órgão competente para interpretá-la e impor tal interpretação aos destinatários, caracteriza-se a submissão dos órgãos do Estado a uma fonte de poder que lhes é, efetivamente, exterior.

De outro espectro, a instabilidade jurídica do Mercosul reflete a diversidade de seus objetivos, em especial a implantação de um verdadeiro Mercado Comum, com os instrumentos institucionais meramente intergovernamentais, típicos de uma simples união aduaneira, sem maiores

ambições integracionistas e sem nenhum tipo de mecanismo de “soberania compartilhada”. Ao manter o *status quo* constitucional baseado na soberania nacional, este modelo tem provocado uma série de problemas e impasses, tornando-se clara a necessidade de dispositivos constitucionais específicos que permitam a abertura da ordem jurídica nacional ao direito da integração.

O conceito tradicional de soberania do Estado<sup>4</sup> sofreu profundas alterações desde o fim da Primeira Guerra Mundial (BONAVIDES, 1998). Em especial, a soberania externa foi subordinada às regras do Direito Internacional, caracterizado pela “igualdade soberana entre Estados”, porém sujeitos às regras válidas para todos. Neste sentido, a soberania adquire um significado de independência em relação a outros Estados, porém de dependência quanto às regras comuns (DOERING, 2004). Nesta concepção, a transferência voluntária de parcelas de soberania a organizações internacionais é perfeitamente possível, na medida em que não é mais viável a autonomia ilimitada do Estado.

Mais complexa é a situação no interior dos Estados, caracterizada pela soberania interna. De modo simplificado, a soberania divide-se em soberania interna e externa. A soberania interna presta-se a justificar a atuação governamental no âmbito territorial interno de cada Estado. Já a soberania externa confunde-se com a independência de cada Estado, no campo do direito internacional, ou seja, garante a liberdade de atuação perante os demais membros da comunidade internacional.

No caso dos Estados-membro da UE, resta a questão de saber se atualmente a unidade do poder do Estado já não foi em tal medida esgarçada no processo supranacional de integração, que se torna necessário indagar por uma nova configuração estatal. No entanto, tal como demonstrado pelo debate sobre

---

<sup>4</sup> “[...]a noção tradicional de soberania tornou-se obsoleta perante a universalização dos direitos humanos iniciada com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Além disso, a globalização, em geral, e o mercado global, em particular, com suas práticas e regulamentos transfronteiriços, acabaram por minar em definitivo o conceito de soberania absoluta. Desta forma, se o mercado, suas práticas e regulamentos, adquirem caráter supranacional, a política de direitos humanos deve também evoluir neste sentido, sob pena de perder sua legitimidade (e eficácia) para repreender as práticas infamantes do mercado capitalista e graves ultrajes aos direitos humanos que se observam na sociedade globalizada. Neste sentido, Alberto Luis Zuppi aponta que somente é possível justificar e legitimar a atuação dos órgãos jurisdicionais internacionais, caso se consolide o entendimento de que na atualidade a soberania flexibilizou-se de modo a transferir alguns de seus aspectos à esfera do comum”. (WOJCIECHOWSKI, ALTHAUS, 2011).

a Constituição Europeia, a diluição total da soberania ainda está longe de ser pacífica. O exemplo do Mercosul demonstra que mesmo no modelo intergovernamental, existe a necessidade de um sistema jurídico com características diferenciadas. A atual concepção de soberania interna e externa é insuficiente para promover a integração supra estatal e inserir sua ordem normativa dentro da dogmática jurídica dos Estados-parte. A manutenção do paradigma constitucionalista do início do século XX, e a ênfase na soberania interna, tem ocasionado o descompasso entre as condicionantes da integração e um quadro jurídico defasado.

Qualquer ordem econômica baseada no mercado está indissociavelmente vinculada a um quadro jurídico confiável, que garanta contratos e proteja direitos (HERDEGEN, 2007). Nesta perspectiva, a importância do sistema jurídico no âmbito de processos de integração regional é decisiva, na medida em que seu desenvolvimento econômico, político e social, depende fortemente das diretrizes apresentadas pelas normas destinadas a implementar a integração. Sob a ótica da eficácia de seu ordenamento jurídico para alcançar os objetivos desejados, cada processo de integração possui um componente de ordem política e não apenas jurídica. Neste caso, o debate sobre soberania e integração deve incluir, também, o debate sobre a manutenção da atual configuração dos Estados e os rumos de sua eventual transformação.

### **1.3. ENERGIA E SEGURANÇA**

As preocupações com a segurança e a defesa nacionais sempre estiverem no centro da pauta não apenas da política doméstica dos países, mas, inclusive, no campo das Relações Internacionais. Mais recentemente, contudo, passou-se a considerar que nessas temáticas de segurança encontravam-se outras preocupações como o caso dos recursos naturais. Nesse sentido, o conceito de segurança energética aparece fortemente sobretudo a partir dos anos 1970, como os dois choques do petróleo (1973 e 1979). Para o presente trabalho, conceitua-se defesa nacional como o conjunto de medidas e ações do Estado para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (PND - END, 2017). Segurança, por sua vez, é a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses

nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais (PND – END, 2017). Assim, tem-se a ideia de segurança energética, qual seja a criação de um ambiente nacional e regional de proteção da integridade da matriz energética, bem como a preservação da soberania do Estado frente ao controle dos recursos, de modo a garantir seus interesses.

Os recursos energéticos passaram a protagonizar as questões de segurança, soberania e política externa, fazendo, muitas vezes, com que as questões transbordassem o nível de análise nacional e passasse para o âmbito regional. Portanto, houve dois movimentos conjuntos e completos decorrentes desse cenário da década mencionada: (i) expansão da compreensão acerca do conceito de segurança/defesa nacional; e (ii) evidência da limitação da abordagem “*estadocêntrica*” para o tema.

É necessário garantir a proteção do patrimônio da matriz energética, sendo essa defesa uma expressão constitucional. A soberania energética traz consigo soberania política. Faz-se necessário dirimir o cenário de vulnerabilidade externa pela ausência de integração. Essa imagem de vulnerabilidade fez com que diversos estados da Ásia central e norte da África fossem acometidos de intervenções, com pauta de “redemocratização” ou de “garantias humanitárias e de direitos humanos”. A justificação, em verdade velada, era a busca por caminhos, ora para alcançar a produção de substrato energético, ora para impedir o acesso de outro Estado ao mesmo substrato, ora ambos.

Na América do Sul, como exemplo, tem-se a presença da OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte – buscando tratados de cooperação com Chile e Colômbia. O próprio Brasil, em 2014, aceitou participar de manobras navais com essa organização<sup>5</sup>. Devido ao encerramento, no final do século passado, das bases no Panamá, entre elas Howard, na sequência da entrega do canal aos panamenhos, a presença norte-americana é particularmente forte na Colômbia, Equador e Peru. Sua justificação, em todos os casos, ocorre pelo combate ao narcotráfico. No caso colombiano, tem-se suporte norte americano

---

<sup>5</sup> Disponível em <http://www.msia.org.br/otan-se-projeta-no-atlantico-sul/>, acessado em 20/03/2019.

junto às forças armadas locais na luta contra as duas organizações de guerrilha do país, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) e o Exército de Libertação Nacional (ELN). O Paraguai aprovou, recentemente, a instalação de uma base militar estadunidense em seu território. Os norte-americanos exercem um trabalho muito diversificado: ao mesmo tempo que treinam as forças locais para o combate ao narcotráfico e o terrorismo, abrem poços artesianos, postos de saúde e escolas. Em Assunção, os serviços de informação norte-americanos estão instalando a sua maior antena de rastreamento do subcontinente. Ademais, ainda se tem a presença do Reino Unido na Guiana Inglesa e Malvinas, como também da França na Guiana Francesa (BANDEIRA, 2013, pg. 150).

Todos esses aspectos reafirmam a importância da análise acerca do potencial da matriz energética regional e sua proteção como elemento de segurança nacional (e também regional). Adiciona-se a isso também a necessária criação de um Plano Nacional de Matriz Energética, como agenda necessária, bem como um plano regional que envolva a própria matriz de energia e o recrudescimento dos aspectos de assistência regional e correspondência científica e de tecnológicas.

A tratativa da Matriz Energética do Brasil deve ser considerada política central ao se tratar de uma política de Segurança e Estratégia nacionais, indispensáveis para uma efetiva projeção no cenário internacional como Estado soberano. Isso teria o potencial de lançar o Estado com força decisória e nesse cenário, tendo por base os fundamentos do Constitucionalismo Estratégico e o Princípio da Integração Regional, estabelecido no Art. 4º, da Constituição Federal, de 1988.

As ideias de Segurança Nacional e da Teoria do Constitucionalismo são epistemologicamente vinculadas ao Constitucionalismo Estratégico, consubstanciado pelo do Princípio da Integração e da Proteção da Matriz Energética. A partir desse relevo, o Estado deve traçar as linhas da matriz de energia nacional e regional, evidenciando seus potenciais e apondo medidas propositivas quanto à diversificação e ao paradigma das energias fósseis. E, no âmbito da atuação e participação regional, faz-se necessário pensar e harmonizar os interesses nacionais em conjunto com uma proposição comunitária/integrativa regional, com o objetivo de realçar a importância

brasileira no cenário internacional, garantindo sua soberania e seus recursos naturais (matéria prima e energéticos).

A integração tem como função principal o aumento das potencialidades de cada país, para objetivar um fim comum e manter a paz. Os países devem considerar os problemas de interesse recíproco, para concessão de vantagens mútuas, identidade comum e valores compatíveis. Isso se mostra compreensível, na América do Sul, quando se pondera que compartilhamos uma mesma área geográfica, recursos naturais que cruzam fronteiras, problemas regionais similares, interesses políticos convergentes.

O Brasil precisa, considerando todo cenário, adotar uma política de incentivo, desenvolvimento, aprofundamento em diferentes eixos da integração, para além de comércio e propostas aduaneiras. Remete-se, portanto, à integração político-institucional, à integração econômica e de cadeias produtivas, da infraestrutura logística da integração (transportes, energia, comunicações), e das políticas de segurança e defesa comuns. Quanto mais integrada, maior será a estabilidade relativa da América do Sul, com óbvias implicações para a segurança do Brasil.

Esta tendência tem múltiplas implicações para a atualização da estratégia de defesa nacional, na medida em que impõe a necessidade de se incorporar de forma definitiva ao pensamento nacional o desafio de fomentar progressivamente a cooperação em segurança e defesa entre os países sul-americanos, eliminando o risco de guerras locais na América do Sul e constituindo, no futuro, uma forma institucionalizada de aliança regional de defesa contra ameaças representadas por potências ou blocos rivais *extra-regionais*.

## **2. INTEGRAÇÃO REGIONAL E A IIRSA**

### **2.1.1. INSTITUIÇÕES, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Para a teoria econômica neoclássica, o equilíbrio numa economia e as variáveis econômicas relevantes, tais como preços e produtos, podem ser explicados apenas por si mesmos. Nesta perspectiva, o desenvolvimento econômico e a inserção competitiva internacional de um determinado país ou região têm sido habitualmente vistos sob a ótica das condições macroeconômicas. Fatores como tamanho e crescimento do mercado, disponibilidade do fator trabalho e seus custos, níveis de inflação e de endividamento externo e a situação do balanço de pagamentos foram sempre considerados os principais indicadores de desenvolvimento econômico e do grau de atratividade para projetos de investimento internacional e comércio.

Deste modo, as variações das estruturas institucionais entre países ou regiões integradas foram simplesmente desconsideradas ou tratadas apenas como fatores secundários. No entanto, a evolução das teorias econômicas vem apontando para a importância crescente do quadro institucional na definição do desempenho econômico. Ou seja, a eficiência dos sistemas jurídico, político e administrativo tornou-se essencial para determinar o grau de desenvolvimento econômico, e impôs a análise do papel das instituições e seu impacto, como um dos fatores chave para apresentar elementos de explicação das diferenças nas taxas de crescimento e renda per capita entre os países.

Por “instituições” compreende-se um conjunto normativo orientado a determinados objetivos e os instrumentos que garantam sua execução, para dirigir o comportamento individual em determinada direção. Neste contexto, o trabalho de North é fundamental para entender a relação entre mudança institucional e desenvolvimento econômico (NORTH, 1993). Segundo este autor, as instituições devem ser entendidas como sendo as regras do jogo, ou seja, são as restrições criadas pela sociedade e que constituem a forma por meio da qual ocorre a interação de seus membros. Sua função é reduzir a incerteza, ao proporcionar uma estrutura à vida cotidiana, definindo e limitando o conjunto de escolhas dos indivíduos. Assim, a eficiência dos mercados depende das instituições de suporte capazes de definir e fornecer regras formais e informais de jogo para o seu funcionamento, ocupando um lugar central na análise do processo de desenvolvimento econômico.

Na perspectiva da Teoria Neo-institucional, a Teoria Econômica do Direito oferece um quadro de análise das instituições jurídicas, no qual estuda o impacto do sistema normativo sobre o comportamento dos agentes econômicos e sua repercussão sobre preços e quantidades de bens e serviços, tendo por objetivo a eficiência na maximização da riqueza (COLLONA, 2001). A escolha dessa perspectiva se coloca uma vez que a Teoria Neo-institucional, busca entender as configurações e detalhes, bem como as vinculações com bases filosóficas do objeto de estudo em conjunto com outras disciplinas – uma análise epistemológica multidisciplinar. Sua estruturação ocorre principalmente com a Sociologia, a Economia e a Ciência Política, a partir de um conjunto de premissas específicas que, em maior ou menor grau, podem permitir interações entre tais áreas (RESENDE, 2012). Sendo assim, nesse aspecto, o fundamento da teoria econômica, está na concepção de que o “mercado” é uma criação essencialmente jurídica, consistindo em uma série de normas gerais, que permitem que potenciais compradores ou vendedores de bens ou serviços entrem em contato entre si, com o objetivo de comerciar. Em sua acepção mais ampla, tais normas são essencialmente as que definem os direitos de propriedade sobre os ativos tangíveis e intangíveis (direitos reais e direitos de propriedade intelectual), as que estabelecem o modo de celebração de contratos e as obrigações decorrentes dos mesmos e as normas de responsabilidade civil extracontratual, complementares a estas últimas nas hipóteses em que se produzem relações entre agentes econômicos que não surjam de um contrato (COLLONA, 2001).

Neste sentido, as instituições em geral, e as jurídicas em particular, são essenciais para a redução dos custos de transação e do grau de incerteza e instabilidade das sociedades e economias. Ou seja, instituições jurídicas debilitadas afetam profundamente o desenvolvimento econômico, pois reduzem a segurança jurídica, aumentam a incerteza e os riscos, terminando por comprometer o planejamento de agentes privados, bem como as demais instituições.

No quadro deste enfoque institucional de análise, a organização internacional resultante de acordos de integração regional pode ser definida, como sendo uma associação voluntária de Estados, dotada de órgãos

permanentes, próprios e independentes, encarregados de administrar os interesses coletivos e capazes de expressar uma vontade juridicamente distinta da de seus membros (VELASCO, 1995). Desta forma, as decisões adotadas nas instâncias criadas para administrar o acordo, passam a substituir as instâncias nacionais correspondentes, nas áreas em que o Tratado Constitutivo reservou para as competências conjuntas. Conseqüentemente, a base normativa que orienta o processo de tomada de decisões e possibilita a previsibilidade de atuação à médio e longo prazos, deixa de derivar dos governos nacionais e passam a estar vinculada às instâncias conjuntas. Neste sentido, o debate sobre a eficiência das instituições jurídicas em processos de integração regional, torna-se essencial para o sucesso de projetos conjuntos de desenvolvimento.

No contexto da integração regional, situam-se dois grandes modelos institucionais, o supranacional correspondente à experiência da União Europeia, e o intergovernamental, utilizado, com variantes, por todos os demais blocos econômicos e pelo Mercosul em particular. A União Europeia é jurídica e politicamente caracterizada pela supranacionalidade, sendo sua contra face econômica, uma união econômica e monetária, com a instituição de um mercado interno e de uma moeda única (mesmo que nem todos os Estados-membro tenham tomado o Euro como moeda). Já o Mercosul adotou o padrão intergovernamental clássico para organizar sua estrutura institucional, mantendo nos seus Estados-parte todo o controle do processo decisório, o qual necessita de consenso para gerar qualquer tipo de decisão. Quanto à sua profundidade, o Mercosul encontra-se no estágio de uma “União Aduaneira em implantação”, traduzindo a dificuldade de consolidação da zona de livre comércio e a constante perfuração da Tarifa Externa Comum. No entanto, tal situação não impede, ou não deveria impedir, a progressiva formação de uma política comercial comum correspondente à união aduaneira. Adotando o pressuposto de que o estabelecimento de blocos de integração regional é um dos elementos de estímulo à atividade econômica, efetuaremos a seguir uma comparação entre a União Europeia e o Mercosul quanto à eficiência de suas respectivas estruturas jurídicas para a implementação das normas comunitárias.

Sob uma perspectiva qualitativa, a maior diferença entre um Mercado Comum e as etapas anteriores da integração regional, Zona de Livre Comércio

e União Aduaneira, reside, em grande medida, na circunstância de que o Mercado Comum não se restringe apenas ao livre acesso a mercados. Ou seja, deve garantir a livre circulação de produtos e fatores produtivos, independentemente das diversas normas nacionais que regulem a atividade econômica, como por exemplo, padrões técnicos ou sanitários, de forma a permitir equiparação de concorrência na oferta de produtos e serviços no mercado integrado. Este aprofundamento torna imperiosas medidas de aproximação legislativa, o reconhecimento mútuo de especificações nacionais, assim como uma normatização comum sobre concorrência. Etapas de integração negativa tais como a eliminação das barreiras ao comércio, devem ser complementadas por etapas de integração positiva, em especial a harmonização de padrões técnicos, normas de defesa do consumidor e legislação ambiental.

O objetivo principal, portanto, é garantir a liberdade e a igualdade das condições de concorrência ao diminuir as distorções do mercado ampliado.

Acordos de integração regional dão origem a organizações internacionais destinadas a implementar a cooperação econômica, comercial e, eventualmente, política, consideradas como objetivo principal do acordo. Em seu âmbito, são criadas estruturas institucionais destinadas a administrar o processo propriamente dito. Dependendo da profundidade da integração desejada, o ambiente jurídico e institucional criado para gerenciar a implantação e o desenvolvimento dos objetivos acordados, poderá ser mais ou menos intenso. Desta forma, a Zona de Livre Comércio e a União Aduaneira, por serem menos ambiciosas, podem manter um quadro meramente intergovernamental. No entanto, um Mercado Comum, necessita de mecanismos supranacionais, que garantam a instituição de um espaço econômico mais integrado. Neste sentido, os sistemas intergovernamental e supranacional são expressões institucionais e jurídicas das diversas formas de integração regional.

No caso das organizações intergovernamentais, sua estrutura, composição de seus órgãos, âmbito de competências e sistema decisório, são geridos por formas tradicionais do Direito Internacional Público (DIP), baseadas no princípio da igualdade soberana entre os Estados e não ingerência em seus assuntos internos. A adoção de decisões da organização é efetuada por órgãos

compostos por representantes dos governos, que são designados por estes e sujeitos às suas instruções. Utiliza-se a regra de unanimidade quando as decisões possuem efeito vinculante e, principalmente, a eficácia das decisões é mediata, ou seja, qualquer decisão adotada pela Organização deve ser executada pelos próprios Estados-membro para que possa produzir efeitos na sua ordem jurídica interna. Este desenho institucional corresponde, com algumas variantes e com exceção da União Europeia (UE), a todos os demais processos de integração regional.

Por sua vez, a supranacionalidade comunitária destaca a especificidade institucional e jurídica do processo de integração europeu. Não existe uma definição unívoca de supranacionalidade, a qual designa um novo tipo de organização internacional, em que os Estados-membro não se encontram mais em situação de absoluta igualdade, é permitida a ingerência em seus assuntos internos e a relação entre a organização e os Estados deixa de ser de coordenação e passa a ser de subordinação destes àquela. O resultado consiste em uma transferência substancial de competências legislativas, executivas e judiciárias por parte dos Estados em favor da organização.

Desta forma, dependendo da intensidade pretendida, o arcabouço jurídico elaborado para normatizar as relações surgidas no interior do bloco será mais ou menos sofisticado, ou seja, poderá ser tanto mais específico e autônomo em relação ao DIP, quanto mais aprofundado seja o processo de integração. Tal especificidade se manifesta particularmente nas relações entre este novo ordenamento jurídico e os ordenamentos jurídicos nacionais. Neste caso, não se utilizam mais as categorias tradicionais de relacionamento entre Estados, porém um tipo diferenciado. Quanto mais supranacional e, portanto, com mais âmbitos de soberania compartilhada ou de cessão de direitos de soberania, mais peculiar será o arcabouço jurídico deste tipo de interação.

### **2.1.2. O ESTADO E O ATRIBUTO DA SOBERANIA**

A questão envolvendo a soberania estatal surgiu a partir de meados da Idade Média, no bojo da luta desenvolvida pelos Estados territoriais contra as renovadas pretensões de suserania do Sacro Império e contra o exercício do

poder temporal pelo papado. A partir dos séculos XIII e XIV desenvolveu-se a tese de que o senhor local seria um suserano não submetido a nenhum outro poder, sendo este movimento rumo à autonomia em relação ao Império e ao papado indispensável ao processo de formação dos Estados modernos.

Mas é apenas a partir de *Bodin* que a soberania se constitui como elemento decisivo dos atributos do poder de Estado. Neste sentido, sua teoria sustenta que a essência do Estado é a unidade do poder, a qual transforma uma simples associação de seres humanos em entidade estatal e implica o poder discricionário que o soberano exerce sobre o conjunto de instrumentos normativos que coordenam o convívio social em direção a uma sociedade juridicamente organizada.

Desde a Paz da Westfália, a soberania possui uma origem e finalidade políticas tanto no âmbito interno quanto externo. Externamente, a soberania confere aos Estados um poder que não admite subordinação a nenhum outro poder, mas que é compartilhado por outros Estados soberanos, atores das relações internacionais e sujeitos de Direito Internacional. Internamente, confere à autoridade na qual está fundamentada (o príncipe, uma assembleia, o povo ou nação) um poder absoluto, supremo, o qual subordina as demais vontades e exclui a competência de qualquer outro poder similar.

Superada a fase da identificação entre o soberano e o Estado (*l'état c'est moi*), a teoria democrática situa no povo o detentor da soberania do Estado, cuja maior expressão jurídica é o Poder Constituinte. Esta tese remonta, sob o ponto de vista histórico, às doutrinas contratualistas de cunho liberal, segundo as quais a origem da sociedade e o fundamento do poder político, estariam em um contrato que fosse a expressão do consenso da maioria dos indivíduos. Assim, a fonte final do poder legiferante do Estado é o povo, motivo pelo qual é o único detentor legítimo do Poder Constituinte.

Deste modo, o conceito de soberania que originalmente possui um conteúdo fático vinculado às suas origens políticas e internacionais, é posteriormente recepcionado como atributo jurídico nacional, onde significará a supremacia do poder interno e a fonte de legitimidade do poder político, expressas no primado absoluto da Constituição. Juridicamente, portanto, a soberania interna significa que no território do Estado a Constituição é suprema

e apenas as normas elaboradas pelo legislador nacional, ou as que por ele forem reconhecidas como tal, são válidas.

### **2.1.3. CONSTITUIÇÃO E DIREITO INTERNACIONAL NA LÓGICA INTEGRATIVA**

As respostas que o Direito Constitucional fornece ao convívio entre Estados, vêm sendo elaboradas desde o início mesmo do Direito Internacional. Em especial os três aspectos são relevantes na articulação de ambas as ordens jurídicas, e que se manifestarão também nos processos de integração regional.

- a) Se as normas de Direito Internacional são de aplicação imediata no âmbito interno dos Estados, ou se é necessária alguma norma nacional que integre a norma internacional ao sistema jurídico nacional;
- b) Qual sua posição hierárquica dentro do ordenamento jurídico nacional. Ou seja, caso haja conflito entre uma norma internacional e outra nacional, a quem caberá a primazia;
- c) O controle da constitucionalidade da norma internacional perante as Constituições Nacionais.

Em relação ao primeiro aspecto, uma das principais diferenças entre o Direito Internacional e a ordem jurídica interna, repousa no seu fundamento de validade. O Direito interno é válido em virtude da vontade do legislador nacional como expressão jurídica da soberania interna, enquanto o Direito Internacional possui sua validade decorrente do consenso entre Estados soberanos e Organizações Internacionais.

Para a teoria monista, Direito Internacional e Direito Nacional são subsistemas de um único ordenamento jurídico, porém com distintos âmbitos de incidência. Neste caso, não existe necessidade de ato complementar para que uma norma internacional tenha validade interna. Já para a teoria dualista, Direito Internacional e Direito Nacional formam ordens jurídicas separadas, sem contato entre si. Para que uma norma internacional tenha validade no âmbito jurídico interno, será necessário incorporá-la ao sistema jurídico nacional.

Para além do debate teórico, a prática tem demonstrado que as normas internacionais não possuem validade imediata na ordem jurídica interna dos Estados. A influência da ordem jurídica internacional sobre a nacional necessita,

portanto, de um ato suplementar, por meio do qual se possibilita a abertura da soberania dos Estados em relação ao Direito Internacional. Para que as normas internacionais possuam validade na ordem jurídica interna, elas devem converter-se em normas nacionais, por um procedimento de transformação específico, que lhes confere novo fundamento de validade e novos destinatários.

Por sua vez, a estrutura hierárquica das normas no interior de um sistema jurídico está elaborada de acordo com princípios de validade e procedimento. A Constituição possui a posição mais elevada, e o sistema como um todo está de tal forma articulado que, na hipótese de conflito, a norma superior derroga a norma inferior, e a posterior derroga a anterior. Uma vez válida a norma internacional dentro do sistema jurídico interno, está aberta a possibilidade de conflito com uma norma nacional. Neste caso, a primazia dependerá da posição hierárquica da norma internacional, a qual poderá ser incorporada entre um amplo espectro hierárquico, que vai desde Lei Complementar (subordinada apenas à Constituição e sem poder ser alterada pelo legislativo nacional), até Lei Ordinária (a qual pode ser modificada por qualquer lei posterior), passando por inúmeras variações nacionais.

Por último, como a Constituição é a expressão do Poder Constituinte, ela encontra-se no ápice do sistema jurídico nacional, e todas as demais normas lhe estão subordinadas. Esta conformação dos sistemas jurídicos nacionais em uma pirâmide tanto mantém a legitimidade do sistema, quanto sua coerência interna. A norma internacional incorporada deverá ser compatível com a Constituição e, deste modo, sofrer seu controle de constitucionalidade. Se for considerada incompatível, ela será declarada nula e não produzirá efeitos.

É importante observar que caso não cumpra com suas obrigações internacionais, o Estado pode incorrer em responsabilidade, ou seja, vir a sofrer alguma sanção por parte dos demais Estados celebrantes de um tratado ou integrantes de uma organização internacional. Assim, caso uma norma internacional venha a ser derogada por outra lei nacional posterior, ou se um juiz declarar inaplicável a norma internacional em virtude de sua inconstitucionalidade, este Estado estará incorrendo em responsabilidade

internacional, não importando quais sejam suas considerações constitucionais de ordem interna<sup>6</sup>.

#### **2.1.4. DIREITO E ORDENAMENTO JURÍDICO NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO**

É extremamente importante salientar que não existe uma teoria jurídica que conceitualize o conjunto das relações entre o direito dos processos de integração e os ordenamentos jurídicos nacionais:

*“A justificativa para o presente trabalho pode ser referendada não somente pela crescente e complexa dimensão da integração regional, merecedora, sem dúvida, de uma teoria própria e autônoma, mas, também, pelo crescente domínio do direito da integração sobre o direito interno” (MATA DIZ, JAEGER, 2015)*

Por um lado, porque as diferenças entre o sistema supranacional e o intergovernamental dificultam a elaboração de uma tipologia única de conceitos. Por outro, porque o fenômeno da integração regional é relativamente recente, e desta forma, ao contrário do Direito Internacional tradicional, a formação das categorias destinadas a coordenar este novo tipo de interpenetração de distintas ordens jurídicas, ainda se encontra em elaboração.

De modo geral, o Direito emanado dos processos de integração regional, é dividido em Direito Primário e Direito Secundário. Por Direito Primário, entendem-se os Tratados Constitutivos e suas alterações. Por Direito Secundário, as normas editadas pelos órgãos de integração, no exercício de suas competências executiva, legislativa e jurisdicional. Em relação aos três aspectos anteriormente citados, as soluções tradicionais tornaram-se insuficientes e desenvolveram-se mecanismos diferenciados para conciliar o ordenamento jurídico nacional com a nova realidade da integração.

Em relação à aplicabilidade da norma comunitária nos sistemas jurídicos nacionais, existem as seguintes possibilidades (KEGEL, AMAL, 2009):

---

<sup>6</sup> De acordo com o disposto no art. 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais (1986): “Um Estado-Parte de um Tratado não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um Tratado”.

- a) Aplicabilidade mediata absoluta: a norma comunitária necessita sempre de um ato interno de incorporação para que possa produzir qualquer tipo de efeito na ordem jurídica nacional. Neste caso, não existe diferença quanto à norma comunitária e a internacional.
- b) Aplicabilidade mediata moderada: dependendo do tipo de norma comunitária, será ou não necessário um ato interno de incorporação. Assim, a norma comunitária cuja incidência ocorre exclusivamente no âmbito do Poder Executivo, possui aplicabilidade imediata. Já a norma comunitária, que de alguma forma altere a ordem jurídica vigente, necessita de um ato do Legislativo nacional para sua incorporação;
- c) Aplicabilidade imediata absoluta: a norma comunitária entra diretamente na ordem jurídica interna dos Estados, sem necessidade de qualquer ato de incorporação.
- d) Aplicabilidade imediata moderada: a norma comunitária determina expressamente que deverá ser incorporada.

Por sua vez, a posição hierárquica do direito emanado dos órgãos de integração regional dentro dos sistemas jurídicos nacionais pode ser a seguinte:

- a) Hipótese supranacional: a norma comunitária, tanto primária quanto secundária, é superior à Constituição dos Estados e seus ordenamentos jurídicos. Não pode ser modificada por nenhuma lei nacional anterior ou posterior.
- b) Hipótese supralegal: quando as normas comunitárias são superiores ao conjunto das leis do Estado, mas não à Constituição. Neste caso, a norma comunitária não poderá ser contrária à Constituição, mas uma vez considerada constitucional, não poderá ser alterada por nenhuma norma nacional posterior, a não ser por uma alteração constitucional.
- c) Hipótese legal: quando a norma comunitária não possui posição hierárquica definida, é incorporada mediante procedimento ordinário e pode ser alterada por uma lei nacional posterior (mesmo que depois o Estado responda pelos prejuízos causados).

E, por fim, o controle da constitucionalidade da norma comunitária talvez seja o aspecto mais controverso e de difícil equacionamento nas relações entre ambas as ordens jurídicas. A renúncia à verificabilidade da norma comunitária, em

especial da norma derivada, à Constituição nacional, tem exigido prodígios de hermenêutica constitucional e abertura ao sistema jurídico comunitário. Neste item apresentam-se três possibilidades:

- a) Renúncia total: Órgãos jurisdicionais singulares e Cortes Constitucionais, abdicam do controle da conformidade da norma comunitária, primária e secundária, à Constituição Nacional.
- b) Renúncia parcial: apenas as Cortes Constitucionais mantêm a possibilidade de efetuar o controle da constitucionalidade da norma comunitária. Os órgãos jurisdicionais singulares perdem tal competência
- c) Controle total: o conjunto do Poder Judiciário nacional mantém intacta sua competência para efetuar o controle da constitucionalidade da norma primária e secundária. Significa, por exemplo, que uma norma comunitária emanada tanto dos Tratados Constitutivos quanto dos órgãos decisórios conjuntos, poderia ter sua inconstitucionalidade argüida perante qualquer júízo singular ou colegiado.

#### **2.1.5. DIREITO NACIONAL, SUPRANACIONALIDADE E DIREITO COMUNITÁRIO EUROPEU: TRIDIMENSIONALIDADE E DIÁLOGO DAS FONTES**

Como bem sublinhado por Bleckmann, desde seu início o Direito Comunitário Europeu não se constituiu em Direito Internacional Público no sentido tradicional do termo. Ou seja, não formou um conjunto jurídico que possuísse seu fundamento de validade nos mesmos critérios que regem a produção de normas de Direito Internacional. A consequência mais importante desta linha de raciocínio reside na afirmação de que o Direito comunitário primário não é mais Direito Internacional. Ao contrário, trata-se de um Direito com dupla natureza, que concomitantemente possui um caráter constitucional, aliado ainda aos aspectos internacionais provenientes de suas origens nos Tratados Constitutivos<sup>7</sup>. Frente ao silêncio normativo, os conflitos de articulação entre as ordens jurídicas nacionais e a comunitária foram resolvidos, de forma

---

<sup>7</sup> O termo “Tratados Constitutivos” abrange o Tratado da Comunidade Européia (Tratado de Roma) que cria a Comunidade Econômica Européia em 1957, os Termos de Adesão e os Tratados que o modificam ou complementam, tais como interpretados pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Européias.

pretoriana, pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Européias (TJCE). O resultado foi uma estrutura jurídica inédita no histórico das relações entre Estados, baseada nas seguintes características.

Inicialmente, a aplicabilidade imediata da norma comunitária, em especial de Regulamentos e Decisões, a qual dispensa a interposição legislativa nacional para integrar-se ao ordenamento jurídico dos Estados-membro. Ao impor-se ao Direito estatal por força e exigência de sua natureza, deve ser absolutamente comum a todos os Estados, não podendo estes invocar razões de Direito Constitucional para abster-se de fazê-lo e nem exigir mecanismos diferenciados de internalização da norma.

Por sua vez, a primazia da norma comunitária decorre pela transferência, por parte dos Estados-membro, de certas parcelas de sua soberania em favor da Comunidade Europeia<sup>8</sup>, apresentando-se em três níveis distintos:

- a) Não apenas o Direito Comunitário originário, mas também o derivado possui a prevalência perante o Direito nacional;
- b) Em relação a leis nacionais anteriores à norma comunitária, esta detém a primazia e revoga aquelas. Mas também leis nacionais posteriores à norma comunitária já editada não são válidas;
- c) A primazia das normas comunitárias incide também sobre as constitucionais. Ou seja, o Direito Comunitário não necessita coincidir com as Constituições nacionais e nem pode ser avaliado por elas.

A reiterada imposição da primazia da norma comunitária sobre a nacional condensou-se na quase que inevitável afirmação, por parte do TJCE, da natureza constitucional do Tratado de Roma<sup>9</sup>. Independentemente da questão de saber se os Tratados Constitutivos possuem os requisitos funcionais e materiais que os possibilitem ser qualificados como sendo a Constituição da Comunidade Europeia, o certo é que as disposições normativas constantes nos Tratados Constitutivos sobre o TJCE, os métodos por este empregados para o seu desempenho e os princípios gerais que consubstanciam o exercício de suas

---

<sup>8</sup> Segundo jurisprudência do TJCE, iniciada com o caso Costa/ENEL de 1964 e posteriormente reiterada através de inúmeras decisões no mesmo sentido.

<sup>9</sup> Os Verdes contra o Parlamento Europeu, de 1986, na qual o TJCE afirmou que, “nem seus Estados membros e nem suas instituições podem subtrair-se ao controle da conformidade de seus atos com a carta constitucional fundamental que é o Tratado de Roma”.

funções, são razões que justificam plenamente “o paralelismo ou equiparação que a doutrina efetua entre o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e a justiça constitucional nacional” (DUARTE, 1997).

Tal questão, transferida ao terreno do controle jurisdicional do Direito Comunitário, pode ser formulada do seguinte modo: o TJCE é o intérprete máximo do sentido e extensão do TCE e da compatibilidade do direito comunitário derivado. Para manter a coesão do Direito Comunitário houve, ao longo de todo o processo de integração europeu, a renúncia, por parte dos Tribunais Constitucionais nacionais, do controle da constitucionalidade da norma comunitária, ou seja, da adequação do ordenamento jurídico comunitário às Constituições nacionais. Em outros termos, o Direito Comunitário não necessita coincidir com as Constituições nacionais e nem pode ser avaliado por elas. Neste sentido, um exemplo paradigmático foi a posição adotada pelo *Bundesverfassungsgericht* (BverfG)<sup>10</sup>, o qual com a sentença “Solange II”, renunciou ao exercício de sua jurisdição constitucional enquanto (Solange) o Direito e o Tribunal de Justiça comunitário dispensarem o mesmo nível de proteção aos direitos fundamentais que a Lei Fundamental de Bonn (Grundgesetz) considera indisponível.

O denominado *acquis communautaire* (entendido como sendo o conjunto dos princípios de lealdade comunitária e da boa-fé) impõe aos Estados a aceitação do Direito Comunitário na sua íntegra, em seu atual estado de evolução e independentemente das suas fontes (e assim incluindo os princípios elaborados por via jurisprudencial, como é o caso do primado). Para tanto, grande parte dos Estados efetuou alterações em suas Constituições, incluindo uma cláusula de autorização geral para a delegação de poderes soberanos ou uma cláusula geral de limitação da soberania estatal.

Esta abertura constitucional possibilitou a criação de um quadro jurídico específico, que garantiu o cumprimento das regras destinadas a implementar o mercado comum, e posteriormente a união econômica e monetária, mesmo que à revelia circunstancial de alguns Estados-membro ou de conjunturas políticas e econômicas nacionais eventualmente contrárias à integração. Em sua trajetória,

---

<sup>10</sup> Tribunal Federal Constitucional alemão.

portanto, a UE consolidou-se como um exemplo único de processo de integração regional, que ao promover a livre circulação dos fatores produtivos e instituir um mercado comum, dotou-se, simultaneamente, de um arcabouço jurídico e institucional inédito na experiência constitucional e política internacional.

#### **2.1.6. DIREITO NACIONAL, INTERGOVERNABILIDADE E INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL**

Difícilmente o Tratado de Assunção pode ser interpretado como elemento ordenador de uma estrutura jurídica independente e autônoma tal como ocorreu na União Europeia a partir do Tratado de Roma, tendo em vista as disposições sobre a incorporação de normas aos sistemas jurídicos nacionais constantes no Protocolo de Ouro Preto e sua ênfase no sistema intergovernamental<sup>11</sup>.

A este respeito podem ser feitas algumas observações. A primeira, relacionada à complexidade do procedimento de incorporação. Conforme está previsto, a norma editada pelos órgãos do Mercosul deve ser inicialmente incorporada de acordo com a sistemática constitucionalmente prevista em cada um dos Estados-parte para qualquer norma de Direito Internacional.

A partir daí o procedimento se desdobra, com sua obrigação de informar a Secretaria do Mercosul do ato de incorporação, e posteriormente aguardar que a Secretaria comunique o anúncio da incorporação da norma pelos quatro Estados. Somente então é que cada Estado, individualmente, oficializa o ato por meio da publicação no respectivo Diário Oficial para que o início da vigência ocorra, simultaneamente, 30 dias depois da notificação pela Secretaria do Mercosul. Ou seja, este procedimento, por si só, é bem mais complexo do que o habitualmente previsto para os Tratados em geral. Por outro lado, o art 42 POP determina expressamente a incorporação das normas, “quando necessário”, aos ordenamentos nacionais. A ausência da necessidade de incorporação pode decorrer tanto do fato de que se trate de norma destinada regulamentar o funcionamento interno do Mercosul, quanto da constatação de que o Estado já trata do assunto em pauta em alguma norma nacional. Neste caso, instaura-se a incerteza quanto à simultaneidade e uniformidade da incorporação, na medida

---

<sup>11</sup> Conforme apontado no capítulo 2, item 2.3.3.

em que cada Estado poderá decidir, discricionariamente, sobre a necessidade ou não da incorporação de determinada norma.

Concluído o procedimento de incorporação da norma, os Estados-parte possuem distintas concepções quanto à sua posição hierárquica dentro dos respectivos ordenamentos jurídicos nacionais.

A Argentina adota o sistema supralegal, o qual prevê que o Congresso pode aprovar Tratados de Integração que deleguem competências e jurisdição a organizações estatais, sob a condição de reciprocidade e igualdade. Neste caso, as normas provenientes de tais organizações possuem hierarquia superior às leis federais, quando forem cumpridas as condições de reciprocidade, igualdade e respeito pela ordem democrática e os direitos humanos.

O mesmo ocorre com a Constituição do Paraguai, em que uma cláusula permite a participação do Estado em uma estrutura supranacional, em condições de igualdade com outros Estados e que garanta a vigência dos direitos humanos, da paz, da justiça, da cooperação e do desenvolvimento nos âmbitos político, econômico, social e cultural.

Apesar de ambos os países possuírem cláusulas de habilitação constitucional para a integração, o texto argentino é mais amplo que o paraguaio, pois prevê a situação hierárquica do direito derivado do Mercosul, o que não ocorre com a Constituição paraguaia. Por sua vez, Brasil e Uruguai, adotam o sistema da legalidade nas relações entre Direito Internacional e Direito nacional. Neste sentido, as normas internacionais (quaisquer que sejam) não possuem um status diferenciado, sendo que a norma posterior (qualquer que seja) derroga a norma anterior (mesmo sendo uma norma de origem internacional).

Desta forma, apenas Argentina e Paraguai possuem dispositivos constitucionais que viabilizam a abertura de suas estruturas jurídicas ao direito emanado do Mercosul. No entanto, o fato das duas Constituições adotarem o princípio da reciprocidade, exclui a adoção unilateral de medidas destinadas à incorporação automática das normas Mercosul e de seu status hierárquico privilegiado, se os outros Estados-membro do bloco não o fizerem. Tanto Brasil quanto Uruguai mantêm mecanismos constitucionais defasados em relação às necessidades de um direito da integração, Argentina e Paraguai não se utilizam

de seus próprios dispositivos constitucionais se não houver a devida reforma constitucional nos demais Países. Decorrente desta situação encontra-se o baixo índice de incorporação da normativa Mercosul e, portanto, o não cumprimento das regras destinadas a implementar o processo de integração, causando, conseqüentemente, falta de efetividade e um impacto extremamente negativo à eficácia política e econômica do Mercosul<sup>12</sup>.

Por sua vez, todos os Estados-parte mantêm intactos seus sistemas de controle da constitucionalidade da norma internacional, e, por conseguinte também, da norma comunitária. Neste sentido, não é efetuada qualquer distinção entre as normas de origem internacional e as de origem comunitária. Permanecem, portanto, dois tipos de controle de constitucionalidade, o concentrado e o difuso. Desta forma, tanto as Cortes Supremas, quanto os órgãos de primeira e segunda instâncias, podem manifestar-se sobre suposta inadequação da norma Mercosul às Constituições nacionais. Neste caso, a manutenção do sistema difuso é particularmente problemática. Considerando, no curso de um processo, que determinada norma Mercosul seja inconstitucional, qualquer órgão judiciário suspende a aplicação da norma até a manifestação definitiva do órgão jurisdicional de recurso<sup>13</sup>. Instaura-se assim uma situação de descompasso jurídico entre os Estados, pois uma norma Mercosul seria considerada constitucional (aplicável) em um Estado e inconstitucional (inaplicável) em outro.

As dificuldades doutrinárias e jurisprudenciais decorrentes do Direito Mercosul podem ser sintetizadas nas contradições surgidas em duas sentenças de diferentes órgãos jurisdicionais brasileiros. No primeiro caso, o Superior Tribunal de Justiça – STJ qualificou como constitucional um dispositivo do Mercosul inicialmente considerado inconstitucional pelos juízos de primeiro e segundo grau. Na sentença proferida, o STJ argumentou que a suspensão judicial da importação de arroz argentino e uruguaio, garantida pelo acordo de livre comércio do Mercosul, estava provocando duas importantes

---

<sup>12</sup> Sobre a incorporação da normativa Mercosul, ver CRISTINI, M; AMAL, M. Investimento Direto Externo no Mercosul. O papel da Europa. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

<sup>13</sup> A maior parte dos sistemas sul americanos de controle difuso de constitucionalidade concede ao juiz singular a capacidade de suspender a aplicação da norma ao caso concreto, caso a considere inconstitucional.

consequências: a perda de credibilidade da política externa brasileira e, principalmente, o comprometimento da consolidação do Mercosul<sup>14</sup>. Neste caso, ficou evidente a percepção de que, mesmo em um sistema intergovernamental, existe a necessidade de mecanismos diferenciados de articulação das ordens jurídicas.

Contudo, em outra ocasião, o Supremo Tribunal Federal ao examinar a recepção e aplicabilidade de uma norma do Mercosul, manifestou-se no sentido de que não existe um verdadeiro direito comunitário, “já que as convenções celebradas sob a égide do Mercado Comum do Sul qualificam-se no presente estágio de seu desenvolvimento institucional, como instrumentos regionais de direito internacional público”<sup>15</sup>. Ou seja,

*“o problema, além do sistema intergovernamental em si, reside no fato de que setores da doutrina e jurisprudência não admitem a especificidade do Direito do Mercosul como um Direito Comunitário ou da Integração, e, neste sentido, traduzindo juridicamente um novo tipo de formatação das relações entre Estados”.*  
(KEGEL, AMAL, 2009)

## **2.2. PROCESSO INTEGRATIVO DA INICIATIVA PARA INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL AMERICANA - IIRSA**

Nos anos 1990 com o fim da Guerra Fria a hegemonia norte-americana afirmou-se, ao mesmo tempo em que ocorria a redemocratização dos países latino-americanos e via-se crescer a demanda comercial mundial. As mudanças estruturais no sistema internacional resultaram no fim da primeira onda regionalista do continente, o “regionalismo fechado” presente desde a década de 1950 (DESIDERÁ NETO et al, 2014) e que buscou em seu tempo diminuir a influência dos países centrais a partir da criação de uma base regional mais fortalecida (MENDONÇA JR., 2014).

Com a nova configuração internacional, deixa-se o projeto regionalista para trás para dar espaço à incorporação de ideais e diretrizes projetados pelos Estados Unidos.

---

<sup>14</sup> STJ. Petição Nº 1273/RS. Registro Nº 2000/0040618-0.

<sup>15</sup> STF AgRg 8.279/98. Voto do Relator, Ministro Celso Mello.

Dessa maneira, configura-se a segunda onda regionalista latino-americana, denominada por “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994). O termo cunhado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) representou o modelo de cooperação regional convencionado pelo governo norte-americano e seu pacote de recomendações econômicas para os países da região que veio a ser chamado de ‘Consenso de Washington’. Sob pressão dos ajustes econômicos e reformas fiscais presentes nas políticas norte-americanas para a América Latina, a nova onda regionalista representou a aceitação das condições estabelecidas para o desenvolvimento dos países latino-americanos através da liberalização econômica, internalizando as ideias e políticas presentes “no corolário de medidas propostas pelos países industrializados e pelas instituições financeiras internacionais” (MARIANO, 2007, p. 48).

Dessa maneira, o regionalismo aberto, ademais de representar a tentativa de construção de relações interdependentes nos blocos regionais, deixando o antigo modelo protecionista de lado para buscar uma maior inserção nas articulações econômicas mundiais (MARIANO 2007; VIGEVANI; RAMANZINI Jr., 2011), representou a adequação dos países latino-americanos à ordem vigente, elemento necessário para que se pudesse ter um melhor desempenho dentro do sistema internacional (MARIANO K., 2013).

Resultante da pressão e das influências presentes no período, diferentes acordos regionais no continente foram firmados, retomando-se a aproximação entre os países latino-americanos, tendo como marco dessa nova dinâmica a criação de diferentes mecanismos como: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991, inicialmente entre Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai; o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês) em 1993, composto por Estados Unidos, Canadá e México (SUNKEL, 1998); e a Comunidade Andina em 1996, composto inicialmente por Bolívia, Chile (ex-membro desde 1976), Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (ex-membro desde 2006) – mantendo a conformação existente desde o Acordo de Cartagena e Pacto Andino de 1969 – (DESIDERÁ NETO et al, 2015). Os mecanismos regionais conformados representaram o período do renascimento da integração econômica que se deu nos anos 1990 (BRICEÑO RUIZ, 2011), reaproximando

os países do continente em suas diferentes respostas à crescente influência hegemônica dos Estados Unidos.

Ainda que durante a década dos anos 1990 tenha-se visto construções positivas no que se refere à criação de mecanismos de cooperação regional, as iniciativas criadas tiveram suas limitações, impedindo maiores avanços na integração regional latino-americana. Com a virada do século, mesmo que certa aproximação entre os países latino-americanos tenha sido vislumbrada nos moldes do regionalismo aberto, o desgaste do modelo neoliberal presente resultou em sucessivas crises econômicas nacionais que prejudicaram os processos de cooperação na região, expondo fragilidades institucionais existentes (BARROS; RAMOS, 2013; VIGEVANI; RAMANZINI Jr., 2014).

As fragilidades expostas no período foram identificadas a partir das diferentes crises econômicas que implodiram no mundo durante a década de 1990, em um cenário agravado a partir da crise no México em 1994, posteriormente na Coreia do Sul em 1997, no Brasil com a crise do Real em 1998 e, conseqüentemente na Argentina, seu principal sócio comercial, em 2001 (BRICEÑO RUIZ, 2014). O cenário de crises, o colapso político norte-americano frente ao atentado de 11 de Setembro de 2001 e a política de “guerra ao terror” do presidente George W. Bush resultaram na busca de alternativas regionais fora do eixo latinoamericano, dando voz às críticas sobre os impactos que a abertura das economias periféricas no período trouxeram aos países da região (CERVO, 2002; PECEQUILO, 2008).

Dessa maneira, o início dos anos 2000 representou um novo momento político e econômico para a região sul-americana, resultando na concretização de uma maior aproximação entre os países sul-americanos, e, conseqüentemente na criação de diferentes iniciativas de integração e cooperação regional, a partir do que se convencionou chamar por “virada à esquerda” (FIORI, 2006), representada nas eleições de: Hugo Chávez na Venezuela (1999), Lula da Silva no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina (2003 ambos), Tabaré Vázquez no Uruguai (em 2004), Evo Morales na Bolívia (em 2005), Rafael Correa no Equador (2006) e de Fernando Lugo no Paraguai (2008).

No que se refere ao posicionamento Brasileiro no sistema internacional, a crítica ao modelo neoliberal e ao desenvolvimento econômico globalizado de forma assimétrica teve início nos últimos anos do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), sendo consolidada durante o primeiro governo de Lula da Silva no país. A modificação das diretrizes externas brasileiras teve como marco a convocação da Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul<sup>1</sup> no ano de 2000, em Brasília, na qual foi a partir da liderança brasileira em convocar os 12 países sul-americanos para tal reunião que as questões de infraestrutura foram adicionadas no debate regional em âmbito multilateral, culminando na criação da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (MARIANO, M., 2013).

Entretanto, ainda que o novo cenário tenha resultado em uma maior convergência política, na qual o crescimento econômico tenha propiciado um espaço positivo para a expansão da integração e cooperação na região, a IIRSA, em seu plano de atuação inicial de 2000 a 2010, foi considerada ineficiente, apresentando diversas dificuldades para concretizar os projetos que ampliariam a conexão infraestrutural da América do Sul (MARIANO, 2014; PADULA, 2014, SANTOS, 2016).

Com a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, buscou-se dar continuidade às iniciativas regionais consideradas importantes, criando em 2009 o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) incluindo a questão da infraestrutura nas diretrizes da União, dando um caráter mais político aos mecanismos regionais já existentes.

No ano de 2011, portanto, a IIRSA foi incorporada como Fórum Técnico do COSIPLAN (MATA DIZ, 2016), passando a atuar sobre o regime da UNASUL, destacando a importância da infraestrutura para o desenvolvimento regional e reconhecendo os avanços já obtidos pela IIRSA, esta, que se limitou a funções de planejamento, avaliação e monitoramento das obras da Carteira elaborada (COSTA; GONZÁLES, 2014). Ao incorporar a IIRSA como seu Foro Técnico, o COSIPLAN buscou aproveitar dos avanços institucionais e técnicos presentes, abrindo espaço para a participação de novos atores no processo de integração. Entretanto, de 2011 a 2014, nos anos iniciais do COSIPLAN, observou-se que os avanços infraestruturais para a integração entre os Estados Sul-Americanos

continuavam aquém dos esforços implementados (MARIANO, 2014; PADULA, 2014).

*A lentidão do processo de integração, seja no contexto exclusivo da IIRSA ou no do Cosiplan/Unasul, é certamente um problema a ser enfrentado. Para isto tem contribuído a ausência de uma visão estratégica de integração assumida de forma convergente por todos os países da América do Sul (COSTA; GONZÁLES, 2014, p.38).*

Em concordância à percepção que se tem da lentidão dos avanços para a integração da infraestrutura regional, na qual apesar de se ter uma estrutura institucional que foi se desenvolvendo ao longo dos anos, se mantém a percepção de grandes gargalos a serem superados, como apontado pelo representante do governo brasileiro, o ex-ministro das Relações Exteriores do país, Mauro Viera.

*“Quero encarecer a relevância estratégica de fortalecer nossa integração física e energética. A América do Sul infelizmente ainda padece com a falta de meios de conexão física. Defrontamo-nos, especialmente no chamado Eixo Norte, com grandes dificuldades de ligação, dificultando o comércio e o trânsito de pessoas” (VIEIRA, 2015)”.*

Sendo assim, deve-se analisar os debates existentes sobre a integração da infraestrutura iniciada com a IIRSA e hoje continuada dentro do COSIPLAN (MATA DIZ, 2016, Pg. 778 e 784), comparando os espaços regionais destacados em seus processos de evolução. Principalmente considerando que mesmo que se tenha incorporado a IIRSA a uma nova roupagem institucional, a integração da infraestrutura ainda apresenta gargalos para ser consolidada. Também é importante analisar os aspectos existentes sobre a política externa brasileira em relação às ações do país para a integração da infraestrutura regional, com enfoque na atuação do Brasil através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), uma vez que o governo brasileiro se apresentou como principal ator instigador da iniciativa, assim como da UNASUL, e cada vez mais vem distanciando-se de seu papel de líder regional, afetando diretamente nas dificuldades de avanço dos mecanismos regionais criados (MATA DIZ, 2016)

Já antecipadamente, aponta-se que a integração da infraestrutura na América do Sul não apresenta os avanços esperados frente à criação e esforços do COSIPLAN. Os principais fatores para a manutenção das dificuldades e

gargalos infraestruturais na região são: a) as iniciativas regionais para a convergência infraestrutural na América do Sul mantém, após 17 anos, um caráter fortemente nacionalista no qual as instituições criadas ainda são vulneráveis frente a mudanças políticas e econômicas dos países envolvidos; b) a dinâmica do COSIPLAN continua a apresentar um direcionamento majoritariamente comercial, onde não há o comprometimento dos países na manutenção de seus esforços para a integração; c) no que se referem ao financiamento das obras, os países sul-americanos ainda apresentam uma grande limitação fiscal, sendo reduzida sua capacidade de endividamento para financiar os projetos da carteira; d) por fim, por não haver uma centralização nas decisões regionais nesses mecanismos de forma autônoma, a barganha nacional e intergovernamental existente ainda permeia em muito os direcionamentos internos e externos de cada país frente as iniciativas, ora sendo considerada prioritária (CALDAS, MATA DIZ, OLIVEIRA JUNIOR, 2016), ora não, não havendo uma constância das ações regionais para a infraestrutura. Quanto a este item, de modo exemplificativo para o Brasil:

*“Para Carvalho (2014), passou-se a priorizar muito mais a estratégia de um planejamento orçamentário do que a de um planejamento econômico. O uso do PPA - Plano Plurianual de forma democrático-participativa para estipulação – em grau mais geral e macroscópico – das políticas públicas enquanto metas estatais a serem perseguidas pelas pessoas jurídicas de Direito público interno em um período quadrienal (após o qual o PPA é refeito, e suas metas revistas ou mantidas), vem sendo colocado como uma ferramenta importante no planejamento (estatal, e não meramente governamental), ainda mais quando considerado integrado com as outras duas normas orçamentárias que lhe dão completude, quais sejam, a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA - Lei Orçamentária Anual” (CALDAS, MATA DIZ, OLIVEIRA JUNIOR, 2016)*

Tais fatores representam a permanência das dificuldades para integrar a infraestrutura regional, fazendo valer as premissas centrais das teorias neo-funcionalistas e intergovernamentalistas. Na visão neo-funcionalista de Ernest B. Haas e Philippe C. Schmitter (1964), a integração se inicia a partir de um núcleo funcional formado pelas elites e pelos governos de diferentes países que tem interesses em comum, onde questões técnicas ficam a cargo de especialistas para que possam alavancar de maneira mais fluída os projetos existentes, formando uma burocracia técnica.

De acordo com os neofuncionalistas a existência de tal burocracia poderia, nesses aspectos, unir questões no interior de cada país que culminassem em objetivos comuns, alcançando alternativas para problemas que o debate político e discurso pró-integração dos países por si só não resolveria. Ademais, tal burocratização técnica regional, inserida no contexto institucional teria efeitos de spillover sobre outras áreas técnicas da integração.

A conclusão lógica da teoria funcionalista sobre o spillover é a da necessidade de criação de uma burocracia voltada para administrar as questões referentes à integração, de preferência com caráter supranacional. Isto permitiria aparar diferenças nacionais e também entre os diversos grupos setoriais que se sentem ameaçados. Soluções de cunho regional facilitariam a aplicação de políticas compensatórias, ao diluir os custos das mesmas, para o conjunto do bloco econômico, apesar de exigirem maior capacidade de coordenação e cooperação entre os países (MARIANO, K., 2013, p. 31-32).

Entretanto, da mesma forma que tais premissas se apresentam como centrais para consolidar um processo de integração, a ausência delas, ou dificuldade em consolidá-las representa o insucesso das iniciativas criadas no continente (MALAMUD; SCHMITTER, 2007; SCHMITTER; LEFKOFRIDI, 2016).

### **2.2.1. ASPECTOS GERAIS DO AMBIENTE DE CRIAÇÃO DA IIRSA**

A década de 1990 marca, no Brasil, um abundante interstício comercial e a entrada significativa de capital na configuração de investimento direto estrangeiro. Esses foram dois resultados marcantes das reformas estruturais iniciadas no período, das quais um dos pólos marcantes é a instituição do Mercosul, que possui como objetivo ampliar relações com os países da América do Sul (MATA DIZ, 2016).

Já na virada do milênio, o Brasil se pronuncia a favor de uma maior integração continental sul-americana, visto que nesse momento, foi fundado um órgão de grande importância para tratar da integração física dos países participantes, a Iniciativa para Integração Regional Sul-Americana (IIRSA).

Criada no ano 2000, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) constitui um programa que reúne os doze países da América do Sul (CALDAS, MATA DIZ, OLIVEIRA JUNIOR, 2016). No momento de sua criação, o pano de fundo eram as exigências e novos desafios da globalização e da inserção sul-americana na economia mundial. No entanto, a materialização da iniciativa se deve, sobretudo, à determinação do Estado brasileiro em realizar grandes projetos de infraestrutura no sentido de reforçar o papel de liderança do Brasil no cenário sul-americano.

Idealizada oficialmente para promover a integração física dos países da América do Sul por meio da modernização da infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações (CALDAS, MATA DIZ, OLIVEIRA JUNIOR, 2016), em 2009, a IIRSA foi incorporada ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) como um Foro Técnico responsável pela Carteira de Projetos de Infraestruturada União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Além dos países membros e de empresas do setor privado, estão envolvidas no projeto três instituições financeiras multilaterais: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF) e Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). Todavia, o BNDES tem se destacado como maior financiador dos projetos da carteira do COSIPLAN-IIRSA. O banco público brasileiro tem disponibilizado recursos a empresas brasileiras para a exportação de bens e serviços, incluindo serviços de engenharia e construção.

Pode-se descrever esse período como neodesenvolvimentista (FILHO, 2017), considerando que o governo em 2003 se volta para um modelo de Estado desenvolvimentista, procurando, como política externa, se projetar como potência através do aprofundamento das relações com os países sul-americanos, ressaltando na prática o disposto no Art. 4º da Constituição Federal de 1988.

Nesse novo contexto de relações internacionais pode-se compreender a importância que a IIRSA desenvolve, que além do escopo de desenvolver câmbios por meio de infraestruturas de circulação, está no cerne de uma projeção geopolítica para o Brasil no continente.

A IIRSA foi lançada em agosto do ano de 2000, quando da realização do Primeiro Encontro de Presidentes da América do Sul realizado em Brasília, os quais representavam os doze países da região: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela (IIRSA, 2011). Foi primeira ocorrência efetiva de um esforço conjunto dos países sul-americanos para implementação das infraestruturas que darão arrimo à integração regional.

Ressalta-se que esforços diplomáticos para uma melhor cooperação sulamericana remontam ainda ao século XIX, logo após os processos de independência dos países sul-americanos (Souza, 2013). Posteriormente, a diplomacia brasileira se empenha na efetivação de diversos acordos para melhorar a integração regional. Como ressalta Mury (2012), em 1927, o relatório do Ministério das Relações Exteriores mostrava a intenção de fomentar as exportações e de facilitar o comércio e o turismo via melhorias na infraestrutura (FILHO, 2017). Em 1960, o Brasil expõe a perspectiva de maior intercâmbio comercial com a região após a assinatura do Tratado de criação da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), na qual os Estados membros assumiram o compromisso de eliminar gradualmente os entraves sobre o comércio recíproco. Em 1980, as discussões se deram em torno da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Na década de 1990, tem-se a criação dos chamados “blocos econômicos”, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Comunidade Andina das Nações (CAN), em um momento de liberação e desregulamentação de suas economias.

Os blocos são criados para o fortalecimento econômico dos países envolvidos no contexto da globalização dos mercados (FILHO, 2017). A partir de 2003, nas relações multilaterais, busca-se parceria com países similares, reaproximação aos países subdesenvolvidos e manutenção das relações com países desenvolvidos.

No âmbito bilateral, abordagem na aproximação com países como África do Sul, Índia, China e Rússia. Nas relações regionais, a prioridade para o Mercosul e integração sul-americana, cunhando ambiente para liderança brasileira. Lima é mais enfático ao afirmar que após a década neoliberal dos anos noventa, se tem a chegada dos governos desenvolvimentistas “que focam

com maior intensidade as pretensões geopolíticas do Estado, não centrando apenas nas atividades geoeconômicas, mas mesclando as mesmas” (LIMA, 2015).

Outros autores argumentam que não se tem clareza de qual modelo de desenvolvimento foi implementado nesse período, como Carleial (2014) “ainda não há clareza de qual é o projeto de desenvolvimento. Não é excessivo afirmar que não existe uma estratégia nacional de desenvolvimento precisa”.

No Primeiro Encontro de Presidentes da América do Sul no ano de 2000, os presidentes explicitaram que na década de 1990 seus países conquistaram avanços na abertura comercial, porém com assimetrias. Foi ressaltado o interesse em se manter a continuidade da abertura, porém, mirando maior equilíbrio no comércio internacional.

No tópico 15 da reunião:

*Es vital que las negociaciones comerciales multilaterales empiecen a ser orientadas por un mayor grado de equilibrio y de simetría entre los derechos y compromisos de países desarrollados y en vías de desarrollo. Los Presidentes recordaron que sus países adoptaron programas valerosos de apertura comercial en los años noventa, al mismo tiempo que persisten importantes barreras impuestas por los países desarrollados a exportaciones de productos suramericanos. La ejecución de los acuerdos de la Ronda Uruguay no fue suficiente para corregir los actuales desequilibrios en los flujos económicos y comerciales internacionales. El sistema multilateral de comercio aún padece de distorsiones provocadas por medidas proteccionistas y otras medidas de apoyo a su producción por parte de los principales socios (COMUNICADO, 2000, pg.4).*

Dentre os conceitos fundamentais em que a iniciativa se sustenta, os relatórios (SILVEIRA 2003, IIRSA, 2003, 2004, 2009), aludem seis princípios mestre: Regionalismo Aberto, Eixos de Integração e Desenvolvimento; Sustentabilidade Econômica, Social, Ambiental e Político-Institucional; Aumento do Valor Agregado da Produção; Tecnologias da Informação e Coordenação Público-Privada (MATA DIZ, SOUZA, 2015). Nesse âmbito, mostra-se mais relevante avultar os que podem ser qualificados como estruturantes dentro da

iniciativa, e que de algum modo tem potencial para aglutinar os demais: o Regionalismo Aberto e os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID).

No conceito de Regionalismo Aberto citado pelos relatórios da IIRSA, a América do Sul é concebida como um espaço geoeconômico plenamente integrado para o qual é preciso reduzir ao mínimo as barreiras comerciais e os gargalos da infraestrutura e dos sistemas de regulação e operação que sustentam as atividades produtivas de escala regional (FILHO, 2017). Ao mesmo tempo em que a abertura comercial promove a identificação de setores produtivos de alta competitividade global, a visão da América do Sul como uma economia integrada permite reter e distribuir uma maior parte dos benefícios do comércio na região e proteger a economia regional das flutuações nos mercados globais (SILVEIRA, 2003, p.8). O conceito de Regionalismo Aberto tem sua origem com a Comissão para América Latina e o Caribe (CEPAL), conforme relatório de 2011 (os de 2003, 2004, 2009, não citem a fonte).

Conforme mencionado anteriormente (na página 43 do trabalho; CEPAL, 1994), denomina-se “regionalismo aberto o processo que surge quando se conciliam dois fenômenos político econômicos, sendo a interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial e a interdependência que impulsionada pelos sinais e fatores do próprio mercado, resultantes da liberalização comercial em geral. O que se busca é a compatibilização entre as políticas explícitas de integração e as políticas tendentes a elevar a competitividade internacional. Interessante ponderar que o regionalismo aberto é diferente de uma simples abertura de exportações ou agenciamento indiscriminado destas. Aquele inclui um ingrediente preferencial, refletido nos acordos de integração e reforçado pela proximidade geográfica e pela afinidade cultural dos países da região (FILHO, 2017).

*[...] a integração no contexto do regionalismo aberto acarreta compromissos com determinadas características que possam contribuir para uma redução gradativa da discriminação intra-regional, para a estabilização macroeconômica de cada país, para o estabelecimento de mecanismos adequados de pagamento e de facilitação do comércio, para a construção da infraestrutura e para a harmonização ou a aplicação não discriminatória de normas comerciais, regulamentos internos e padrões (CEPAL, 1994, p. 945, 946).*

Assim, a IIRSA surge por base em princípios orientadores de políticas econômicas, setoriais e de infraestrutura bem definidas, que visam promover o fortalecimento e conexão das economias regionais buscando equidade social e intensificação nas permutas comerciais entre os países da região, além de buscar o recrudescimento regional para atuar no mercado mundial com maior eficácia e diminuir os desníveis econômicos.

Com esse objetivo de integrar melhor as economias, um “novo conceito” é criado pela iniciativa, o dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (SILVEIRA, 2003, IIRSA 2004, 2009). Em concordância com a visão geoeconômica da região, o espaço sul americano é organizado em torno de uma área multinacional que concentra fluxos de comércio atuais e potenciais, buscando-se estabelecer um nível mínimo comum de qualidade de serviços de infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações a fim de apoiar as atividades produtivas de área do EID.

A provisão desses serviços de infraestrutura procura fomentar o desenvolvimento de negócios e cadeias produtivas com grandes economias de escalas ao longo desses eixos, para o consumo interno na região, ou para importação nos mercados globais.

Os EID representam uma referência territorial para o desenvolvimento sustentável amplo da região (MATA DIZ, GOULARD, 2012). Esse ordenamento e desenvolvimento harmonioso do espaço sul americano tem a ideia de incrementar o acesso a zonas de alto potencial produtivo que se encontram atualmente isoladas ou subutilizadas devido a deficiente provisão de serviços de transporte, energia e telecomunicações (SILVEIRA 2003, IIRSA 2004, 2009).

Os EIDs são marcados pelos *Fluxos Existentes*, que agrupam os territórios multinacionais que contém os principais fluxos comerciais intra-regionais, segundo os padrões históricos de comércio, e pelos *Fluxos Potenciais*, que selecionam territórios cujos níveis atuais de desenvolvimento, combinados com sua dotação conhecida de recursos naturais, permite pensar que existe um alto potencial para geração de produção exportáveis dentro e fora da região (FILHO, 2017). Tem se dado vigilância para essa demarcação de interesses já manifestas em torno de projetos produtivos importantes de natureza privada (SILVEIRA 2003, IIRSA 2004, 2009).

Ainda dentro do conceito de EIDs mencionado nos relatórios, SILVEIRA (2003) e IIRSA (2004; 2009) mostram que existem os EIDs com *Dinâmica de Integração Pré-Estabelecida*, apresentando altas concentrações de assentamentos humanos e padrões claros de comércio regional e integração física e contam com instituições de referência para seus processos de integração: Eixo Andino e (Mercosul) - Chile, e um segundo grupo de oito Eixos Emergentes, mostrando um crescimento potencial com base em negócios regionais se certas restrições físicas forem resolvidas: o Eixo do Sul Andino, Eixo de Capricórnio, Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, Eixo do Amazonas, Eixo do Escudo Guianês, Eixo Sul, o Eixo Interoceânico Central e o Eixo Peru - Brasil - Bolívia.

Projeta-se a integração sul-americana levando em consideração não apenas os corredores de transportes, mas também a sustentabilidade econômica, social e ambiental de cada área (FILHO, 2017). Entretanto, podem ser encontradas algumas semelhanças com o conceito de *Eixos Nacionais de Desenvolvimento*, que diz respeito à política de integração regional brasileira, estabelecida no programa Brasil em Ação, de 1996. Conforme Vianna et al. (2006), devido a esse programa a edição do Plano Plurianual (PPA) 1996-1999 trouxe em seu bojo, pela primeira vez, o conceito de Eixos Nacionais de Desenvolvimento.

*[...] essa nova política de integração e desenvolvimento, está baseada em uma nova concepção de política regional. Deixando de lado os aspectos puramente físicos, esta nova política centra suas ações em espaços locais onde os fluxos de bens e serviços entre as regiões produtoras e seus mercados são bastante expressivos, bem como onde as vocações e as potencialidades regionais estão latentes. A ideia aqui é trabalhar sempre com a visão holística da economia. [...] o território nacional foi trabalhado como um espaço geoeconômico aberto, rompendo-se, assim, com a visão tradicional de país fragmentado, segundo suas fronteiras geopolíticas formais, com macrorregiões e estados. [...] Portanto, a ideia do “eixo” é baseada na existência dos fluxos reais de bens e serviços entre determinados espaços geográficos, bem como na existência das demandas dos cidadãos no ambiente em que vivem. Os “eixos” representam espaços territoriais delimitados, mas sem a conotação de regiões físicas homogêneas. O principal, aqui, é a*

*dinâmica socioeconômica e ambiental que caracteriza tal espaço territorial (VIANNA et al, 2006, p.5, 6).*

As semelhanças estão na forma holística de pensar os eixos, procurando promover uma integração que leve em conta os aspectos econômicos, sociais e ambientais de cada região (FILHO, 2017).

O conceito de EID se mostra como uma forma de estabelecer uma política regional aberta, permitida pelos sistemas de transportes, energia e comunicações na América do Sul, bem como pelos esforços em torno da constituição, agregação e viabilidade do portfólio de projetos dentro dos eixos de integração, cujos projetos de interesse ao presente trabalho estão detalhados no item 3.4.



Figura: eixos de integração da IIRSA

Faz-se necessário, portanto, sopesar se os projetos construídos sob os EIDs atendem sua proposta de sustentabilidade econômica, social e ambiental. Ou, se assim como ocorreu com os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento no Brasil, focaram apenas nas questões econômicas de áreas já potencializadas (VIANNA et al 2006, ARAÚJO 1999).

A IIRSA é composta por um total de 593 projetos, muitos deles já existentes nos países de origem e integrados à iniciativa (FILHO, 2017). Tal foco na conjuntura de agregação aos projetos já existentes se mostrou clara no tópico 37 da Reunião de Presidentes do ano de 2000:

*“Integración y desarrollo de la infraestructura física son dos líneas de acción que se complementan. La formación del espacio económico ampliado suramericano, que anhelan las sociedades de la región, dependerá de la complementación y expansión de proyectos existentes y de la identificación de otros nuevos proyectos de infraestructura de integración, orientados por principios de sostenibilidad social y ambiental, con capacidad de atracción de capitales extraregionales y de generación de efectos multiplicadores intraregionales.”(COMUNICADO, 2000, p.7).*

De um modo geral, os projetos que estão vinculados aos EIDs procuram correspondência com os objetivos de desenvolvimento econômico sustentável. Segundo Souza (2013), no ano de 1971 foi realizado, sob o comando da ALADI em Buenos Aires, o primeiro encontro formal realizado por representantes dos países no intuito de definir as obras de transporte mais relevantes para a região, além de ter sido reforçada a ideia de que cada país selecionasse as vias de transporte que deveriam ser incorporadas ao documento, viabilizando a integração nacional, intra-regional e extrarregional.

Dessa maneira, as redes foram classificadas em:

- 1) vias principais: destinadas ao transporte à distância;
- 2) redes subsidiárias: responsáveis pela acessibilidade direta, alimentando a rede principal.

Sendo assim, Souza (2013) afirma que muitos projetos estavam planejados em outros planos nacionais de países como Argentina, Chile e no

âmbito dos países da ALADI, que não nasceram com a iniciativa, mas que foram incorporados ou adaptados ao portfólio desta.

No ano de 1997 “*Integración Física en el Cone Sur*”, realizado pelo pesquisador José Alex Sant’Anna, definiu uma Rede Básica, a qual demonstra as cidades economicamente mais importantes da região e os principais trajetos existentes para a realização da circulação e mobilidade entre as mesmas, possibilitando a verificação dos principais gargalos existentes no setor de transporte para a época e as possibilidades para dinamizar os fluxos internacionais.

No ano 2000, novos estudos seriam realizados no âmbito da ALADI, como o “Diagnóstico del transporte Internacional y su infraestructura en América del Sur (DITIAS)” e o “Transporte Carretero” (Mercosur y Chile), para auxiliar os governantes na adoção de políticas para o setor de transporte por meio da identificação dos principais eixos que canalizavam o maior fluxo de veículos. Esse trabalho definiu eixos rodoviários principais, sendo oito com orientação norte e sul e quatro com orientação Leste-Oeste.

No ano de 2011, o governo argentino publicou o “*Plan Estratégico Territorial. Avance II: Integración Territorial Internacional*”, selecionou os principais eixos de integração e desenvolvimento expostos na IIRSA e sobrepôs essa rede de transportes sobre as principais concentrações urbanas no continente, resultando numa representação cartográfica similar à elaborada no ano de 1978. Lembrando também da criação dos planos brasileiros Eixos Nacionais de Desenvolvimento através do programa Brasil em Ação (1996), e do Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT), em 2007, que também abarcam corredores nacionais e multinacionais.

Todos esses planejamentos territoriais dão a clareza de que muitos projetos já existentes no âmbito da ALADI e países integrantes foram agregados à IIRSA, e que, embora elaborados em contextos diferentes, conclui-se que foram ou deverão ser adaptados pela iniciativa para atender ao conceito dos EIDs.

Aspirações teóricas geoeconômicas e geopolíticas contidas nos Eixos de Integração e Desenvolvimento e no Regionalismo Aberto não estão explícitas

nos relatórios da IIRSA. Contudo, pode-se observar que o modo como estão distribuídos e articulados os projetos direcionam à antigas expectativas geoeconômicas e principalmente geopolíticas, como a do Barão do Rio Branco para o ABC do Cone Sul, e a do General Mário Travassos, em especial para região amazônica e Triângulo Boliviano (FILHO, 2017).

No que tange às expectativas e objetivos geopolíticos, Lima (2015) e Albuquerque (2015), apontam que os corredores tencionados pela IIRSA se embasam em projeções abertas ainda no início do século XX, com a teoria dos sistemas geográficos, elaborada por Travassos em “*Projeção Continental do Brasil*”, de 1936. Sua teoria prognosticava uma política territorial para o Brasil voltada para proeminências internas (Bacia da Prata e Bacia Amazônica) e externas (Pacífico e Atlântico), na tentativa de barrar a influência dos Estados Unidos e da Argentina na América do Sul, projetando o país como potência.

Travassos argumentava que era preciso dominar o sistema amazônico, iniciando uma marcha para o oeste do Brasil, povoando e implantando infraestruturas para oferecer maior controle sobre a região e para explorá-la futuramente. Lima (2015), identifica linhas ratzelianas<sup>16</sup> no pensamento do general, na concepção de Estado como organismo e do espaço vital. Travassos (1936 apud Lima, 2015), argumentava que a Bacia da Prata dava acesso ao Oceano Atlântico e a Bacia Amazônica dava acesso ao Oceano Pacífico, e que o território boliviano era o local para onde convergiam as duas bacias, denominando a Bolívia, especialmente o triângulo boliviano (Cochabamba, Santa Cruz de La Sierra e Sucre) como “*Heartland*”<sup>17</sup>, da América do Sul. Sendo assim, se o Brasil ou a Argentina conseguissem acesso a esse país por meio

---

<sup>16</sup> Friedrich Ratzel (1844-1904) foi um pensador alemão, considerado como um dos principais teóricos clássicos da Geografia e o precursor da Geopolítica e do Determinismo Geográfico. A Ratzel deve-se a ênfase dos estudos geográficos sobre o homem. Entretanto, a teoria ratzeliana via o ser humano a partir do ponto de vista biológico (não social) e que, portanto, não poderia ser visto fora das relações de causa e efeito que determinam as condições de vida no meio ambiente. A essa concepção deu-se o nome de Determinismo geográfico, em que o homem seria produto do meio, ou seja, as condições naturais é que determinam a vida em sociedade. O homem seria escravo do seu próprio espaço.

<sup>17</sup> O conceito de heartland foi cunhado pelo geógrafo inglês Halford Mackinder, conhecido como “Pai do Poder Terrestre”, em 1904, na conferência *The Geographical Pivot of History* em que dizia que a Europa Oriental era área pivô, central, o coração terrestre, para quem quisesse dominar o globo (HEINSFELD 2003).

das infraestruturas de integração, poderia-se projetar como potência nesse continente.

Por outro lado, os Estados Unidos inicialmente fizeram sua projeção pelas Antilhas e, posteriormente, pelo canal do Panamá e Colômbia, estabelecendo sua importância na área sulamericana. Lima (2015), afirma que a teoria travassiana contribui por seu contexto atual diante das políticas territoriais do Brasil, diante de suas projeções internacional somado ao protagonismo regional.

### **2.2.2. A IIRSA e a Atuação do Brasil pelo BNDES**

Durante o segundo mandato do presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), o Brasil redirecionou de maneira mais concreta a ampliação de sua influência no subcontinente (PECEQUILO, 2008). Entretanto, a expansão da atuação do país na região tem marcos anteriores, ainda durante o governo de Itamar Franco. Mesmo que nesse período não se tenha encontrado um cenário coeso e propício para serem implementadas as políticas visadas, foi demonstrada a intenção do país em buscar mercados complementares às suas estratégias de desenvolvimento nacional, como é visto no lançamento da Iniciativa Amazônica, e da proposta de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) em 1993 (ANTIQUERA, 2006; DESIDERÁ NETO, et al, 2015).

Inserido no processo de redefinição do horizonte de atuação brasileira assumindo sua “sul-americanidade” (COUTO, 2010), molda-se a nova plataforma pela qual o Brasil se lançou internacionalmente. O governo brasileiro de Cardoso, a partir do ano 2000, modificou sua estratégia nacional, priorizando cada vez mais a relação com seus vizinhos. As diretrizes assumidas já estavam presentes no próprio Plano Plurianual para o desenvolvimento econômico nacional do período de 2000- 2003 (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009).

Foi neste arcabouço estratégico político-econômico que o Brasil buscou fortalecer o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). A partir da transição de uma Área de Livre Comércio (ALC) para União Aduaneira em 1995 o MERCOSUL foi o mecanismo alternativo para atuação e interação brasileira com os países da

região frente à falta de equidade nas relações com o “primeiro mundo” (LIMA, 2013; PINHEIRO, 2004; VIGEVANI; RAMANZINI Jr., 2014).

Ademais, a política nacional brasileira, assim como o setor empresarial, receava a expansão da influência norte-americana na América do Sul, representada pelos esforços dos Estados Unidos na concretização da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), e que acarretaria perdas à produção brasileira. Sendo assim, o presidente Cardoso “em meio das crescentes dificuldades geradas, dentro do Mercosul, pela desvalorização, em 1999, da moeda brasileira, o real, reavivou o conceito de América do Sul, que o projeto da ALCSA consubstanciava [...]” (BANDEIRA, 2010, p.82).

Dando continuação às mudanças iniciadas no governo de Fernando Henrique, foi durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010), que a política externa do país em relação à América do Sul foi concretamente intensificada (LIMA; DUARTE, 2013; SARAIVA, 2010).

Com o governo Lula da Silva, iniciado em 2003, buscou-se aumentar a influência regional brasileira através da consolidação de uma agenda de integração sul-americana. A partir do novo posicionamento brasileiro e das mudanças políticas e direcionamentos regionais dos países sul-americanos se tentou superar a estratégia regional presente até então.

Conseqüentemente, extrapolou-s<sup>18</sup>e o que Hurrell (1995) conceituou por regionalização, no qual o Estado impõe sua presença, deixando predominar os direcionamentos dados pelas relações comerciais entre atores internos aos Estados. Construíram-se a partir desse momento, relações de maior cooperação regional entre os Estados sul-americanos, nas quais os Estados, em especial representado pelo Executivo, assumiram papel central de liderança para a institucionalização dos processos integracionistas.

Um dos principais debates no âmbito da integração regional se refere ao conceito de *paymaster*<sup>19</sup>, o qual entende que é necessário a existência de um

---

<sup>18</sup> Existem outros conceitos de regionalização, não abordados no trabalho. Ver “Intégration régionale, régionalisation, régionalisme - Les mots et les choses”, RICHARD, YANN, 2014.

<sup>19</sup> Termo utilizado na designação de um país com condições a assumir encargos financeiros, políticos e institucionais nos processos de integração regional para atingir certo objetivo, designado por Walter Mattli (1999).

país que aporte, ou arque financeiramente com os maiores custos antes e durante o processo integracionista (BURGES, 2017). No caso sul-americano, em meados dos anos 2000, com o aumento do intercâmbio intrarregional e a manutenção da insuficiência infraestrutural para atender a demanda sul-americana, buscou-se colocar Bancos de Fomento regionais à frente das iniciativas criadas, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para a Bacia do Prata (FONPLATA), uma vez que para a supressão de assimetrias infraestruturais, grandes quantias de financiamento eram essenciais, principalmente no objetivo que se tinha inicialmente de desenvolver corredores de exportação transcontinentais (ARAUJO JR., 2009).

Com a Primeira Reunião de Presidentes Sul-Americanos em 2000 e a criação da IIRSA, o governo brasileiro colocou em prática seus interesses internos. De acordo com estudos de Acselrad (2005) e Honório (2013), a iniciativa de integrar a infraestrutura regional sul-americana foi criada com forte influência do projeto nacional brasileiro de desenvolvimento referente aos Planos Plurianuais do final da década de 1990 (CALDAS, MATA DIZ, OLIVEIRA JUNIOR, 2016). Ademais, para a primeira reunião de presidentes, anterior a data do encontro já havia sido encomendado pelo governo brasileiro uma análise das deficiências infraestruturais da região ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), dando origem a elaboração de uma proposta de convergência infraestrutural para a América do Sul (ACSELRAD, 2005; HONÓRIO, 2013).

Dessa maneira, no momento de aproximação entre os países sul-americanos havia interesses nacionais por parte do Brasil em convergir os esforços regionais com os projetos nacionais de aceleração do crescimento e desenvolvimento do país. Ademais, no intento de impulsionar a internacionalização das empresas brasileiras, assim como a produção nacional no sistema comercial que se globalizava, foram realizadas modificações estruturais no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) Tais modificações buscavam apoiar, através de financiamentos, as empresas nacionais na exportação de bens e serviços, que resultou também no

maior envolvimento do país e de suas empreiteiras na execução de projetos de infraestrutura no continente (ALEM; CAVALCANTI, 2005).

Tais questões político-econômicas desvistuaram em certa medida da intenção inicial da criação da IIRSA. O pressuposto inicial de se investir na infraestrutura era de que sem ela não era possível integrar outras áreas, uma vez que seria o mínimo básico para que houvesse um maior intercâmbio entre os países e de modo menos custoso. Inicialmente o governo brasileiro se colocou à frente da busca por um melhor posicionamento e autonomia da região sul-americana no sistema internacional, apontando, nos discursos governamentais brasileiros, que as modificações realizadas no estatuto do BNDES em 2002 ampliariam o financiamento do banco à região, se apresentando como mais um mecanismo de aporte de capital para realização da carteira de integração da IIRSA.

Entretanto, a partir de 2006 o discurso político brasileiro já não apresentava mais uma possível convergência do BNDES à IIRSA (HONÓRIO, 2013; OLIVEIRA, 2016), ao mesmo tempo em que os financiamentos do Banco para empresas nacionais para a exportação de bens e serviços no exterior eram ampliados.

Nesse sentido, pode-se dizer que o BNDES serviu ao Brasil como uma ferramenta de política externa, não contribuindo diretamente aos projetos da Carteira da IIRSA, utilizando-se da iniciativa como plataforma de expansão das empresas brasileiras na realização de obras de infraestrutura na América do Sul (BARRANENGOA, 2017; HONÓRIO, 2013; NEVES, 2017).

Desde Julho de 2015, com a nova lei de transparência de dados das empresas estatais, o BNDES tornou público os valores, e para quais empresas e obras foram direcionados seus financiamentos, disponibilizando tabelas de dados, contendo a descrição de seus investimentos. Ainda que incompletas, foi possível avaliar a atuação brasileira e, conseqüentemente verificar a atuação do BNDES na integração da infraestrutura regional, uma vez que ainda se tem o entendimento consensual de que o Banco é o maior financiador dos projetos da Carteira da IIRSA na região. Ao contrário do que defendido até então, tem-se que o banco brasileiro atua por fora da lógica de integração criada com a IIRSA, realizando projetos de infraestrutura a partir de relações bilaterais com os países

sul-americanos, em uma relação direta com os governos vizinhos (COUTO, 2010; HONÓRIO, 2013; NEVES, 2018, SARAIVA, 2011).

Com tal estratégia de financiamento as empresas brasileiras atuam diretamente com os governos de outros países, como pode ser visto, por exemplo, com o empréstimo para a construção da linha 5 do metrô de Caracas, na Venezuela. De acordo com os dados de contratação pós-embarque do BNDES, no dia 11/06/2015 foi contratado o financiamento do Banco à construtora Norberto Odebrecht SA no valor de USD 200 milhões para a exportação de serviços para a construção da linha de metrô na capital venezuelana. A realização desse projeto se dá diretamente com o governo bolivariano na busca por descongestionar o trajeto da Plaza Venezuela – Miranda da linha 1 do metrô de Caracas (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2017).

A atuação brasileira tanto através dos financiamentos por parte do BNDES, como dos direcionamentos políticos para a integração sul-americana foi se aprofundando durante o segundo governo de Lula da Silva, na tentativa de manter a priorização dada à região desde a virada do século. Ademais, a alavancagem das relações intrarregionais também representou o aumento das pressões dos vizinhos para que os esforços de integração contemplassem a necessidade de diminuir as assimetrias existentes (MARIANO, 2007; 2012; SARAIVA, 2010).

Dessa maneira, o ápice de investimentos do BNDES em projetos de infraestrutura na América do Sul se deu no ano de 2011, sob o valor aproximado de US\$1 bilhão havendo uma queda brusca em 2012, para aproximadamente US\$315 milhões. Em 2013 o investimento voltou a aumentar e atingiu um total estimado de US\$547 milhões. (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2017).

Entretanto, a partir do agravamento da crise político-econômica após a reeleição da ex-presidente Dilma no Brasil, tem-se novamente um corte de investimentos, resultando em 2014 em uma queda para um montante aproximado de US\$7,632 milhões. Apesar da crise em andamento, em 2015, mesmo com os cortes orçamentários, os investimentos realizados pelo BNDES às empresas nacionais para realizar exportação de bens e serviços para projetos

de infraestrutura se aproximou dos valores mais altos concedidos pelo banco, chegando a US\$907 milhões (novecentos e sete milhões de dólares) (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2017).

Nos anos finais do segundo Governo de Lula e nos primeiros anos do Governo de Dilma, de 2009 a 2011 os investimentos brasileiros em infraestrutura foram altos, possivelmente resultantes do crescimento econômico durante o governo Lula e o foco em infraestrutura dado por ambas as figuras políticas. Ademais, a partir do ano de 2007, o governo brasileiro direcionou seus esforços para apresentar-se como um país investidor e financiador, buscando aliar-se ao capital produtivo nacional. A ferramenta colocada em destaque para tal ação foi o BNDES, ampliando seus aportes e se tornando a principal agência financiadora na região, não somente de importantes obras nacionais como a Hidroelétrica de Belo Monte, mas também de grandes obras de infraestrutura nos países sul-americanos, assumindo uma liderança regional política e econômica de relevância (FERNANDEZ, 2010).

Portanto, é necessário relacionar a atuação do Brasil através do BNDES no financiamento de obras de infraestrutura na região com a criação e desenvolvimento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Criado em 2007, o PAC é resultado da retomada da priorização nacional no planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura no país, social, urbana, logística e energética. O governo brasileiro apresentou o programa como um mecanismo para alavancar o desenvolvimento nacional de modo acelerado e sustentável, resgatando os investimentos nos setores estruturantes do país (BRASIL, 2018).

A atuação brasileira na IIRSA, assim como a ampliação de investimentos do BNDES para realização de obras na região dialogam diretamente com a estratégia do PAC, principalmente de 2007 a 2010, não apenas nos interesses envolvidos mas em projetos e planejamentos conjuntos. De acordo com Fernandez (2010, p. 46), algumas das obras previstas na IIRSA, como as Hidroelétricas de Santo Antônio e Jirau, foram contempladas e financiadas pelo Estado brasileiro a través do PAC. Outras obras que não estavam previstas na Iniciativa IIRSA, mas que viriam fortalecer os processos de conexão física e energética e de inserção na economia mundial, foram assumidos pelo PAC, como o caso da Hidroelétrica de Belo Monte. Para a região amazônica, sem

dúvida, IIRSA e PAC significaram uma mesma lógica de produção territorial e de projeção econômica da região.

Tais financiamentos superaram os valores financiados pelo BID e Banco Mundial à região, instigando ao mesmo tempo desconfiança por parte dos seus vizinhos, onde o termo neoimperialista (ZIBECHI, 2012) retorna a descrever a atuação brasileira em algumas perspectivas. De acordo com Zibechi (2012), ainda que a estratégia político-econômica brasileira tenha projetado uma integração que não estabelecesse vínculos de dominação com os países sul-americanos, a realidade se diferenciou do discurso, na qual os grupos de interesse e empresas nacionais tiveram espaço de influência na formulação da atuação brasileira.

Dessa maneira, se torna descontínuo o posicionamento brasileiro frente às iniciativas de integração da infraestrutura ainda que o país tenha assumido um papel de relevância no período IIRSA. Ademais, a partir de 2016 não foram realizados mais aportes financeiros para realização de obras de infraestrutura por parte do BNDES à região, e a perspectiva futura é que a situação continue assim.

Em acréscimo, no âmbito da IIRSA/COSIPLAN somente constam dois projetos da carteira atual que contam com financiamento do BNDES, sendo eles: Pavimentação Potosí – Tarija, na conexão entre Peru-Bolívia, no valor aproximado de US\$ 89.milhões; e Pavimentação Potosí – Tupiza – Villazón, na conexão entre Chile, Bolívia, Paraguai e Brasil, no valor estimado de US\$ 67 milhões (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, 2018).

Sendo assim, permanecem questionamentos sobre a relevância da IIRSA e do COSIPLAN para o Governo Brasileiro, no qual a IIRSA surge de iniciativa brasileira, porém, ao longo de seu desenvolvimento parece perder espaço na política e priorização brasileira, este, que utilizou o espaço de investimentos de infraestrutura criado no marco da Iniciativa para ampliar a atuação do BNDES, que, por sua vez não se realizou como banco de financiamento de integração regional dentro do mecanismo da IIRSA. A não convergência do Banco com a IIRSA é resultado de questões regulamentárias do próprio mecanismo, mesmo com as mudanças em seu estatuto no ano de 2002, a regulamentação aponta

que o Banco desde sempre somente pôde financiar empresas com capital brasileiro, e, ainda que para o Brasil seja cabível que obras da Carteira da IIRSA sejam realizadas por empreiteiras nacionais, para os outros países sul-americanos, assim como para seus grupos de interesse e empresas nacionais, não o é.

Os questionamentos que permanecem referem-se às diretrizes políticas iniciais do país para alavancar a criação da IIRSA, uma vez que sua liderança regional não foi concretizada. Ainda assim, autores como Spektor (2011) e Burges (2017) apontam que os governos brasileiro de Lula da Silva e Dilma Rousseff mesmo apresentando um forte discurso e projeção externa para alavancar os espaços regionais de diálogo e realização de obras de infraestrutura para a melhor interconexão sul-americana, nunca desenvolveu um projeto nacional concreto frente aos seus vizinhos, assim como o país nunca teve a intenção de liderar regionalmente e assumir o papel de paymaster desse processo regional.

Com a eleição de Dilma Rousseff, sucessora do ex-Presidente Lula da Silva, em 2011, buscou-se dar continuidade às políticas de integração do período anterior. Entretanto, Dilma apresentou um caráter menos ativo no que se refere à condução da política externa brasileira, resultando em uma menor participação do país nos mecanismos de integração da infraestrutura (CERVO; LESSA, 2014), enquanto, através do BNDES, os aportes para obras físicas na região, aumentavam gradativamente. Ou seja, ainda que no ano de 2011 o Brasil tenha atingido o maior valor de investimentos na área de infraestrutura na América do Sul através do BNDES, sua atuação no COSIPLAN foi baixa, e o mecanismo permaneceu com suas dificuldades em concretizar obras (SANTOS, 2016).

As mudanças políticas e econômicas tanto no Brasil como nos países em seu entorno resultam no aprofundamento, ou mesmo manutenção das dificuldades de projeção dos mecanismos existentes, como a IIRSA e o COSIPLAN. A drástica queda dos financiamentos brasileiros destinados às obras de infraestrutura na América do Sul no ano de 2012, e oscilações nos anos seguintes, ademais de terem uma correlação com a descontinuação nas ações que vinham sendo feitas na política externa brasileira do período Lula da Silva,

podem ser classificadas como reflexos da crise interna do país, dando destaque à ampliação do combate à corrupção.

Em 2014 no Brasil deu-se início a Operação Lava Jato, no qual grandes empreiteiras foram descobertas como participantes de diferentes esquemas de corrupção, desvio e lavagem de dinheiro em conjunto com empresas estatais brasileiras, em destaque a Petrobras. A operação Lava Jato conta com delações premiadas, que foram, desde 2015, uma grande fonte para conexão de corrupção entre políticos, funcionários de empresas estatais com as empresas privadas envolvidas nas propinas e lavagem de dinheiro. Tais esquemas apontaram empresas como a Petrobrás, Odebrecht, JBS e outras, como participantes em esquemas de corrupção, o que fez com que a confiança existente nas empresas brasileiras fosse fragilizada (SARAIVA; VELASCO JR., 2016).

Os “escândalos de corrupção” do país impactaram fortemente o andamento dos projetos de infraestrutura nacionais, e sul-americanos, no qual o BNDES cortou desde 2016 o financiamento para realização de obras na região. Acrescido a esse contexto interno de corrupção, em maio de 2016 a ex-presidente Rousseff sofreu o processo de impeachment, levando seu vice, Michel Temer a assumir sua posição. A instabilidade atual do Brasil traz incerteza aos países sul-americanos, já que muitos contam com o êxito brasileiro para investimentos na região e maior apoio nos mecanismos de integração já existentes, como o MERCOSUL e a UNASUL (CUÉ, 2017).

Sendo assim, os investimentos brasileiros realizados por fora da lógica da IIRSA/COSIPLAN, para empresas brasileiras construírem obras diretamente encomendadas pelos governos nacionais ou municipais dos países sul-americanos, representaram avanços na infraestrutura dos países sul-americanos.

Entretanto, a atuação do país para com o objetivo de integrar o continente no marco da IIRSA/COSIPLAN não apresentou a mesma quantidade de resultados concretos, uma vez que foram mais de 300 obras financiadas pelo BNDES na região, e diretamente na IIRSA somente participou de 2 projetos. Ademais de não assumir o papel de líder financeiro para o aprofundamento das instituições regionais, participa com grandes valores em projetos individuais em cada país,

atuando em favor das demandas nacionais de suas elites, já que, não há mais uma coesão política e estrutural entre os países sul-americanos, desde a mudança de governos na região e retorno de políticas e mecanismos que defendem o regionalismo aberto, no marco do fim do espaço criado com a “virada à esquerda” (LIMA, 2013).

### **2.2.3. A IIRSA entre 2000 e 2010**

Como já pontuado anteriormente, foi nos anos 2000 que o tema da infraestrutura foi colocado nos debates de integração regional, com a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A iniciativa, pensada como megaprojeto de integração entre Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, teve desde seu início a adesão destes países na tentativa de responder suas demandas internas na área de infraestrutura.

Com a intenção de adequar as estruturas físicas às necessidades comerciais existentes sem exigir dos países grandes esforços financeiros, mantendo a autonomia político-econômica dos governos nacionais, a iniciativa foi estruturada com um Comité Coordenador Técnico (CCT) conformado por três bancos de fomento multilaterais, sendo eles: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) (ARAUJO Jr., 2009; MARIANO, M. 2013; COSTA; GONZÁLES, 2014).

O objetivo comum principal entre os países que formaram a iniciativa era juntar esforços e recursos para uma maior integração física “como una vía esencial para complementar las otras dimensiones de la integración regional y especialmente catalizar el comercio intrarregional” (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, 2011, p.25). Tal motivação dava-se uma vez que a redução das barreiras aduaneiras não bastavam para a promoção da integração a fim de aumentar a livre circulação de produtos e serviços entre os territórios, procurando inserir a região à lógica dos processos comerciais globais.

Fundamentada na lógica do regionalismo aberto, a IIRSA se tornou um mecanismo de resposta à demanda logística dos processos de liberalização

comercial (MARIANO, 2013). Desde 2000 foram realizadas diversas reuniões técnicas para estruturar o mecanismo, definir os eixos de integração, os principais projetos e questões de financiamento, resultando no primeiro desenho institucional da iniciativa através da definição da Visão Estratégica da Integração Física Sul- Americana (VESA)<sup>20</sup> em 2003. Portanto, os três primeiros anos foram dedicados à gestão, sendo que, de acordo com a IIRSA,

*La gestión estuvo concentrada en la propuesta y discusión de los diferentes Ejes de Integración y Desarrollo (EID) y de los Procesos Sectoriales de Integración (PSI), los dos pilares de IIRSA, así como en la preparación de las Visiones de Negocios de cada Eje y la identificación preliminar de los proyectos (2011, p. 8).*

Tendo sido dedicado os primeiros anos para a estruturação do mecanismo integracionista, foi somente em 2004 que se formou a primeira Carteira de Projetos, contendo inicialmente um total de 40 Grupos Técnicos Executivos (GTEs), 335 projetos de infraestrutura física e um investimento aproximado de US\$37 milhões. Ao longo de 10 anos de iniciativa esses valores foram se modificando (Imagem I), passando a um montante de 524 projetos em 2010 e quase o triplo do valor estimado de investimento (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, 2011).

Apesar de demonstrar constante incremento no número de projetos e investimentos na Carteira de Projetos da IIRSA de 2004 a 2010, resultante da inserção de projetos elaborados através de estudos nacionais, atendendo aos interesses internos de cada país e dos bancos multilaterais do CCT, a evolução da sua estrutura interna foi bem mais lenta. Desde o início da iniciativa foi percebido a provável dificuldade que seria entregar todos os projetos estruturados em sua carteira no primeiro prazo estipulado, pois muito deles eram apresentados à iniciativa sem estudos de factibilidade para sua execução (HONÓRIO, 2013; SOUZA, 2011; OLIVEIRA, 2016).

---

<sup>20</sup> A VESA foi apresentada pela primeira vez na IV Reunião do Comitê de Direção Executiva (CDE) da IIRSA, no dia 2 de Julho de 2003 em Caracas, Venezuela. Tal visão estratégica buscava impulsar um desenvolvimento sustentável na América do Sul através de uma estratégia regional, que levasse em conta necessidades nacionais com “*el análisis de las dinámicas regionales y el diseño de iniciativas de alcance multinacional*” (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, 2003).

CARTERA IIRSA	EJE DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO									TOTAL a/b
	AND	CAP	HPP	AMA	ESG	SUR	IOC	MCC	PBB	
<b>2003 - 2004</b>										
Nº de Grupos	11	4		6	4	2	5	5	3	40
Nº de Proyectos	74	34		44	32	21	44	68	18	335
Inversión Estimada	4.975	2.031		2.011	366	1.072	3.306	12.076	11.588	37.425
<b>2005 - 2006</b>										
Nº de Grupos	11	4		7	4	2	5	5	3	41
Nº de Proyectos	73	36		54	32	21	44	71	18	349
Inversión Estimada	4.975	2.031		2.382	366	1.071	3.306	12.161	11.588	37.880
<b>2007</b>										
Nº de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
Nº de Proyectos	65	63	98	57	32	26	49	91	23	504
Inversión Estimada	6.097	6.083	2.829	3.208,4	5.847	2.530	4.651	19.465	17.561	68.271
<b>2008 - 2009</b>										
Nº de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
Nº de Proyectos <sup>a/</sup>	65	69	88	57	25	26	54	105	23	510
Inversión Estimada <sup>a/</sup>	7.050	7.945	3.974	5.281	927	2.533	4.576	29.399	12.888	74.542
<b>2010</b>										
Nº de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
Nº de Proyectos <sup>a/</sup>	64	72	95	58	25	27	55	107	23	524
Inversión Estimada <sup>a/</sup>	7.478	9.421	6.677	5.401	1.695	2.713	5.525	35.836	21.402	96.119

Figura 2: Evolução da Carteira de Projetos IIRSA. Valores em milhões de US\$.D.

(IIRSA 2011, p. 102).

Ao verificar barreiras para apresentar os resultados esperados no plano de ação estipulado, foi definido uma Agenda de Implementação Consensual (AIC) que selecionava um montante de 31 projetos, dentro da carteira universal de projetos, apontados como de prioridade e de grande impacto à integração regional (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, 2011; OLIVEIRA, 2016).

Assim como a elaboração da estrutura interna da IIRSA apresentou lentidão, a conclusão de seus projetos também sofreu com as insuficiências institucionais da iniciativa e dos países que a conformam, tendo grande dificuldade para apresentar resultados concretos. Ademais de fatores técnicos, sempre existiu um debate extenso sobre possíveis questões problemáticas que se apresentariam como fatores de atraso a consumação dos projetos de integração da infraestrutura no continente.

A principal barreira existente apontada desde o início da IIRSA era de que ela sofreria com a escassez de recursos, pois a integração física resulta do pressuposto central de que obras físicas exigem grandes financiamentos, estes,

que não têm retorno imediato, criando certa instabilidade no empreendimento, e muitas vezes desestimulando o envolvimento de empresas privadas (GUIMARÃES, 2007).

Ainda que os problemas financeiros tenham sido fatores problematizadores do processo, a inexistência de um projeto de integração sul-americana, que seja mantido apesar das mudanças de governos na região, também contribui fortemente para a vulnerabilidade dos esforços na área. Ademais, pode-se apontar que existe uma grande assimetria entre os países, ampliando os obstáculos para a obtenção de resultados concretos mais positivos (MALLMANN, 2010).

A necessidade de alguma simetria ou igualdade econômica entre as unidades é uma das condições necessárias para o sucesso da integração. E, quanto a isso, observa-se extrema disparidade. Considera-se que as assimetrias, juntamente com a instabilidade política, são os principais condicionantes regionais negativos à integração.

O cenário de instabilidade nos esforços dedicados à integração da infraestrutura dos países reflete diretamente no travamento na realização dos projetos do mecanismo, apresentando baixa taxa de concretização de projetos no período IIRSA de 2000 a 2010. Em valores, em 10 anos foram concluídos um montante de 33 projetos, com um investimento de aproximadamente US\$ 14 bilhões (IIRSA, 2011, Pg. 102).

Como a primeira carteira de projetos da IIRSA foi estabelecida em 2004, é normal, como demonstrado acima, uma evolução gradual da concretização das obras, uma vez que elas exigem a busca por financiamento, estudos de factibilidade para sua execução e demandam um longo prazo para serem construídas e darem retorno aos países. Muitos dos projetos concluídos em 2009 e 2010 foram iniciados em 2004, assim como, muitos iniciados no mesmo período só se concretizariam anos depois, já não mais sob o comando institucional da IIRSA. O plano 2005 – 2010 era composto por 31 projetos, cujo status em 2010 era de: a) 2 projetos concluídos que representam um investimento estimado de US\$ 22 milhões; b) 19 projetos em execução, vários deles próximos a serem concluídos, que representam um investimento estimado de US\$ 7,6774 bilhões; c) 8 projetos em fase de pré-execução por um

investimento estimado de US\$ 6,3208 bilhões; d) 2 projetos em fase de perfil que representam um investimento estimado de US\$ 2,8 milhões. (IIRSA, 2011, Pg 15). No que tange aos prazos de execução e conforme a estimativa vigente no VI Relatório da AIC de 2010, em 2014, 77% dos projetos da Agenda estariam concluídos, com uma projeção de 14 projetos terminados no final de 2011 (sobre um total de 31), 19 no final de 2012, 21 no final de 2013 e 24 no final de 2014 (AIC, Relatório de Avaliação, 2010).

Com a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, e o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) em 2009, os novos governos da região buscaram dar um caráter mais político aos processos de integração existentes. Como a IIRSA havia sido conformada em um período imperado pelo regionalismo aberto, no qual os projetos infraestruturais configuravam o intento de ampliar corredores comerciais extra-regionais, havia muitas críticas internas para que o direcionamento fosse mudado, principalmente por parte do governo venezuelano (PADULA; FIORI, 2016).

Além do fator de crítica político-econômico sobre a iniciativa, havia reservas em relação à IIRSA, uma vez que ela apresentou poucos resultados concretos, onde o maior ganho da sua existência foi a própria conformação do mecanismo de integração como tal, que reuniu 12 países sul-americanos em um espaço de convergência para debater e atuar na infraestrutura regional. Dessa maneira, não pensando em deixar para trás os avanços já alcançados no tema, o COSIPLAN incorporou a IIRSA em 2011 como seu Foro Técnico, aproveitando sua carteira, avanços, conhecimentos técnicos e outros (PADULA; FIORI, 2016; MARIANO, 2013).

#### **2.2.4. Conselho Sul Americano de Infraestrutura e Planejamento – COSIPLAN**

Assim como para a criação da IIRSA o governo brasileiro teve papel fundamental para a formação da UNASUL, que enquanto ideia já estava presente na proposta de criação da Associação de Livre Comércio Sul

Americana (ALCSA) na VII Cúpula do Grupo do Rio em 1993<sup>21</sup>. Com a virada à esquerda política e a maior aproximação político-econômica entre os países sul-americanos desde meados dos anos 2000, abriu-se espaço político para que em Dezembro de 2004 fosse criada a Comunidade Sul Americana de Nações (CASA), durante a III Reunião de Chefes de Estados da América do Sul na cidade de Cusco no Peru, dando base à criação da UNASUL posteriormente (MARIANO; RAMANZINI JR.; ALMEIDA, 2014).

Em 2007 durante a realização da I Reunião Energética da América do Sul, na Venezuela, a Comunidade Sul-Americana de Nações teve seu nome modificado para União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), no qual o tratado de criação da UNASUL foi assinado em maio de 2008 durante a III Reunião de Chefe de Estados, em Brasília (MARIANO; RAMANZINI Jr.; ALMEIDA, 2014). Assim como a CASA, a UNASUL foi criada em um novo contexto regional que buscou superar o que foi chamado de regionalismo aberto.

Nesse novo modelo, denominado de “regionalismo pós-liberal” (LIMA, 2013; VEIGA; RIOS, 2007), destacava-se a necessidade de desvincular o foco majoritariamente comercial, inserindo pautas políticas e sociais nas iniciativas da integração regional. De acordo com Veiga e Rios (2007, p. 5), o regionalismo pós- liberal estava vinculado “a uma crítica ampla ao paradigma liberal que inspirava as iniciativas de integração intra-regionais durante os anos 90, mas também grande parte da agenda doméstica de política econômica nos países da região”.

Sendo assim, a partir de 2008 a UNASUL se apresentou como “um mecanismo de concertação política que busca superar diferenças, sem desconhece-las, mantendo um espaço de interlocução” (MARIANO; RAMANZINI Jr.; ALMEIDA, 2014, p.2-4). Juntamente às novas perspectivas trazidas pela UNASUL, seguido de inúmeras mudanças no cenário regional, em 2009 criou-se o Conselho Sul- Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), que em 2011 acabou por incorporar a IIRSA como seu Foro Técnico,

---

<sup>21</sup> O Grupo do Rio é um mecanismo de consulta internacional criado em 1986 constituído por Estados da América Latina.

aproveitando dos avanços técnicos, políticos e estruturais que já haviam sido formados com a iniciativa (COSTA; GONZÁLES, 2014; HONÓRIO, 2013).

Em seu programa estratégico o COSIPLAN utilizou a carteira da IIRSA, modificando alguns projetos, excluindo outros e incluindo novos, resultando em um total de 531 projetos de infraestrutura na região Sul-Americana com prazo de entrega para 2022 e custos previstos de aproximadamente US\$116 bilhões (PADULA, 2014).

Nos parâmetros da UNASUL, o Conselho atua com características ampliadas, no qual os Estados tem um papel de suma importância para que haja um ambiente estável que possibilite a atuação dos agentes econômicos (Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento, 2011). De acordo com Barros, Padula e Severo (2011, p. 39),

O objetivo do COSIPLAN é ter maior controle e respaldo político sobre o tema da infraestrutura, para avançar em direção a uma visão política e estratégica, indo além de questões meramente técnicas, e alcançar maior capacidade de alavancar recursos e formas viáveis de financiamento para obras estratégicas.

A partir do acompanhamento dos relatórios anuais do COSIPLAN foi possível verificar que muitos problemas presentes no período IIRSA não haviam sido superados na nova roupagem institucional. Até o final de 2017 haviam sido concluídos 153 projetos de uma carteira de mais de 500 projetos. Entretanto, desse total, 89,3% das obras estão alocados como de infraestrutura de transportes e, são assimetricamente distribuídos pelos países da região (Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento, 2017).

Ademais, uma das críticas sobre o trabalho da IIRSA e, que permanecem sobre a atuação do COSIPLAN é a existência majoritária de projetos nacionais na carteira, que não demonstram necessariamente uma convergência estrutural rumo à integração (MATA DIZ, 2016), mas sim, a alocação de recursos para projetos nacionais de interesse de cada governo sul-americano (HONÓRIO, 2013).

Ao contrário do que se tem defendido em larga escala sobre os avanços dos mecanismos de infraestrutura sul-americana na concretização de obras, ao comparar os períodos IIRSA/COSIPLAN em dois recortes temporais (2004/2010;

2011-2017), em 7 anos da atuação da IIRSA9 têm-se 33 obras concretizadas, enquanto desde a incorporação do mecanismo ao COSIPLAN, em 7 anos de atuação (2011-2017) já foram concluídas 120 obras de infraestrutura (Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento, 2017).

Autores como Polezi (2014), Vigevani e Ramanzini Jr. (2014) afirmam que a criação do COSIPLAN resultou positivamente para o andamento e concretização dos projetos na região. Para eles, com uma maior institucionalização do mecanismo avançou-se de melhor maneira nas obras a serem implementadas, tendo destaque o papel do Sistema de Informações de Projetos (SIP), sistema criado para agregar as informações das obras da Carteira, viabilizando o acesso às informações online para aqueles que desejam acompanhar o andamento do processo de integração da infraestrutura.

Ademais, na visão de Mariano (2014, p. 238) a criação do COSIPLAN representou também a mudança na percepção que o governo brasileiro tinha sobre a integração, redirecionando o mecanismo para “tornar-se um elemento propulsor de modificações estruturais nos países envolvidos”. Criou-se a expectativa de que o COSIPLAN, ao proporcionar maior respaldo político aos governos sobre a temática de infraestrutura, superasse as falhas presentes na IIRSA, aprendendo dos erros e aproveitando os avanços existentes (PADULA, 2014).

No que se refere aos investimentos também houve um aumento dos mesmos de 2011 a 2017, visto também pelo incremento no número de projetos concretizados. De acordo com dados do Sistema de Informação de Projetos (SIP) da IIRSA, de 2004-2010 o investimento atingiu um valor aproximado de US\$ 7 bilhões, frente a aproximadamente US\$ 16 bilhões de 2011 a 2017.

, É necessário pontuar que os valores de financiamento podem ser variantes, pois, durante a análise documental das fichas de projetos do sistema de dados da IIRSA (API IIRSA, 2017), foi detectado que muitos dos projetos apontados como concluídos não tinham data de início nem de conclusão, dificultando destacar valores exatos das variáveis que estão inseridas neste estudo (IIRSA, 2011)

Dos 156 (cento e cinquenta e seis) projetos concretizados entre 2000-2018, 36 (trinta e seis) deles não possuem data de conclusão em suas fichas, dificultando trabalhar tais dados para avaliar os avanços ano a ano do Conselho. Dessa maneira, os dados apresentados a partir deste momento neste artigo, trabalham com o valor e número dos 120 (cento e vinte) projetos que possuíam o ano de suas conclusões informadas, sendo 33 (trinta e três) projetos concluídos de 2004 a 2010, 84 (oitenta e quatro) projetos de 2011 a 2017, e 3 (três) projetos até Fevereiro de 2018 (API IIRSA, 2017).

Dessa maneira, atendo-se aos números, tanto de projetos, como de investimentos aplicados à carteira existente do COSIPLAN, tem-se que os números de obras concretizadas triplicaram e o valor de investimentos direcionados à integração da infraestrutura dobraram em relação ao período mencionado de atuação da IIRSA.

Além de ter duplicado o valor de investimentos aplicados em obras de infraestrutura na região, durante o exercício do COSIPLAN chegou-se à conclusão de 84 projetos de 2011 a 2018. Em um gráfico da evolução anual dos projetos deste período é possível verificar que os anos de maior concretização do trabalho do conselho foi 2014 com 18 projetos concluídos e mais de 7 bilhões de dólares investidos, e 2017, com 20 projetos concluídos e aproximadamente 2 bilhões de dólares investidos (API IIRSA, 2017)

A explicação para o aumento de concretização dos projetos pode se dar tanto no que se refere à maturação do mecanismo regional como um todo, visto que são projetos de longo prazo, como também pode sinalizar a inserção de novos atores e interesses no processo. Desde 2013, em um contexto no qual crises políticas e econômicas regionais conformaram um cenário de instabilidade, onde muitos dos mecanismos de integração regional se encontram estancados, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a própria UNASUL, o COSIPLAN apresenta resultados positivos. Um dos pressupostos de tal realização é a maior inserção de atores e mecanismos de fomentos privados dos países sul-americanos, como o próprio governo chinês (,OLIVEIRA JUNIOR, 2015), uma vez que a situação fiscal da maioria dos Estados sul-americanos não tem condições de se endividar para investir em obras de infraestruturas em seus territórios.

Como pôde ser observado, o COSIPLAN mantém a execução de obras de infraestrutura na região mesmo em períodos de crise e instabilidade nos direcionamentos políticos integracionistas dos países sul-americanos, enquanto muitos dos mecanismos regionais encontram-se em extrema dificuldade. Entretanto, ao apresentar tais conclusões positivas sobre o andamento do COSIPLAN na América do Sul, há um problema essencial para a região, pois, ainda que com números positivos, a integração regional como objetivado inicialmente não é concretizada.

*Em suma, não há uma visão de planejamento regional da infraestrutura. A partir do estabelecimento de uma nova metodologia, seria preciso fazer uma revisão e um reordenamento de prioridades dentro dos grupos de projetos, sob uma visão político-estratégica (PADULA, 2014, p. 340).*

Nesse sentido, não há uma estratégia regional consensual entre os países sobre as diretrizes e a importância da integração da infraestrutura no continente, prevalecendo as estratégias nacionais de cada país na condução do mecanismo, assim como mantem-se também os espaços de influências de atores e interesses externos dentro da formulação da integração regional (PADULA, 2014).

Em concordância com a formulação de Padula (2014), Costa e Gonzáles (2014) entendem que a lentidão do processo de integração é um problema a ser enfrentado, no qual a principal barreira é a ausência de uma visão convergente que seja incorporada e defendida pelos países sul-americanos no que se refere à integração da infraestrutura. Ademais, a dinâmica regional carece de uma liderança regional que direcione esforços para construir um

*(...) consenso sobre a importância e a necessidade da integração da infraestrutura física para alavancar-se a competitividade da região. Em termos dos fundamentos econômicos da IIRSA, os quais acredita-se que deveriam ser recuperados com maior ênfase, ganhos de produtividade e de eficiência obtidos com a integração física são necessários, principalmente em economias com crises recorrentes de balanço de pagamentos. A redução de assimetrias econômicas e institucionais entre os membros da Unasul, como claramente preconizado no seu estatuto e no do Cosiplan, é condição necessária, mas não suficiente, para se afetar positivamente o crescimento de forma sustentada. Deve-se ter em mente, também, a harmonização das políticas macroeconômicas*

*e comerciais com uma visão estratégica, de longo prazo, de ser um ator global em termos de competição sistêmica (COSTA; GONZÁLES, 2014, p. 40).*

Os gargalos integracionistas são visíveis não somente através da avaliação dos mecanismos regionais, como também está presente nos discursos governamentais dos países sul-americanos que apontam estar longe do ideal de integração desejado inicialmente.

Ainda que o COSIPLAN tenha buscado modificar a lógica presente com a IIRSA, muitas barreiras existentes durante a IIRSA para a integração regional continuam presentes na atuação do Conselho da UNASUL. As principais barreiras são: 1) Projetos majoritariamente de caráter nacional e não diretamente relacionados à integração; 2) Dificuldade de atuar bilateral e multilateralmente; 3) Não existência de um projeto regional de integração que seja mantido e priorizado pelos Estados Sul-Americanos; 4) Dificuldades fiscais nacionais para financiar obras de infraestrutura; 5) Não priorização da integração regional da infraestrutura na agenda interna dos países. (COSTA; GONZÁLES, 2014; HONÓRIO, 2013; MALAMUD, 2010; SCHMITTER, 2010; SCHMITTER, ano????; MALAMUD, 2007; MARIANO, 2013; OLIVEIRA, 2016).

Em uma conclusão parcial, é possível apontar que os alcances do COSIPLAN reiteram o avanço dos esforços em infraestrutura na América do Sul a partir do relançamento da IIRSA, agora incorporado à estrutura institucional da UNASUL (CALDAS, MATA DIZ, OLIVEIRA JUNIOR 2016), ainda que lenta, exitosa. Porém, o novo caráter político-social que o Conselho apresenta não é efetivamente posto em prática, ainda presente a condução econômica em seu desenvolvimento, limitando-se a potencializar e priorizar obras incubadas no seio do regionalismo aberto.

O novo mecanismo regional proposto, no novo marco das mudanças políticas sul-americanas, mantém a retórica de ação do Estado para a renovação das vias de integração, porém, com um projeto que permanece o mesmo (MARIANO, 2014; SANTOS, 2016). Nesse sentido, mesmo em períodos de crises e instabilidade político-econômico na região os projetos no âmbito do COSIPLAN avançam, ainda que não dialogando diretamente com o objetivo de integração proposto pelo mecanismo, mas sim, respondendo a uma lógica mais nacional e econômica. No próximo capítulo, serão abordados mais especificamente os

supramencionados itens 1 e 3, tendo sua importância direcionada às questões de segurança e defesa regionais pautadas pela matriz energética dos Estados.

### **3. MATRIZ ENERGÉTICA E A SEGURANÇA DO ESTADO: por uma correlação de forças nacionais e regionais**

#### **3.1. CONCEITO HISTÓRICO DE ENERGIA: CONSIDERAÇÕES GERAIS**

Inicialmente, mostra-se necessário melhor apreender o conceito de energia, através do que foi trabalhado na visão dos vários autores e pensadores da Economia e da Política Clássica, sendo interessante compreender a diferença do conceito ao longo do tempo. Será abordada a ideia do conceito de energia implícito em alguns pensamentos e teorias, que perfazem a explicação da realidade política, econômica e social de cada autor.

É complexo precisar pensadores que trataram do tema, no que concerne à origem de um conceito de energia, ou sua mera aproximação. No entanto, podemos avultar epistemologicamente os filósofos gregos como os precursores dentro do pensamento filosófico, científico e político ocidental. Dentre os questionamentos abordados estão questões como a origem do cosmos, a classificação dos elementos, a organização do espaço, a composição do estado, a paz, a guerra e suas respectivas relações com o poder.

Dentre seus expoentes, Tales de Mileto buscou explicar a origem do universo e do planeta observando a *água* e suas características: abundância e maleabilidade. Para o filósofo, tudo era composto de água e da água tudo dependia. O cosmos era formado por água, uma vez que a maioria das “coisas” continha água em sua composição e que a água, por não ter forma sólida, concreta e permanente, poderia se transformar e adquirir outras formas ao longo do tempo-espaço. A água seria um fator vital para entender desde a criação da vida à organização política. O filósofo estava inserido em um contexto histórico em que a água foi um dos principais recursos para o processo de assentamento humano, que permitiu a criação das primeiras civilizações.

Utilizada primeiramente para o consumo próprio, a água também serviu à agricultura e à pecuária, duas forças econômicas que mudaram radicalmente o modo de vida social e que tiveram bastante influência no desenvolvimento da política. Não por acaso, as principais obras de infraestrutura dessas civilizações eram os aquedutos, os banheiros públicos, as fontes, os poços e os canais de irrigação. Nesse sentido, podemos destacar a água como um dos recursos básicos no desenvolvimento da civilização humana e, nesse período, um dos principais recursos de poder.

Seguindo uma abordagem política, Platão percebeu o estado como um organismo vivo, dependente de recursos naturais para garantir sua sobrevivência e seu crescimento. Aristóteles foi além da política, ao se preocupar também com a Astrofísica, a Física, a Biologia, a Química. Nesse contexto, chama a atenção a afirmação que discorda de Tales de Mileto sobre ser impossível um só elemento explicar a constituição do mundo. Para Aristóteles, eram necessários no mínimo quatro elementos para explicar o mundo (terra, fogo, ar e água). No que diz respeito aos recursos naturais e sua relação com a sociedade, Aristóteles escreveu:

*“Há várias espécies de alimentos, e, em consequência, muitas maneiras diferentes de viver, tanto entre animais como entre os homens; nenhum deles pode viver sem alimentação, de modo que as diferenças de regime estabelecem diferenças correspondentes nos costumes dos animais”* (ARISTÓTELES, 2011, p.31).

Percebeu ainda que: “As plantas existem para os animais como os animais para os homens” e que: “A riqueza é a quantidade de meios ou instrumentos próprios para a administração de uma família ou de um Estado” (ARISTÓTELES, 2011, p.32).

Além disso, apontou que:

*“A Política não faz os homens, e sim os emprega tais como a natureza os fez, do mesmo modo é preciso que a natureza lhes forneça, nos produtos da terra, do mar ou de outra proveniência, os primeiros alimentos; depois, compete ao chefe da família aproveitá-los [...]. No entanto, eu o repito ainda, é a natureza, principalmente, que deve fornecer os primeiros bens [...]”* (ARISTÓTELES, 2011, p.37).

Nos séculos seguintes, percebe-se um aperfeiçoamento exponencial das técnicas humanas acerca dos recursos energéticos, de modo a conseguir, por meio da revolução agrícola, da alquimia e da domesticação de animais, expandir seus domínios.

Nesse período, o mundo testemunhou a criação dos maiores impérios territoriais já registrados (macedônio, persa, mongol, chinês, romano, árabe e otomano), sendo a maioria deles desenvolvida na região do Crescente Fértil do Oriente Médio, região rica em recursos naturais e energéticos devido à fatores geográficos e geológicos.

Com esses recursos abundantes, foi possível criar e sustentar grandes exércitos, cavalaria, carruagens, armaduras, armas de metal, estruturas, edifícios e infraestrutura logística de considerável tamanho e eficiência, instrumentos que permitiram conquistas ainda maiores e o desenvolvimento de redes de comércio e logística em escala global. Nessa lógica, os recursos naturais e energéticos como a terra, as florestas e os recursos minerais foram decisivos para o desenvolvimento político e econômico dessas sociedades e das sociedades seguintes (SPIER, 2010).

Outra grande transformação energética e no modo de percebê-la, ocorreu no século XV com o expansionismo promovido pelas grandes navegações, iniciadas primeiramente pelos portugueses e espanhóis e, em um momento posterior, por ingleses, franceses e holandeses. As grandes navegações, além de permitirem a conexão com outras áreas do globo, revelaram uma nova fronteira energética ao unir a Europa, a Ásia e a África às Américas.

Basicamente, esses primeiros estados europeus cruzaram os oceanos, com o auxílio de barcos à vela, de correntes marítimas e de instrumentos náuticos guiados pelo campo magnético terrestre, para buscar recursos naturais e energéticos escassos na Europa, dentre eles, suprimentos minerais, especiarias, madeira, metais preciosos e terras. Com a escassez de recursos na Europa associada à abundância de recursos nas Américas, um grande contingente populacional europeu iniciou um processo de colonização – sobretudo quando essas “novas” terras demonstravam potencial para recursos minerais e naturais absorvidos pelo comércio mundial.

Esse processo deu impulso a uma competição entre os recém formados estados nacionais europeus pela posse e pelo controle desses recursos, que poderiam financiar também seus respectivos processos de desenvolvimento econômico e político.

Sendo assim, no decorrer do século XVI, XVII e XVIII, o continente americano será palco de disputas imperialistas promovidas por estados europeus em busca do controle de recursos, ou sua inviabilização à outros estados, buscando o assentamento, cada um à seu modo, do próprio poder mundial. Processo este que permitiu à acumulação de riquezas e recursos por meio da exploração, da expropriação e da comercialização de recursos naturais e energéticos em grande escala (AMADO, 1999).

Em 1651, Thomas Hobbes dispõe as bases da teoria política moderna e do estado moderno ao apresentar o estado como um *Leviatã*, ou um corpo institucional soberano, resultado da união da força e do poder de todos os homens e como a única instituição capaz de estabelecer ordem política, econômica e social interna. Apesar de interpretações *contratualistas* e *naturalistas* sobre a natureza do estado, é interessante notar em Hobbes, a relação do Estado e do Poder com os organismos vivos, argumentando que, assim como os seres humanos, os estados estão sujeitos ao estado de natureza, onde a sobrevivência é a principal premissa do sistema, e os recursos naturais e energéticos são fundamentais para manter esse organismo vivo e em expansão (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Contemporâneo à Hobbes e influenciado por seu trabalho, William Petty é um dos fundadores das bases da Economia Política ao estudar o excedente econômico e sua relação com a segurança, a sobrevivência e a expansão do estado. Em sua obra, Petty adverte sobre a importância do excedente econômico e apresenta formas de organização interna do estado para que este possa sobreviver e se desenvolver a partir desses excedentes, principalmente por meio da produtividade econômica e de tributos (PETTY, 1983).

Adam Smith, no século seguinte, vai destacar, além do liberalismo econômico que deve ser praticado por uma nação industrializada em âmbito internacional para o desenvolvimento do comércio mundial, a manutenção de colônias tropicais para o fornecimento de recursos naturais como uma condição

básica de uma nação que busca poder dentro do sistema internacional. Para o autor, uma nação industrializada precisava manter colônias para garantir um fluxo permanente e barato de recursos naturais para o processo produtivo (SMITH, 1996).

Algumas décadas após, David Ricardo vai evidenciar a importância da *terra* ao apresentar sua teoria dos rendimentos decrescentes, que demonstra a diferença de rendimentos a partir de terras de produtividades diferentes. Esse pensamento foi responsável por fortalecer a importância do território dentro da Economia Política.

O autor também aponta a importância do comércio internacional, onde a troca de produtos, bens e mercadorias seria um mecanismo de prosperidade e acumulação de riqueza. Segundo o autor, a abertura de novas fronteiras de exploração econômica poderia tornar os recursos abundantes, diminuindo seus valores e até tornando-os sem valor econômico. Observa-se também a importância da questão do valor dos produtos associado ao trabalho, onde o primeiro aumentaria à medida que a quantidade do segundo aumentasse também (RICARDO, 1982). Por ter influenciado várias gerações de economistas e o próprio desenvolvimento da ciência, essa contribuição é significativa para pensar atualmente a questão do valor e do preço dos recursos energéticos no mercado mundial.

Os fisiocratas, por sua vez, já no século XVIII, apontaram elevada importância à *terra* como principal fonte de riqueza e poder dos estados, defendendo que toda a riqueza e poder provém dela, do seu manuseio, da sua manutenção e do seu controle. Também, não por acaso, esse foi o período inicial dos “cerceamentos dos campos” na Inglaterra, que restringiu a terra para o uso público, concentrando-o nas mãos de poucos senhores. Esse procedimento propiciou a criação de farta mão-de-obra para as futuras fábricas nos centros urbanos europeus. Processo esse que Karl Polany incluiu naquilo que chamou mais tarde de “A Grande Transformação” (POLANY, 2012).

No início do século XVIII, todavia, observa-se mais uma transformação energética, por meio da Revolução Industrial, sobretudo na Inglaterra. Nesse momento alargou um processo de substituição da força humana e animal pela força das máquinas e do vapor nos processos agrícolas e industriais, executando

de maneira mais rápida, eficiente e em maior escala o que até então era provido pelo trabalho humano.

Nesse contexto, o carvão se tornará um poderoso recurso energético, utilizado tanto nas máquinas industriais quanto nas máquinas militares. A indústria torna-se símbolo de poder e o comércio internacional, um poderoso instrumento de dominação política e econômica. Para suprir as primeiras fábricas, considerando o uso extensivo do carvão (principalmente o mineral) os atores políticos procuraram controlar a produção desses recursos, garantindo seu patamar dominante (HOBBSAWM, 2007).

Na segunda metade do século XIX, Friedrich List vai defender o uso de políticas de proteção à indústria nascente como forma de os estados menos desenvolvidos se equipararem aos mais desenvolvidos em termos econômicos e militares. Nesse contexto, a posse e o controle de recursos energéticos, à época o carvão, seriam requisitos básicos para desenvolver e fortalecer as primeiras indústrias nacionais. Para o autor, depender de determinados recursos básicos por meio do comércio mundial é decretar o próprio subdesenvolvimento político e econômico (LIST, 1983).

No mesmo século, Karl Marx, ao tentar apontar as origens do capitalismo, destaca a acumulação primitiva de riqueza, o acúmulo de recursos de poder, no qual infere-se também os naturais e energéticos, por meio da força, da violência e do conflito como fator decisivo na formação do poder político. Também assenta que a principal causa dos conflitos sociais é a detenção dos meios de produção por uma parcela restrita da sociedade, que resulta na má distribuição do excedente social entre as classes produtivas, e que gera distorções e desigualdades políticas, econômicas e sociais (MARX, 1983).

O que se tende a evidenciar através do que foi sucintamente exemplificado, é que ao longo dos séculos, esses autores, tratam de maneira direta ou indireta sobre as diferentes questões energéticas de acordo com a realidade em que se estabeleciam. Nesses casos, mesmo que a palavra energia não tenha sido utilizada como se usa atualmente, é passível de percepção a preocupação com os recursos energéticos, especialmente aqueles provenientes da própria natureza, e sua relação com a segurança e o poder interno e externo dos Estados.

Dando sequência, no século XIX, tendo em vista o desenvolvimento industrial e do comércio mundiais, bem como dos meios de transporte e comunicação e das ciências em geral, o conceito de energia e de poder ganhou um tom mais geopolítico, passando a fazer parte constante das estratégias dos estados nacionais e de suas políticas externas. Por outro lado, o desenvolvimento e a introdução de novos recursos, atores e fatores energéticos também modificaram as estruturas econômicas e geopolíticas de forma a revelar também novos polos de poder.

Inicialmente, destacam-se os trabalhos de Friedrich Ratzel, no final do século XIX, que ressaltam a importância do território e dos recursos naturais para garantir a sobrevivência, a soberania e a expansão de um Estado. “Semelhante à luta pela vida, cuja finalidade básica é obter espaço, as lutas dos povos são, quase sempre, lutas pelo mesmo objetivo. Na história moderna a recompensa da vitória sempre foi - ou pretende ter sido - um proveito territorial” (RATZEL apud TOSTA, 1984, p.9).

Ratzel também acentua suas colocações para o uso do espaço e sua relação com o caráter nacional, afirmando que esse uso será condicionado à forma pela qual uma “elite”<sup>22</sup> entende o conceito de espaço, variando em dois aspectos, o da necessidade e o do custo. Também entendeu a concepção de um Estado como a de um organismo vivo (RATZEL apud TOSTA, 1984). Para esse autor, o solo e o homem são inseparáveis, sendo o solo o elemento mais importante para o Estado por sua vinculação prática, direta e espiritual (Ratzel apud Tosta, 1984). Dessa forma, os Estados podem expandir-se, contrair-se, viver, prosperar, decair e morrer como seres vivos, uma vez que possuem estrutura semelhante à de organismos vivos.

Seguindo essa ideia, o autor formulou as leis do *Crescimento Espacial dos Estados*, pelas quais enumerou, de forma estratificada, as modificações pelas quais passam o estado (RATZEL apud TOSTA, 1984). Apesar de não usar o termo energia ou recursos energéticos, ao comparar o Estado a um organismo vivo, Ratzel também introduz a questão energética dentro da lógica internacional. O solo como “combustível” propulsor das economias e dos

---

<sup>22</sup> Elite aqui entendida como a econômica, a política e o espectro imiscuído de ambas.

exércitos nacionais: um estado forte dependia necessariamente do controle de um vasto e rico território em termo de insumos e matriz energética que sustente o seu desenvolvimento (RATZEL apud TOSTA, 1984; SALGADO, 2013)

No início do século XX, Karl Haushofer aprofunda o conceito de Geopolítica, mostrando-a como um instrumento de poder do Estado. Para ele, a Geopolítica é a aplicação da Geografia Política, afirmando que a “Geopolítica é o fundamento científico da arte da ação política na luta de vida e morte entre os organismos estatais pelo espaço vital” (HAUSHOFER apud TOSTA, 1984, p.24). Nesse embate pelo estado vital, tem-se as fontes de energia como substrato para a própria manutenção da estrutura de poder.

No mesmo período, considerando a ascensão internacional do EUA diante da hegemonia inglesa, o norte-americano Alfred Mahan avalia o poder Marítimo e seus efeitos no destino nacional. Convicto de que a hegemonia inglesa é garantida não pelo controle de territórios, mas pela supremacia marítima, que envolve tanto o poder naval como o poder comercial e logístico, Mahan defende a expansão do poder marítimo americano para fazer frente ao poder marítimo europeu vigente no Caribe. Para o autor, os Estados Unidos deveriam ampliar suas forças navais e construir um canal na América Central que pudesse unir a frota leste e oeste do país (MAHAN apud TOSTA, 1984).

Contraopondo Mahan, o inglês Halford Mackinder vai defender a supremacia do poder terrestre, sendo, nesse sentido, a Eurásia o mais cobiçado território a ser conquistado pelas potências em busca de hegemonia global. Devido a suas vastas planícies, ao tamanho de sua população e a suas riquezas naturais, minerais e energéticas, Mackinder apresenta a região como o *heartland* do tabuleiro geopolítico global a ser conquistado. Segundo o autor, quem dominar o *heartland* e todas as suas riquezas, dominará o mundo (MACKINDER apud TOSTA, 1984).

Para ambos, independente da motivação que deriva e garante a hegemonia do Estado, seja o poder marítimo ou terrestre, a busca final é a de angariar meios que mantenham essa supremacia hirta e controlável.

No que concerne ao mundo e ao sistema internacional, Karl Haushofer vai dividir o globo em pan-regiões, espaços vitais para cada estado aspirante à

potência regional. Segundo ao autor, o controle de territórios vastos e ricos em recursos naturais é condição básica para a hegemonia global (HAUSHOFER apud TOSTA, 1984). A preocupação recosta na viabilidade e potencialidade dos atores geopolíticos em controlar as questões energéticas em sua relação com a manutenção do poder. Nesse aspecto, tem-se a formação e a sobrevivência do Estado, associada à uma questão externa, internacional.

Depreende-se que, dentro do pensamento geopolítico que se formava em torno do debate entre o poder marítimo e poder terrestre, como o mesmo foi importante para o desenvolvimento do conceito de energia, de geopolítica, bem como para o desenvolvimento das estratégias nacionais das principais potências do sistema interestatal na virada do século XIX para o XX.

Até o final do século XIX a principal rivalidade internacional foi representada principalmente pela Rússia, na forma do poder terrestre, e pela Inglaterra, na forma do poder naval. Em um segundo plano, os EUA, com um rápido crescimento econômico em um vasto território, e a Alemanha, com um rápido crescimento político, econômico e militar em um pequeno e limitado território. Contudo, apesar do debate energético e geopolítico ter se moldado em termos marítimos e terrestres, a ascensão do petróleo como um recurso energético proeminente, perfez um marco nas relações internacionais e na geopolítica mundial, alterando o nexo de tratamento da matriz energética global e, com isso, o sistema de atuação dos Estados. A partir da ascensão geopolítica do petróleo, países como EUA, Alemanha e Holanda projetaram-se de maneira mais expressiva no sistema internacional, fortalecidos por um novo recurso que permitia melhores resultados políticos, econômicos e militares.

Sem dúvida, nenhum outro recurso proporcionou às sociedades o que o petróleo proporcionou (e ainda o proporciona) em tão pouco tempo e com tanta amplitude. Utilizado primeiramente para fabricar querosene para iluminação urbana no século XIX, a indústria do petróleo se desenvolveu globalmente e impôs novos desafios ao sistema e à ordem energética global. Tal feito se deu, principalmente, após ser utilizado em grande escala nos meios de transportes urbanos e militares a partir da Primeira Guerra Mundial, dando maior poder de locomoção e destruição. Tais adventos, demandaram novas estratégias, novos

pensamentos, planejamentos e novas ações em relação à posse e ao controle de reservas mundiais (YERGIN, 2010).

Nesse sentido, o que se percebe posteriormente é um progressivo aumento da demanda global por energia (CERA, 2006; US-EIA, 2011 e 2016; OPEP, 2016) e, conseqüentemente, à intensificação das disputas por recursos energéticos. A urbanização e industrialização dos países periféricos, subdesenvolvidos e emergentes, resultado do processo de globalização, apresenta como consequência direta o crescimento da renda e da demanda por recursos naturais, especialmente alimentos e energia.

Ao trabalho, é interessante destacar a importância estratégica dos insumos energéticos e sua relevância para a segurança do Estado, seja no âmbito puramente interno, seja no palco internacional. Para estas, as mais relevantes são as dimensões militar, econômica e ambiental.

### **3.2. MATRIZ ENERGÉTICA E SEGURANÇA**

Ainda persiste uma incorreta ideia de que a energia não se trata de um problema de segurança, seja por representar um tema complicado para o campo teórico dos estudos sobre segurança ou pela dificuldade que existe na própria conceituação da segurança energética. Por outro lado, termina por afetar a conformação das políticas energéticas no plano de atuação concreto dos estados, e traz igualmente à tona a forma como diferentes atores compreendem a segurança.

Ao menos dois aspectos, segundo Felix Ciută (2010, p. 124-5), assentem a relação entre energia e segurança, cada uma delas fazendo surgir questões importantes. Em primeiro, é necessário destacar o fato de que a energia é algo especial e complexo, o que acaba lhe imprimindo o caráter de temática de amplitude total: nada existe que não seja por meio da energia, ou não seja afetado pela energia. Considerando esse caráter total, a segurança energética teria o potencial de influenciar a concepção sobre segurança *lato sensu* em diversos aspectos, deixando-a liberada do domínio de significado e prática limitados e tornando-se ainda uma questão de política de estado.

Em segundo lugar, é preciso destacar que a segurança energética pode denotar distintos sentidos, ora por ser matéria política, ora por ser objeto de análise prático. Deste modo, a proliferação de conceitos sobre segurança energética, fomentada por diferentes atores, permitiria assim afirmar que a segurança pode ser percebida como categoria que tende a possuir diversas concepções teóricas e práticas<sup>23</sup>.

Aspecto fundamental da relação entre energia e segurança reside no fato de ser uma temática que promove o debate sobre a ampliação e aprofundamento do significado da segurança (tanto no campo conceitual, como no prático), que admite a multiplicidade de perspectivas, variando e sendo constituídas segundo diferentes contextos, todos podendo perfeitamente coexistir e mutuamente se influenciar.

A energia deve ser analisada sob o prisma de modificadora e ampliadora dos parâmetros de entendimento acerca da segurança, aprofundando-o. Traz ao debate, portanto, um novo veio de significados que ultrapassam a esfera mais simplificada de segurança meramente sob uma ótica bélica de atuação.

Segundo Krause & Williams (1996, p. 229-30) a relação entre energia e segurança norteia as discussões acerca do “novo pensamento sobre segurança”, que é a ideia de *ampliação* e *aprofundamento* dos parâmetros que norteiam seu conceito. A *ampliação* das potenciais formas de ameaças à integridade e soberania dos Estados faz incluir novas temáticas no campo da segurança, tais quais questões econômicas, ambientais, de direitos humanos, migração. Já o *aprofundamento* da agenda dos estudos sobre segurança constitui sopesar como sujeito da segurança (aquele que deve protegido) não somente o Estado, mas também os seres humanos/indivíduos, o meio ambiente, as sociedades e a ordem internacional (regional ou global). No mesmo sentido, Helga Haftendorn (1991, p. 12) ressalta que um novo paradigma da segurança teria de atender algumas demandas específicas, entre elas, a necessidade de conformar-se tendo em vista uma perspectiva multifocal, não se limitando a uma

---

<sup>23</sup> Um terceiro aspecto destacado por Ciuta ressalta ainda que se faz necessário enfatizar que a difusão irrestrita do conceito de segurança energética também pode gerar certo ceticismo quanto à utilidade e ao alcance do termo, pois se tomado de modo inadvertido e imponderado pode resultar na banalização da segurança. Nesses termos, a energia poderia fazer com que a segurança venha a se tornar um conceito vazio, já que seus significados, objetos e sujeitos seriam amplamente diversificados a ponto de ser considerado trivial, sem valor ou significado específico (Ciutã, 2010, p. 125).

única área temática ou apenas a um nível de análise. É nesse sentido que se entende a relação entre energia e segurança neste texto, tanto do ponto de vista analítico-normativo como da ação prática.

Essa ideia oposta aos estudos mais tradicionais sobre segurança (Walt, 1991; Waltz, 2000), que se prende à uma visão fixa sobre segurança, mormente atrelada à ingerência militar direta, não concebendo os efeitos que a interação entre segurança e energia impõe entre si. Essa percepção neorrealista tem como expoente Stephen Walt (1991, p. 212) que define os estudos sobre segurança como “[...] *o estudo sobre a ameaça, o uso e o controle da força militar* [...]”, entendendo-a, assim como o estudo sobre as condições que tornam o uso da força mais provável, as formas que o uso da força afeta os indivíduos, os Estados e as sociedades, e as políticas específicas que os Estados adotam a fim de se preparar, evitar ou se envolver na guerra.

Esclarecem Krause & Williams (1996, p. 230), do ponto de vista dos adeptos dessa perspectiva, as reivindicações no sentido de ampliar os estudos sobre segurança, ainda que possam representar algo atraente, são concebidas por seus defensores como algo que tornaria esse campo de estudo intelectualmente incoerente e praticamente irrelevante, já que subverteriam os preceitos supracitados. Para os autores (1996, p. 233) “Esta concepção racional-instrumental da ação humana e do Estado tem consistentemente criado dificuldades nos estudos sobre a segurança e as relações internacionais em geral”.

Os estudos sobre a segurança energética, assim como as políticas de segurança energética, são em muitos casos conformadas segundo o viés tradicionalista de segurança centrado no militarismo, no uso da força e na busca pelo poder. A realidade demonstra, todavia, que, dado o caráter considerado “total” da energia, mostra-se como um contrassenso ignorar essa variada conformação da política de segurança energética no mundo.

Ante a multiplicidade e ambiguidade de perspectivas sobre a segurança energética, do ponto de vista de Felix Ciută (2010, p. 129) impõe-se uma distinção entre os conceitos e lógicas sobre segurança energética, e suas potenciais consequências políticas e normativas. Nesse sentido, destacam-se dois importantes vieses que norteiam as abordagens sobre segurança

energética: (1) a lógica de guerra ou da sobrevivência e a (2) a lógica da subsistência.

A lógica de guerra, segundo Felix Ciută (2010, p. 129), deriva do “[...] argumento de que a energia é uma questão de segurança porque é tanto a causa como um instrumento de guerra ou conflito”. Há, portanto, duas diferentes vertentes nessa lógica sobre a segurança energética: a energia pode ser considerada como instrumento de guerra (*energy weapon*) ou como a causa de conflitos (*cause of conflicts*).

Adentrando o primeiro aspecto, a energia é concebida como um meio que os Estados utilizam em suas disputas, de modo a tentar influenciar outros atores a agirem segundo seus interesses, comumente com fundamento na dependência relacionada à oferta ou demanda por energia. A Rússia, por exemplo, utiliza a sua condição de principal fornecedor energético para a União Europeia como forma de influenciar a política externa e econômica desse bloco (Ratner et al, 2012; Correlje & Linde, 2006). Da mesma forma, a Arábia Saudita explora a dependência energética dos Estados Unidos em relação aos seus recursos energéticos, para impelir este país a ser seu importante aliado contra ameaças no contexto regional em que aquele país se encontra (Nerlich, 2008; Morse & Richard, 2002). O mesmo também se pode apontar quanto à relação existente na questão energética entre a China e o Sudão, que possivelmente influenciou aquele a não apoiar, exemplificativamente, iniciativas do Conselho de Segurança da ONU contra o governo sudanês em razão dos conflitos internos (Large, 2009; Alden et al, 2008).

No segundo aspecto a energia é tida como razão cardeal ou o elemento propulsor do surgimento de conflitos interestatais ou intraestatais. A energia como condição primária da guerra está frequentemente conexa à disputa direta pela posse, acesso ou controle de recursos (Klare, 2009) e seu enquadramento como elemento secundário refere-se às situações em que a escassez de energia gera condições socioeconômicas, políticas ou ambientais que acabam incitando o conflito (Brauch et al, 2011). Nisso os conflitos podem se encerrar tanto na posse da fonte de energia quanto no impedimento do acesso de outro Estado à tanto: os conflitos podem acontecer tanto em razão da escassez malthusianas

(Dalby, 2004, 2000; 5 Gleditsch, 1998) como pela abundância de recursos (McDonald, 2007; Braithwaite, 2006).

A principal consequência dessa lógica da sobrevivência, ressalta Felix Ciută (2010, p. 129-30), consiste em desconsiderar como questão de segurança tudo aquilo que não está relacionado à guerra, ignorando as características distintivas da temática energética, que envolvem a diversificação segundo diferentes contextos e atores. A dialética da segurança abalizada na guerra hierarquiza outras importantes dimensões constitutivas da segurança energética – como crescimento, sustentabilidade e proteção do meio ambiente – a uma concepção estruturada na militarização, privilegiando a guerra e o uso da força em detrimento de outras condutas.

Essa ideia de subsistência é uma alternativa à lógica da guerra e está fundamentada em dois princípios basilares que consistem no fato da energia ser um elemento que todos necessitam e de ser uma questão que possui diferentes significados (Felix Ciută, 2010, p. 131-132). Nessa percepção, o fator efetivo que diferenciaria as duas perspectivas é que a lógica da subsistência passa a ser caracterizada como um objetivo de política pública, num contexto em que a necessidade de energia não seria impulsionada propriamente pelo imperativo da sobrevivência, mas pelas exigências dos diversos setores da atividade humana (social, estatal, militar e econômico). Significa dizer que sua ausência não leva à extinção, mas a distúrbios no funcionamento natural de algo que possui utilidade.

O entendimento de J. Bielecki (2002, p. 235-6) está consolidado no mesmo sentido de considerar a segurança energética como um dos principais objetivos das políticas públicas nacionais, a qual é tão relevante a ponto de coexistir no mesmo nível e muitas vezes competindo com outras metas fundamentais como o indispensável para o normal funcionamento de qualquer desenvolvimento econômico e a proteção ambiental. Conforme a lógica de subsistência, Bielecki (2002, p. 237) defende igualmente que o conceito de segurança energética pode ter diferentes dimensões que vão desde a política e militar à técnica e econômica, destacando, por exemplo, que para os economistas as preocupações são principalmente com os impactos macroeconômicos decorrentes da elevação dos preços da energia e com os

perigos das perdas econômicas em razão das possíveis falhas no fornecimento de energia.

A lógica da subsistência, segundo possui ainda duas características-chave: a segregação e a multiplicação (FELIX CIUTÃ, 2010, p. 132). A primeira, evidencia que o domínio da segurança energética é disperso e segregado, compondo-se de modo diversificado em torno de diferentes questões, modelos políticos, áreas de atividade ou contextos geográficos.

A segregação da energia seria particularmente visível em três aspectos: (1) tipo de recurso energético – nuclear, eólica, biocombustível, fóssil etc.; (2) tipo de setor de atividade – extração, transporte ou distribuição etc.; (3) tipo de atores - produtores, distribuidores, consumidores, compradores, vendedores etc.

Desse modo, as políticas de segurança energética também podem ser assinaladas pela segregação e especialização, as quais podem estar focadas em questões afeitas à segurança do fornecimento energético (como ocorre no contexto do gás boliviano que abastece o mercado brasileiro), na segurança da demanda (como se verifica no contexto dos países do G8 e seus níveis de consumo de energia fóssil), na segurança da infraestrutura energética (como se constata nos inúmeros dutos que a China mantém ou está construindo a partir da Ásia Central pra abastecer seu mercado), na segurança energética com foco no meio-ambiente (como se afere em algumas instâncias da ONU que há tempos discutem as relações entre mudanças climáticas e uso de combustíveis fósseis).

A segregação e especialização aludidas pela lógica da sobrevivência se inserem ainda nas discussões sobre o “aprofundamento” do conceito de segurança, cunhando quando os estudiosos e formuladores de política há muito tempo concebem unicamente o Estado como sujeito (o que dever ser protegido) e agente de segurança (o que fornece segurança). Os estudos críticos sobre segurança tomam essa questão como central, exigindo que análises e práticas superem as limitações do discurso focado neste aspecto específico da segurança.

Diante disso, a segurança energética não deve ser reconhecida somente como um problema referente à segurança dos Estados, mas também à segurança de outros agregados humanos (família e indivíduos), regiões

geográficas (regionais, estaduais e municipais), interesses societários variados (língua, cultura, associação, identidade e costumes religiosos e nacionais). Assim, a segurança energética não terá mais como enfoque exclusivamente o fornecimento adequado e confiável de combustíveis, mas também as necessidades no crescimento econômico e redução da pobreza, aliando tanto o aspecto da sustentabilidade como do desenvolvimento na sua conformação (BRAUCH, 2011; SHINODA, 2004; BILGIN, 2002).

Como segunda característica tem-se a multiplicação dos atores envolvidos na segurança energética, que conseqüentemente provocam a ampliação dos agentes da segurança, objetos referenciais, formuladores de política e esferas regulatórias (CIUTÃ, 2010, p. 132-3).

Contudo, ainda assim o Estado permanece como principal ator, principalmente no âmbito das iniciativas regulatórias. Por outro lado, a presença de vários atores com diferentes interesses implica igualmente no aumento das disputas entre os distintos traveses existentes na política de segurança energética como destaca (CIUTÃ 2010, p. 133), ressaltando que isso não significa que a natureza dos atores resulte obrigatoriamente em determinadas preferências políticas. A discussão nesse plano faz emergir, portanto, o embate que existe entre elementos/atores socioeconômicos e políticos de natureza e capacidade distintas, os quais tendem a apresentar demandas que são mais próximas de suas realidades cotidianas ou de seus interesses específicos.

A segurança energética, portanto, não seria uniformemente estruturada na lógica de subsistência, pois os diferentes participantes envolvidos investem em graus variados quanto às áreas da política, economia e meio ambiente. Tentam assim alcançar a segurança energética, agregando para tanto diferentes instrumentos políticos, incluindo os militares. No plano governamental tem-se uma identificação simples quanto a esse arco de interesses em diferentes níveis no âmbito da influência interministerial, que envolve o estabelecimento da agenda tanto em termo de interesses e objetivos, como também das medidas e ações a serem consideradas na solução de determinada questão.

Assim sendo, os Ministérios ligados à defesa almejam que a questão energética implique na priorização de esforços voltados, por exemplo, à capacidade de resposta em caso de ataque às fontes produtoras de energia

interna e externamente. Aqueles ligados às áreas de negócios estabelecem como prioridade, por exemplo, a construção de oportunidades de ampliação dos investimentos externos que geram crescimento interno. Já no meio ambiental tem-se, por exemplo, que a pauta de ações estatais se atenha à sustentabilidade e a proteção do meio ambiente.

De acordo com Felix Ciută (2010, p. 134) é igualmente necessário enfatizar que seria incorreto incluir a lógica da subsistência na abordagem neoclássica setorial da segurança, o que implicaria, por exemplo, em reduzir as dimensões constitutivas da energia (crescimento, sustentabilidade e meio-ambiente) aos setores político-militar, econômico e ambiental. A lógica da subsistência não pode ser igualmente compreendida como uma perspectiva setorial da segurança energética, tal qual proposta por Buzan, Wæver & de Wilde (1998), pois não está baseada no princípio da sobrevivência e não significa a ausência de ameaças.

De fato, a lógica de subsistência consiste em perceber que as políticas de segurança energética são um tipo não específico ou determinado de política de segurança, uma vez que se o problema da segurança energética for uma questão de falha do mercado a solução seria a aplicação de políticas destinadas a melhorar a funcionalidade do mercado; da mesma forma sendo o problema uma questão de ataques terroristas contra infraestruturas energéticas, a política de segurança energética referir-se-ia ao terrorismo ou qualquer modalidade de ameaça.

Com base no referencial teórico demonstrado, que escapa de certo modo à percepção mais tradicional no âmbito da segurança, passa-se por oportuno à análise de três dimensões à segurança energética: a militar, a econômica e a ambiental.

### **3.2.1. A DIMENSÃO MILITAR DA SEGURANÇA ENERGÉTICA BRASILEIRA**

As atividades relacionadas à defesa e seus objetivos podem ser caracterizadas como de *exercício da soberania* e *projeção da soberania* (Barrachina & Rial, 2006, p. 150-156). O *exercício da soberania* refere-se precipuamente à defesa do território nacional de um inimigo externo através da

efetiva ou potencial utilização da força, percepção relacionada à concepção tradicional de preservação da soberania interna e externa. O conceito de “segurança nacional” é empregado para justificar esse objetivo de defesa, concebido assim como um dos deveres básicos que um governo legítimo deve prover aos seus cidadãos.

A *projeção da soberania*, por outro lado, refere-se de modo eminente às ações que um determinado Estado realiza além de suas fronteiras na defesa de seus interesses, as quais estão relacionadas a necessidades vitais para a sua manutenção. Assim sendo, as iniciativas militares podem ser desenvolvidas numa perspectiva realista – relacionadas à preservação de interesses econômicos ou à estabilidade regional – ou numa perspectiva idealista – voltada à proteção de valores como o direito internacional ou interesses humanitários.

A dimensão militar da segurança energética brasileira compreende ações no campo do *exercício da soberania* sobre suas reservas e infraestrutura de energia, cuja finalidade é a sua vigilância, controle e defesa. A *projeção da soberania*, seja na perspectiva realista como na idealista, não faz propriamente parte da agenda de defesa do Brasil na esfera da segurança energética, pois, diferentemente de outros países, a sua atuação não é caracterizada por medidas que impliquem no deslocamento de efetivos militares (humano ou material) voltados a garantir o acesso ou a proteção a países fornecedores de energia, ou a manter a estabilidade em áreas produtoras, seja regionalmente ou no espectro mundial. Antes de tal postura denotar impassibilidade, faz-se necessário esclarecer que o governo brasileiro não possui tradição em atuar externamente buscando tutelar os interesses nacionais na ordem energética internacional aos moldes de ingerências diretas. Por oposto, suas iniciativas nesse sentido são caracterizadas pela utilização das vias diplomáticas, e não na possibilidade do uso da força.

No texto que estabelece a *Política de Defesa Nacional*<sup>24</sup>, aponta de modo explícito (itens 3 e 4) a possibilidade de intensificação de disputas sobre fontes de energia e outros recursos naturais escassos, os quais podem tornar-se objeto de interesse internacional e impelir a iniciativas voltadas à ingerência em

---

<sup>24</sup> Acessível em [https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf).

assuntos internos de outros países, o que pode resultar em situações de conflito. Diante dessa realidade, a Política de Defesa Nacional direciona que o planejamento da defesa nacional deve incluir todas as regiões do território brasileiro, instituindo que é necessário atentar-se particularmente às áreas vitais onde se encontra maior concentração de poder político e econômico, priorizando ainda o Atlântico Sul e a Amazônia, em razão da abundância de recursos e vulnerabilidade de acesso tanto pelas fronteiras terrestres como marítimas. A Amazônia brasileira, com seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, é foco da atenção internacional. A garantia da presença do Estado e a vivificação da faixa de fronteira são dificultadas, entre outros fatores, pela baixa densidade demográfica e pelas longas distâncias.

O mar sempre esteve relacionado com o progresso do Brasil, desde o seu descobrimento. A natural vocação marítima brasileira é respaldada pelo seu extenso litoral e pela importância estratégica do Atlântico Sul. O Atlântico Sul, segundo a Política de Defesa Nacional, é considerado uma área de importância estratégica, representando um espaço sobre controle brasileiro, que possui atualmente cerca de 4,5 milhões de quilômetros quadrados e sobre o qual exerce ainda o direito de jurisdição em relação aos recursos econômicos que se encontram nessa faixa territorial. Essa extensão do território brasileiro, devido à vasta dimensão e às riquezas naturais existentes é identificada como "Amazônia Azul"<sup>25</sup>.

No ano de 2010 a "Amazônia Azul" foi responsável pela produção de 90% do petróleo e aproximadamente 65% do gás no território brasileiro (ANP, 2012, p. 82-84) – fontes de energia mais usadas no mundo de hoje e imperativas para o desenvolvimento e que, inclusive, são objetos de disputas internacionais que também serão tratadas nesse trabalho. Com o anúncio da descoberta de grandes reservas de petróleo e gás nas bacias do Espírito Santo, de Campos e Santos, no ano de 2007, na chamada área do Pré-Sal, essa região passou a ter uma maior relevância. Conforme ressalta Carlos Wellington de Almeida (2010, p. 231), "Em termos da política de defesa atual, demandas novas dizem respeito à necessidade de defesa naval a partir da descoberta de petróleo pela Petrobrás

---

<sup>25</sup> Item 5.5 do Plano Nacional de Defesa.

na região do pré-sal”. Nesse esteio, o Brasil possuía potencial de figurar entre os maiores produtores do mundo de hidrocarbonetos, elevando a importância geopolítica do Atlântico Sul no contexto mundial (Vaz, 2010; Metri, 2009; Bandeira, 2008).

A discussão sobre segurança energética no contexto militar ou da defesa está assim intimamente relacionada à questão geopolítica. Nas palavras de Darc Costa (2009, p. 6-7), um dos determinantes centrais no jogo de poder e riqueza no âmbito das relações internacionais é a energia, sendo de importância capital nesse tabuleiro o controle de suas fontes. Diante dessa necessidade de domínio físico dos espaços onde se encontram as fontes de energia, a geopolítica, entendida como a ação política relacionada a aspectos geográficos, torna-se assim um fator relevante na conformação da segurança energética. Conforme esclarece o autor,

*“[a] geopolítica, a política aplicada sobre os espaços, tem na variável energética uma componente central na sua formulação. O excedente de poder gerado pelo domínio do espaço geográfico [...] tem na capacidade de geração de energia um elemento fundamental”. (Darc Costa 2009, p. 6-7)*

Sendo assim, a projeção de atuação militar deveria ter por base ações relacionadas à defesa de estruturas essenciais, como as bases de extração de recurso naturais e espaços específicos nas rotas marítimas, bem como os meios de transporte no território oceânico brasileiro, sejam as embarcações ou os dutos através dos quais são escoados os combustíveis fósseis.

Algumas análises sobre a geopolítica estadunidense (CAROLLI, 2010, Pg. 124) contribuem para a aceitação da tese de que as descobertas das reservas de recursos energéticos em águas brasileiras e o aumento da atuação do Poder Naval do Brasil no Atlântico Sul, foram relevantes para a decisão de reativar a 4ª Frota da Marinha dos EUA, cuja tarefa é manter a segurança marítima e monitorar as operações navais nas Américas Central e do Sul. Esse evento demonstraria claramente o aumento da relevância geopolítica da região, o que demanda uma posição de alerta por parte do Brasil.

Observa-se, portanto, uma alteração de postura dos EUA em relação ao Atlântico Sul, com a possível intenção de conter a influência brasileira na região. Mesmo considerando-se a presença da Marinha Norte-Americana (USN) com um viés cooperativo e independente da possibilidade de disputas e questionamentos acerca da soberania brasileira sobre esses recursos energéticos, a Marinha do Brasil deve apresentar como máxima a capacidade de controlar as águas jurisdicionais, a fim de defender o patrimônio nacional e contribuir para uma dissuasão estratégica.

A segurança energética brasileira no domínio de assuntos relacionados na esfera da defesa, portanto, apresenta atualmente como questão fundamental a construção das condições necessárias para que o país disponha de meios apropriados para exercer a defesa, controle e vigilância das águas jurisdicionais brasileiras, com o intuito de proteger as suas reservas de petróleo e gás.

Em razão disto, as discussões recentes sobre a descoberta de petróleo na região oceânica do pré-sal surgem como importante oportunidade para o reforço militar brasileiro (ALMEIDA, 2010, Pg 232). Nessa acepção, a Política de Defesa Nacional institui a necessidade de aperfeiçoar a vigilância, o controle e a defesa das águas jurisdicionais brasileiras, assim como o imperativo de possuir os meios para executar essas atribuições e a segurança das linhas de comunicações marítimas.

A Estratégia Nacional de Defesa<sup>26</sup>, aprovada pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, delinea de modo mais específico os parâmetros e formas através das quais devem ser desenvolvidas as ações propendendo exercer a vigilância e a defesa das águas jurisdicionais brasileiras. De acordo com tal diploma o papel principal na defesa desse espaço ficará a cargo da Marinha do Brasil, cuja primazia é garantir os meios para negar o uso das águas sob o controle nacional a qualquer concentração de forças inimigas que venham a se aproximar do Brasil por via marítima (PND - END, pg. 67).

A negação do uso do mar ao inimigo é considerada o ponto de referência para a organização da estratégia de defesa marítima do Brasil, que repercutirá inclusive nos planos de reconfiguração das forças navais. A Estratégia Nacional

---

<sup>26</sup> Disponível em [https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf).

de Defesa ratifica de modo determinante que deve ter como um dos seus focos a defesa pró-ativa (PND - END, pg. 68) das plataformas petrolíferas que se encontram nas águas jurisdicionais brasileiras, devendo estar preparados para adotar medidas de resguardo do território, das linhas de comércio marítimo e plataformas de petróleo e do espaço aéreo nacionais. As Forças Armadas deverão, também, estar habilitadas a aumentar rapidamente os meios humanos e materiais disponíveis para a defesa. Exprime-se o imperativo de elasticidade em capacidade de mobilização nacional e militar para responder da maneira necessária a qualquer ameaça proveniente de outro país ou de forças não-convencionais ou criminosas. A preocupação nacional no estabelecimento dessa rede de proteção se estabelece como uma prioridade da política nacional de defesa do governo brasileiro, tendo como objetivo concorrente o uso do mar para fins lícitos para a comunidade internacional (MARTINS, 2010, p. 87).

Ainda que a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa sejam objeto de críticas por “apresentar diversas inconsistências conceituais e muitas limitações operacionais”, o Brasil precisa dispor de capacidade e meios suficientes para defender os seus interesses contra quaisquer ingerências terceiras.

Mesmo que alguns autores considerem um ou outro documento “completamente desconectado das relações de força no mundo real, ou desconhecedor das carências orçamentárias brasileiras” e compostos por “frases soltas e intenções declaradas, sem que elas possuam, no entanto, uma conexão mais precisa com a realidade sul-americana atual” (ALMEIDA, 2010a, p. 1-2; ALMEIDA, 2009), ou que as possíveis ameaças ao “tesouro” que guarda o pré-sal não derive de estruturas militares, mas de razões ordem política e econômica (RUDZIT, NOGAMI, 2009, p. 7), a importância da sistematização dos elementos conceituais de defesa e segurança são extremamente relevantes – mesmo considerando o mínimo prático de consolidação e disseminação dos objetivos e práticas a que se respaldam as forças armadas.

O controle adequado das áreas marítimas exige a presença da Marinha do Brasil, realizando atividades de patrulha naval por meio de navios com capacidade de permanência e de desenvolver altas velocidades de perseguição, inspeção e captura de embarcações suspeitas ou que violem a legislação

brasileira (CAROLLI, 2010, Pg.142). O apoio através da aviação baseada em terra, sob o comando da Força Aérea ou da Marinha, ou então por aeronaves embarcadas, ampliaria a capacidade de atuação desses navios.

Por outro lado, a necessidade de vigilância das águas jurisdicionais brasileiras exige o aprimoramento da estrutura de Comando e Controle da Marinha Brasileira que atualmente conta com apoio de sistemas como os de Informações sobre o Tráfego Marítimo; de Identificação Automática de Navios; e de Informações e Previsões Ambientais. Apesar disso, adverte que

*“[...] o monitoramento das águas contribui, mas não garante o efetivo controle de áreas marítimas e a defesa do patrimônio nacional. Esse controle só será possível com a presença de navios de guerra capazes de proteger o tráfego marítimo, as plataformas de petróleo e os recursos naturais existentes na plataforma continental”. (Carolli, 2010)*

Um dos ingentes desafios para a assistência e proteção das abundantes reservas de energia fóssil no país é fazer perceber à elite, à classe política e à sociedade em geral a necessidade de conceber a segurança energética brasileira sob o ponto de vista dos imperativos de ordem militar e de defesa (Carolli, 2010; Teixeira da Silva, 2009).

Durante toda a Guerra fria (1947-1991) o Brasil esteve excêntrico aos grandes conflitos internacionais, não participando – em termos de política externa e de defesa – dos grandes eventos políticos, diplomáticos e, mesmo, bélicos internacionais. De certa forma, esta exterioridade do país aos grandes conflitos acabou por gerar um “complexo de ilha”, segundo o qual estaríamos ao largo dos grandes conflitos. Da mesma forma, as pesadas tarefas nacionais – como educação e saúde públicas – imporiam um claro limite com gastos militares.

A este sentimento de “ilha”, ao lado de uma falsa garantia de estar distante dos conflitos internacionais, somam-se a memória do regime militar no país (1964-1984), momento em que a cúpula militar, apoiada por grupos políticos influentes, assumiram a responsabilidade de administrar o Brasil. Pode-se depreender que esses três elementos contribuem fortemente para a grande

dificuldade de se pensar e formular uma política pública de segurança e de defesa – independente da seara, não se restringindo à segurança energética.

O Estado brasileiro, no que concerne à diplomacia, sempre se pautou por valores relacionados ao pacifismo, não intervencionismo, defesa da igualdade soberana das nações, respeito ao Direito Internacional, apoio às organizações internacionais e o reforço da cooperação intergovernamental, seja em relações bilaterais, multilaterais ou junto a organizações internacionais.

Entretanto, a diplomacia por si não é capaz de garantir, *a priori*, harmonia e equilíbrio na estrutura internacional de relacionamento entre nações quando se tornar um dos maiores produtores mundiais de energia fóssil.

Não se quer afirmar com tal assertiva que a diplomacia é desnecessária, nem que o país deve se colocar alheia aos valores mencionados e partir para o militarismo oposto. Pelo contrário, trata-se de uma junção de ambos, dentro de cada esquadro de sua competência e atuação, para que sejam complementares à atuação no planejamento do Estado.

Nesse panorama, por conseguinte, pode-se conjecturar a possibilidade de que os recursos energéticos existentes nas águas jurisdicionais brasileiras possam levar a antagonismos, situações estas em que o país necessita estar organizado para proteger os interesses nacionais. É preciso apreender que os investimentos na Marinha do Brasil podem representar um importante aporte a outros fins, tais como, com aplicações mais abrangentes e de longo prazo, quais sejam o avanço da produção naval brasileira, geração de tecnologia, emprego e renda; combate aos crimes transnacionais como o tráfico de armas e droga, bem como os ataques pirataria, ampliação dos meios de socorro em caso de acidentes aéreos ou de embarcações no Atlântico Sul; amparo em ações que propõe-se a conter danos ambientais (decorrentes de vazamentos em plataformas de extração de combustível fóssil ou nas embarcações que realizem o seu transporte).

A segurança energética brasileira conformada na necessidade de vigilância, controle e defesa das reservas oceânicas de petróleo e gás, seguida do consequente investimento no reforço das forças armadas nacionais, em especial da Marinha, também é uma demanda decorrente da intenção brasileira

de ocupar a posição atuante e de relevo no cenário internacional. Isso se sustenta não apenas no fato do Brasil ser uma das maiores economias do mundo, mas também do seu protagonismo decorrente das suas vastas riquezas naturais e energéticas. A Política Nacional de Defesa reforça a perspectiva de “reformulação e a democratização das instâncias decisórias dos organismos internacionais” e a “solução pacífica de controvérsias”, ao mesmo tempo recomenda e adverte que “não é prudente conceber um país sem capacidade de defesa compatível com sua estatura e aspirações políticas”. O domínio da produção de um recurso de tamanho valor estratégico alude em crescimento da relevância do país no panorama internacional. Como consequência tem-se o aumento de sua visibilidade e a injunção de maiores desafios.

### **3.2.2. A DIMENSÃO ECONÔMICA DA SEGURANÇA ENERGÉTICA**

A dimensão econômica da segurança energética abrange as oportunidades e riscos decorrentes das iniciativas internacionais das empresas e do governo brasileiro, arroladas ao desenvolvimento de negócios para corporações nacionais no mercado mundial de energia. Além de criar oportunidades econômicas externas proveitosas para o Brasil, alguns fatores podem ameaçar a segurança energética nacional, incluindo problemas que vão desde a interrupção do fornecimento de energia ao desequilíbrio da balança de pagamentos e confisco de ativos de empresas brasileiras, podendo causar fortes impactos na economia nacional.

O governo brasileiro tem incentivado há algum tempo as empresas nacionais ligadas principalmente ao setor de infraestrutura a expandirem seus negócios no exterior, com o objetivo de atuarem em empreendimentos no setor de energia. A finalidade dessas iniciativas é criar circunstâncias que impliquem em resultados positivos para o desenvolvimento econômico interno a partir do crescimento das empresas brasileiras.

No aspecto mais amplo, a necessidade de apoio governamental para políticas de internacionalização das empresas domésticas está relacionada ao fortalecimento das empresas nacionais, competitividade, aumento das

exportações, geração de divisas e acesso à tecnologia (ALEM, CAVALCANTI, 2005, 72). Ações assim configuradas também ensejam o fomento das esferas de influência nos países fornecedores de energia, gerando condições necessárias para constituir ou reforçar iniciativas comuns no campo da segurança energética. Agindo com tais direcionamentos o Estado brasileiro, aparentemente, demonstra que compreende (ou tem potencial de compreender) a multiplicidade de enfoques e meios disponíveis na abordagem de questões relacionadas à segurança, colocando-a não apenas como uma dicotomia simplificada entre problema e resolução, mas também como um vetor de oportunidades.

Tais iniciativas se colocam no denominado processo de internacionalização das empresas, que consiste “[no] processo pelo qual [a empresa] passa a obter parte ou totalidade de seu faturamento a partir de operações fora de seu país de origem, seja através da exportação ou do licenciamento de produtos e processos produtivos, seja através da realização de investimentos diretos” (Ribeiro & Lima, 2008, p. 8).

O processo de internacionalização consiste, assim, numa mudança de paradigmas estratégicos das empresas, que deixam de atuar unicamente no mercado brasileiro e se direcionam a perspectivas de atuação no mercado externo.

Alguns dados apresentados pelo Banco Central do Brasil (BC) sobre os investimentos brasileiros diretos no exterior (IBD) demonstram que as aplicações dirigidas ao setor energético têm se destacado, cujo crescimento foi objeto de menção especial no relatório de Capitais Brasileiros no Exterior do BC, ano-base 2011<sup>27</sup>. De acordo com este documento, “[a] extração de petróleo e gás foi o setor que mais se destacou no ano em termos de aumento de relevância, com seu estoque de participação no capital passando de US\$ 6,3 bilhões, em 2010, para US\$ 14,7 bilhões, em 2011” (BC, p. 2).

O último relatório apresentado pelo Banco Central, publicado em novembro de 2018<sup>28</sup>, aponta que a maior parte do fluxo líquido de Operações

---

<sup>27</sup> Disponível em <https://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2013/12/ri201312b6p.pdf>.

<sup>28</sup> Disponível em <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioid>.

Intercompanhia – investimento reverso é oriunda de transações relacionadas ao comércio exterior de bens<sup>29</sup>. Setores exportadores ligados a petróleo e extração de minerais metálicos são os mais representativos nesse tipo de operação, chegando à 17 bilhões.

**IDP na forma de Participação no Capital, exclusive lucros reinvestidos – Ingresso bruto por setor de atividade econômica – 2017**

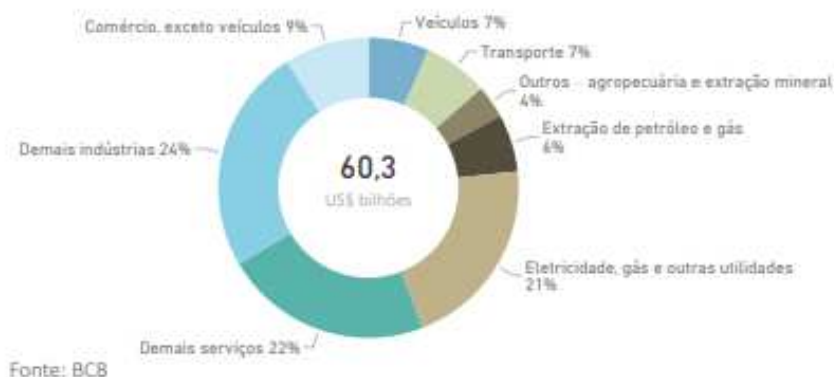


Figura: Participação no Capital nacional de lucros reinvestidos por setor de atividade.

**IDP Operações Intercompanhia – Distribuição por setor de atividade econômica – 2017**



Figura: Índice de distribuição financeira por setor de atividade.

Os principais entes públicos no Brasil que estão envolvidos nas políticas de investimentos de empresas brasileiras no exterior, segundo Ribeiro & Lima (2008, p. 35), são o Ministério das Relações Exteriores – MRE; a Agência

<sup>29</sup> Do total da dívida externa intercompanhia, 52% era devido em mercadorias em 2017. Nessas operações, as matrizes residentes no Brasil recebem empréstimos das subsidiárias não residentes, assumindo o compromisso de amortizar essa dívida com exportações de mercadorias. O pagamento desse passivo externo, portanto, não gera demanda por moeda estrangeira no mercado de câmbio doméstico.

Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – APEX-Brasil; a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI; o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; e a Secretaria de Assuntos Internacionais – SAIN, do Ministério da Fazenda.

A atuação desses órgãos públicos é caracterizada de forma em que os três primeiros demonstram uma nítida preocupação em desenvolver uma visão estratégica para os investimentos brasileiros no exterior, seja em termos do benefício que as empresas podem obter com esse processo, seja pelo impacto positivo que os investimentos podem ter sobre os fluxos de comércio exterior do país, seja ainda por quanto os investimentos podem colaborar para a integração regional sul americana (RIBEIRO, LIMA, 2008), mais especificamente com vistas à maior integração do Brasil com os mesmos. O trabalho do BNDES, por sua vez, relaciona-se basicamente à administração de uma linha de crédito destinada especialmente à realização de investimentos no exterior por parte das empresas brasileiras. Já a Secretaria de Assuntos Internacionais analisa a questão dos investimentos sob o prisma macroeconômico, qual seja, do quanto esses investimentos podem colaborar para o crescimento econômico e seus impactos sobre o balanço de pagamentos brasileiro. (RIBEIRO, LIMA 2008, p. 35-6).

É preciso estabelecer critérios precisos para a cobrança de desempenho dessas empresas nacionais que recebem apoio a partir de políticas públicas (ALEM, CAVALCANTI, 2005), tais como: aumento das exportações; transferências de tecnologia para o país de origem; importação de insumos; e repatriação de divisas. De qualquer forma o estímulo à internacionalização das empresas não beneficia apenas as firmas multinacionais, e deve ser compreendida de maneira mais ampla “[...] pois a necessidade de políticas de apoio deliberado à internacionalização se justifica pelos ganhos gerados para o país como um todo a partir do aumento das exportações, geração de divisas e acesso a novas tecnologias” (ALEM, CAVALCANTI, 2005, p. 69).

Os países da América do Sul são o principal alvo das ações das empresas multinacionais brasileiras para empreendimentos que envolvem a produção e geração de energia, tais como a construção de hidrelétricas e termelétricas, a exploração de minérios e gás, o investimento na indústria transformadora de

matéria-prima como refinarias e petroquímicas, bem como a edificação de gasodutos e outras interconexões energéticas (Lohbauer, 2010, p. 118). É importante salientar que as principais empresas brasileiras que atuam nessa área incluem tanto firmas privadas como algumas estatais e ex-estatais, bem como aqueles que têm participação estatal no seu capital que permitem a sua interferência nos processos decisórios, com destaque para os empreendimentos realizados por Petrobras, Eletrobrás, Odebrecht, Andrade Gutierrez e Camargo Correa (cf. Castro, Rosental & Klagsbrunn, 2011; Ribeiro & Lima, 2008; Iglesias, 2007).

A atuação da Petrobras na América do Sul é a que trouxe maior relevo ao incluir nove países e uma diversidade de atividades na área de energia, compondo-se da seguinte forma: na Venezuela participa de atividades de produção petróleo e gás no território deste país; na Colômbia a atuação está focada na exploração, produção e distribuição de combustíveis; no Equador, exerce atividades e negócios de exploração e produção petrolífera, bem como transporte por oleoduto; no Peru ocorre a produção de barris de petróleo e a participação em diversos ativos exploratórios no país; no Chile e no Paraguai a ação restringe-se atualmente à comercialização e distribuição de combustíveis para redes de postos e fornecedores no comércio local; na Bolívia o foco é na exploração, produção, transporte por dutos e por compressão, sendo a maior empresa em atuação no país; na Argentina é uma das maiores empresas na produção de petróleo e gás natural no país, abrangendo a exploração, produção, refino, transporte por dutos, comercialização, distribuição e no setor de energia elétrica; e, no Uruguai destaca-se a distribuição de gás natural, manufaturado e liquefeito de petróleo, e a rede de comercialização combustíveis nos Postos Petrobras<sup>30</sup>.

O Plano Decenal de Expansão Energética 2027<sup>31</sup>, do Ministério de Minas e Energia, dispõe acerca do planejamento em relação à integração energética do Brasil com países latino-americanos. Aborda a produção de energia na matriz regional e suas interconexões com os países vizinhos no que tange à geração

---

<sup>30</sup> Disponível em <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/>.

<sup>31</sup> Disponível em <http://www.mme.gov.br/documents/10584/1432059/Plano+Decenal+de+Expans%C3%A3o+de+Energia+2027+%28PDE+2027%29/66498aa7-5e33-47ea-b586-2a6b1b994f7f?version=1.1>.

centralizada de energia elétrica, sua transmissão, produção de petróleo e gás natural, biocombustíveis.

Destacando-se, de maneira exemplificativa, tanto os estudos referentes aos aproveitamentos hidrelétricos fronteiriços com a Bolívia e com a Argentina, quanto os de integração dos sistemas de transmissão interregionais envolvendo Brasil, Guiana, Guiana Francesa e Suriname. Os aproveitamentos hidrelétricos não fronteiriços que se localizariam em territórios Guianense, Boliviano e Peruano também constam na pauta. Os projetos de integração eletro-energética devem harmonizar diversos benefícios, como, por exemplo, explorar a complementariedade dos regimes hidrológicos, aumentar a confiabilidade e a segurança dos sistemas nacionais envolvidos, reduzir a dependência de energia das termelétricas e minimizar os impactos ambientais. Os projetos identificados entre o Brasil e países sul-americanos, que representam possibilidades futuras de integração energética possuem um grande potencial, tanto de produção, quanto de aproximação regional.

Em território peruano, existem projetos para a construção de seis usinas hidrelétricas que totalizam cerca de 6.300 MW<sup>32</sup> de capacidade instalada. O aproveitamento de Inambari é o que está em estágio mais avançado, sendo que os estudos de inventário da bacia hidrográfica e viabilidade técnico-econômica para a construção da usina já estão concluídos. A energia chegará ao Brasil através de linhas de transmissão que fariam conexão a uma subestação em Inambari e a outra em Sumabeni, no Peru, com extensões de 460 km e 600 km, respectivamente, e seguiriam, atravessando Rio Branco, no Acre, até realizarem a conexão final em uma subestação localizada em Porto Velho, Rondônia. As negociações encontram-se paralisadas por problemas ambientais e contratuais.

Na fronteira entre Brasil e Argentina foram concluídos os estudos de inventário hidrelétrico da bacia hidrográfica do Rio Uruguai, através do qual foram identificados dois possíveis aproveitamentos hidrelétricos – Garabi e Panambi – com potência instalada estimada em 2.200 MW. Os estudos de viabilidade técnico-econômica e socioambiental foram executados parcialmente até o ano de 2015. Atualmente as instituições governamentais de ambos os

---

<sup>32</sup> Ministerio de Energía y Minas. Plan Referencial de Electricidad 2008 a 2017. Peru, 2008.

países buscam solução para a retomada destes estudos no sentido de cumprir o objeto do Tratado para o “Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartilhados dos Trechos Limítrofes do Rio Uruguai e de seu Afluente o Rio Pepiri-Guaçu”, firmado pelos governos em 1980.

O documento também elenca que na porção binacional do Rio Madeira, Brasil e Bolívia<sup>33</sup> planeja-se construir a hidrelétrica GuajaráMirim ou Ribeirão – 3.000 MW que estaria a montante das usinas de Jirau e Santo Antônio, o que possibilitaria maior controle na operação dessas usinas. Em novembro de 2016, foi firmado entre Eletrobrás, ENDE (Empresa Nacional de Electricidad) e CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) um Convênio de Cooperação Técnica com o objetivo de realizar os estudos de inventário hidrelétrico binacional em parte da bacia do rio Madeira e principais afluentes. Em território boliviano, existem aproveitamentos hidrelétricos identificados como de comum interesse para as partes. Entre eles, encontram-se os projetos das hidrelétricas Cachoeira Esperança e El Bala, no rio Beni, afluente do rio Madeira. A potência instalada para o conjunto destes dois projetos é estimada em 2.670 MW<sup>34</sup>.

O Projeto Arco Norte corresponde a estudos para avaliar a viabilidade de implantação de um sistema de transmissão, com extensão aproximada de 1.900 km, para a integração eletro-energética entre Boa Vista-Roraima (Brasil), Guiana, Suriname, Guiana Francesa e o estado do Amapá (Brasil). Essa iniciativa conta com a participação de empresas dos países citados. Além dessas empresas também participam o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, responsável pela contratação e coordenação dos estudos, e a Agence Française de Développement – AFD (agência de cooperação financeira do governo francês). Os estudos de pré-viabilidade coordenados pelo BID, foram concluídos em novembro de 2016.

As próximas etapas do projeto envolvem a realização de estudos de inventário hidrelétrico na Guiana e no Suriname visando dar continuidade ao desenvolvimento do projeto Arco Norte.. Os órgãos franceses reconhecem o

---

<sup>33</sup> CARPIO, Jorge; ROMERO, Daniel. Los grandes proyectos hidroeléctricos en la Amazonia boliviana. San Buenaventura-Bolívia, 2017.

<sup>34</sup> Ministerio de Hidrocarburos y Energia. Plan Eléctrico del Estado Plurinacional de Bolivia. Bolívia, 2025.

projeto da interconexão Arco Norte como uma oportunidade, porém, qualificam a iniciativa como uma hipótese de longo prazo.

Brasil e Guiana constituíram uma comissão mista, em 2013, a fim de desenvolver estudos acerca da construção de dois aproveitamentos hidrelétricos (Upper Mazaruni e Middle Mazaruni) em território guianense, ao longo do Rio Mazaruni, com potencial aproximado de geração elétrica de 4,5 GW. Os excedentes de energia produzidos pelos empreendimentos poderiam ser exportados para o Brasil, por meio de interligações ao Sistema Interligado Nacional – SIN. A existência de um sistema de transmissão de energia para o Brasil é condição necessária para viabilizar esses projetos. As ações direcionadas à elaboração de um tratado entre os dois países estão atualmente suspensas.



Figura: Integração Energética Regional

No âmbito da integração sul-americana – considerado um objetivo prioritário de política externa – a segurança energética tem sido um dos principais motivos para aproximação dos países da região assim como um meio

para reforçar o protagonismo brasileiro, em razão da sua capacidade técnica, econômica e natural no setor de energia, que é nitidamente superior quando comparada com a maioria dos países do continente (Souza, 2012).

De modo agregador, a segurança energética também contribui para outros objetivos prioritários de política externa, voltados à ampliação da participação das empresas brasileiras na área. Isso reforça a pretensão brasileira de confirmar sua liderança regional, como ator político preponderante na América Latina, bem como colaborar para a sua afirmação no plano global (Araujo, 2012), sendo a oitava economia do mundo, ainda em crescimento.

Uma parte considerável desses objetivos é fomentada no âmbito da Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA), que foi concebida como uma forma de integração funcional, voltada a estimular a integração e o desenvolvimento da região. Os membros da IIRSA têm atuado firmemente no sentido de melhorar a infraestrutura regional (CALDAS, DIZ E JUNIOR, 2016) na área de transportes, comunicações e energia como configuração de proporcionar condições mais propícias para o aperfeiçoamento da capacidade da cadeia produtiva dos países, agenciar condições imperativas para a ampliação das exportações sul-americanas e incrementar o aumento do consumo no âmbito dos mercados domésticos e intra-regional (Alves, 2011; Hiratuka & Sarti, 2010).

As empresas brasileiras no exterior que atuam em projetos vinculados à infraestrutura, em particular na América do Sul, enfrentam como maior desafio aos seus empreendimentos o financiamento dos investimentos a serem realizados e a estabilidade institucional dos países onde investem, o que torna necessário manter boas relações governamentais (LOHBAUER, 2010, p.121). Na visão do referido autor, uma vez “Mantidas a ordem institucional e a proximidade com autoridades de governo e formuladores de políticas públicas, estas empresas tem significativa segurança de uma boa performance nos seus investimentos, além de sua proteção” (Lohbauer, 2010).

Pode-se entender que essa expansão da atuação econômica nacional no setor de energia está inserida em um ambiente propício às aproximações e acordos regionais

*“A América do Sul vive uma conjuntura política nunca observada antes em sua história, com a entrada na esfera do poder de representantes de camadas e grupos sociais até então marginalizados das decisões políticas. Isto está levando a uma confluência das políticas nacionais de cada país, no sentido do apoio mútuo a políticas nacionais de rupturas com o status-quo econômico em dois planos: melhor distribuição da renda pessoal e desenvolvimento das economias nacionais com vistas a prover suas populações de melhores condições de vida e de trabalho”. (Castro, Rosental & Klagsbrunn, 2011, p. 4)*

Mesmo considerando essa paisagem favorável e adequada, algumas ocorrências criaram fraturas resultantes de divergências nos interesses brasileiros e de países vizinhos, com os quais ainda existem projetos de integração energética. Um caso refere-se aos estremecimentos nas relações entre Brasil e Bolívia, em maio de 2006, quando o presidente boliviano Evo Morales decretou a nacionalização do setor de gás e petróleo do país, baseada no referendo de julho de 2004, em que a população decidiu a favor da retomada das reservas por parte do Estado. Com a estatização feita pelo governo da Bolívia, todo o petróleo e gás explorados no território boliviano ficaram sob o controle da estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

A ação de nacionalização **tomou grande atenção** em todo o mundo devido à ocupação militar das refinarias, inclusive as da Petrobras, que é a empresa que mais espaço ocupa no mercado energético boliviano. Em extensas negociações os representantes dos dois governos conseguiram ajustar as pendências, em certo modo inicialmente desfavorável ao Brasil, que em contraponto negociou o aumento do preço do gás importado aumentando em cerca de US\$ 100 milhões o valor pago anualmente, o que resultou na manutenção do fornecimento e da relação harmônica entre os países (Paiva, 2011, p. 10-11) – mas que para muitos evidenciou certa fragilidade frente ao governo brasileiro, por ausência de atuação mais firme e direta quanto ao entrave.

Uma segunda situação se relaciona ao projeto binacional da Usina Hidrelétrica de Itaipu, localizada na fronteira do Brasil e Paraguai, utilizando as águas do Rio Paraná. Após assumir a presidência no Paraguai em 2008, Fernando Lugo exigiu que fossem revistos os valores pagos pelo Brasil pela energia importada de Itaipu, o que levou a um processo de negociação que durou cerca de um ano, terminando em um acordo firmado no governo, em 2009. Nos termos do acordo, a Declaração Conjunta “*Construyendo una nueva etapa em la relación bilateral*”, a revisão dos valores fez com que o Brasil majorasse o pagamento de US\$ 120 milhões para cerca de US\$ 360 milhões anuais pela energia que corresponde ao Paraguai, bem como a construção de linha de transmissão<sup>35</sup>.

Essas ocorrências mostram que os países sul-americanos não ignoram a importância regional do Brasil, demonstrando interesse em resguardar as relações. A abrangência de atuação das empresas brasileiras na América do Sul deve sopesar a possibilidade de descontentamento dos demais países em razão de uma possível percepção de ação “imperialista” do Brasil na região (Souza, 2011; Luce, 2007). A política deve exercer um papel importante nos meandros das relações econômicas:

*“É a política que deve prever e evitar que uma dependência mútua se transforme em um forte favorecimento do país economicamente mais forte. Se deixarmos apenas que as condições econômicas imperem, sai sempre ganhando a parte mais forte. Contra uma forte pressão da grande imprensa no país, o governo brasileiro tem reconhecido a necessidade de dar contrapartidas justas aos países limítrofes em suas ações na região. Mas deve-se sublinhar que só uma posição decidida e serena dos governos parceiros é que vai levar a que essas maiores contrapartidas ocorram”.* (CASTRO, ROSENTAL, KLAGSBRUNN, 2011, p. 13).

---

<sup>35</sup> Em fevereiro de 2019, o novo governo eleito apontou que iniciará uma renegociação dos valores do acordo.

O Brasil necessita, assim, construir formas diplomáticas e razoáveis para contrabalançar seus objetivos de preponderância regional, talvez mediante compensações econômicas, principalmente em proveito do desenvolvimento dos países receptores de investimentos, sem se esquivar de eventuais instabilidades político-econômicas, com repercussões diretas na segurança energética regional. Nesse sentido “[...] a reação ao “imperialismo” brasileiro da parte dos países receptores de investimentos - como ocorre na Bolívia - e a concorrência asiática podem contribuir para a integração baseada na cooperação/solidariedade, limitando a tendência à exploração” (MATOS SOUZA, 2011, p. 3)

### **3.2.3. A DIMENSÃO AMBIENTAL DA SEGURANÇA ENERGÉTICA**

O *Intergovernmental Panel on Climate Change* organização inserida na estrutura das Nações Unidas, apresenta em diversos de seus *reports*<sup>36</sup> que o modelo de desenvolvimento ainda usado traz consequências ambientais consideráveis, com a exploração cada vez maior de recursos naturais e a emissão de poluentes nos ecossistemas rurais e urbanos, numa amplitude local, regional e global (ROGNER et. al., 2007, p. 97).

Nessa conjuntura, mostra-se necessário a tomada de ações sólidas para dar solução ao aumento da concentração de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) e outros gases de efeito estufa na atmosfera, decorrente sobretudo da queima de combustíveis fósseis – com destaque para o petróleo – que contribuem para elevar as temperaturas globais e agravar as mudanças climáticas (ROGNER et. al., 2007; IEA, 2007).

Na esfera internacional, a pressão dos países desenvolvidos e entidades ambientais têm sido fortes contra os países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, mas especialmente contra a China e a Índia, em razão do grande impacto ambiental que o crescimento desses países tem gerado, principalmente em razão do aumento do consumo de combustíveis fósseis.

---

<sup>36</sup> Disponível em <https://www.ipcc.ch/report/2019-refinement-to-the-2006-ipcc-guidelines-for-national-greenhouse-gas-inventories/>.

O relatório final do Balanço Energético Nacional 2018 (EPE, p. 19), a matriz energética brasileira apresenta um elevado índice de participação de fontes renováveis:

*“O Brasil dispõe de uma matriz elétrica de origem predominantemente renovável, com destaque para a fonte hídrica que responde por 65,2% da oferta interna. As fontes renováveis representam 80,4% da oferta interna de eletricidade no Brasil, que é a resultante da soma dos montantes referentes à produção nacional mais as importações, que são essencialmente de origem renovável”.*  
(EPE, pg. 16).

Nos últimos anos, devido ao desenvolvimento econômico, o Brasil tem aumentado consideravelmente o consumo de energia, registrando altas consecutivas na utilização de fontes não-renováveis em comparação com as fontes renováveis. Segundo os números do Balanço Energético Nacional 2018 (EPE, p. 9), o ano de 2017 registrou-se um acréscimo de 6.775 MW.

A geração de energia elétrica no Brasil em centrais de serviço público e autoprodutores atingiu 588,0 TWh em 2017, resultado 1,6% superior ao de 2016. As centrais elétricas de serviço público, participaram com 83,5% da geração total. A geração hídrica, principal fonte de produção de energia elétrica no Brasil, teve sua participação reduzida em 2,6% na comparação com o ano anterior. A geração elétrica a partir de não renováveis representou 20,8% do total nacional, contra 19,6% em 2016. A geração de autoprodutores (APE) em 2017 participou com 16,5% do total produzido, considerando o agregado de todas as fontes utilizadas, atingindo um montante de 96,8 TWh. Desse total, 55,4 TWh não foram injetados na rede, ou seja, produzidos e consumidos pela própria instalação geradora, usualmente denominada como APE clássica. A autoprodução clássica agrega as mais diversas instalações industriais que produzem energia para consumo próprio, a exemplo dos setores de Papel e Celulose, Siderurgia, Açúcar e Álcool, Química, entre outros, além do Setor Energético. Neste último, destacam-se os segmentos de exploração, refino e produção de petróleo (EPE, 2018, pg.15).

Participação das fontes na capacidade instalada

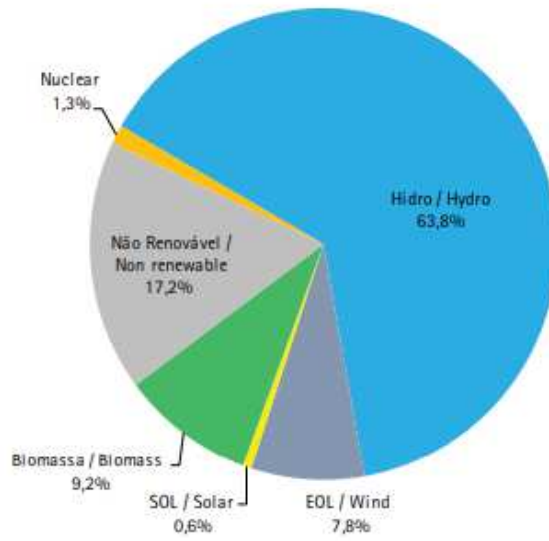


Figura: participação das fontes de energia pela capacidade instalada

Gráfico 1.1 - Oferta Interna de Energia Elétrica por Fonte  
Chart 1.1 - Domestic Electricity Supply by Source

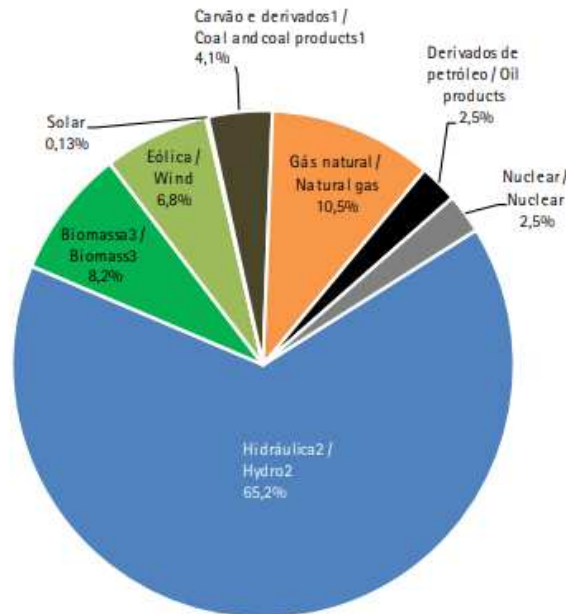


Figura: Oferta interna de energia por fonte

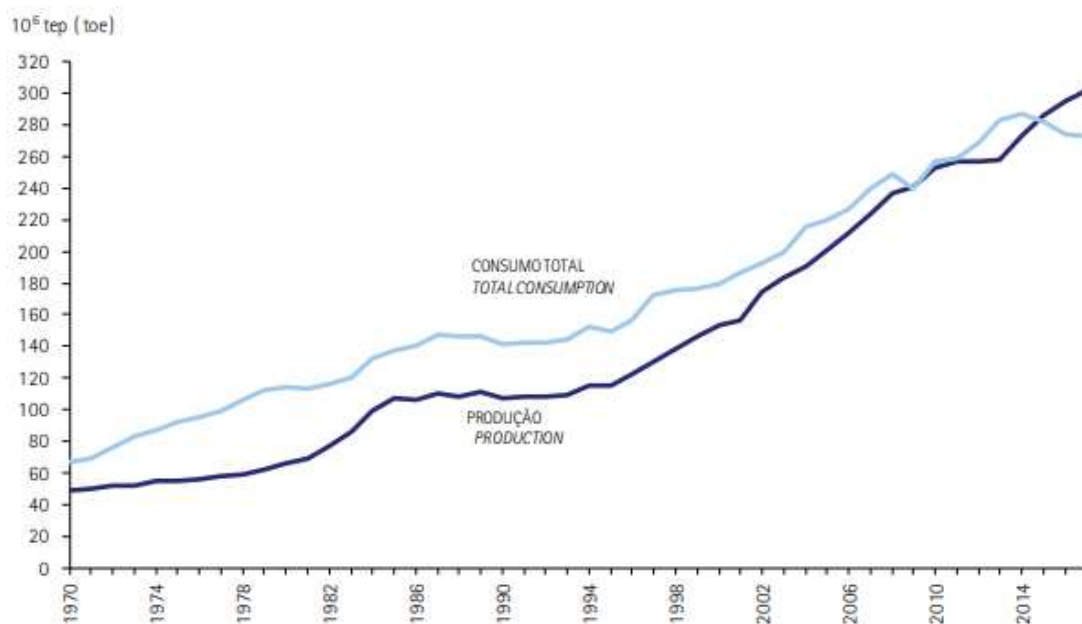


Figura: Consumo total nacional por ano X produção

A produção nacional de petróleo cresceu 4% em 2017, atingindo a média de 2,62 milhões de barris diários, dos quais 95,0% são de origem marítima.

*“A média diária de produção do ano foi de 109,9 milhões de m<sup>3</sup>/dia e o volume de gás natural importado foi de 29,4 milhões de m<sup>3</sup>/dia. Com isto, a participação do gás natural na matriz energética nacional atingiu o patamar de 12,9%. A demanda industrial por gás natural registrou um avanço de 1,4% em relação ao ano anterior, devido principalmente ao crescimento da atividade siderúrgica. O consumo de gás natural na geração térmica (incluindo autoprodutores e usinas de serviço público) aumentou 15,3%, atingindo o patamar de 65,6 TWh. Em 2017 o gás natural destinado à geração de energia elétrica alcançou na média 40,1 milhões m<sup>3</sup>/dia, representando uma expansão de 15,3% ante 2016” (EPE, 2018, pg. 21)*

Ainda de acordo com o documento, uma análise dos valores de energia elétrica produzida mostra um acréscimo na participação de recursos fósseis em 1,2%, o que representou diminuição no montante de eletricidade de origem

renovável. A geração elétrica a partir de não renováveis representou 20,8% do total nacional, contra 19,6% em 2016.

Mesmo envolto a um período de crise econômica, de certa forma existiu crescimento em alguns setores, mesmo tímido – o que é demonstrado pelos valores percentuais reduzidos. Ainda assim, deve-se considerar o impacto do crescimento econômico brasileiro em sua demanda por fontes primárias de abastecimento energético. De acordo com estudo elaborado pelo Ministério de Minas e Energia (MME/EPE, 2007), entre 2005 e 2030 o consumo total de gás natural no Brasil deve aumentar em mais de 350%. No mesmo período, o consumo final de energia a partir de derivados do petróleo tem perspectiva de crescimento superior a 100%, permanecendo na liderança entre as fontes empregadas no consumo de energia no país.

O ponto que pode ser considerado como mais relevante sobre a distinção da agenda ambiental da segurança energética brasileira no plano externo é o fato dela extrapolar as discussões centradas em temas estritamente relacionados à proteção dos ecossistemas naturais e humanos. Não se limita à temática da internalização dos custos ambientais pela utilização de combustíveis fósseis, a exploração cada vez maior de recursos naturais e a emissão de poluentes nos ecossistemas rurais e urbanos. A pauta de interesses e objetivos que norteiam a atuação internacional brasileira em matéria ambiental está relacionada a outras duas premissas que fazem a composição discursiva dos demais países em desenvolvimento na área (Iure Paiva, 2009, p. 127), incorporando debates sobre (1) promoção do desenvolvimento nacional e (2) mudanças no sistema de relações econômicas internacionais.

A primeira premissa se consubstancia no utilitarismo de que uma busca pela elevação dos níveis de proteção ambiental dever servir como um instrumento que atue em favor do desenvolvimento e crescimento nacional, e não um meio para impor limites a sua consecução. A segunda premissa consiste em destacar que nas discussões e iniciativas sobre questões ambientais é necessário abordar as possíveis formas de promover a maior inserção dos países em desenvolvimento no cenário econômico internacional.

Isso considerando o potencial de tais medidas e gerar fraturas políticas e de interesses no tratamento de questões ligadas à exploração de recursos

naturais. A inclusão dos países não-desenvolvidos como protagonistas na ordem energética internacional é um ponto de distensão nas relações Norte e Sul:

*“Um dos fatos mais importantes dos vinte últimos anos, no cenário mundial, foi a desarticulação sucessiva de todas essas aproximações dos semiperiféricos ao centro (na América Latina no início da década de 1980, no leste da Europa no fim da mesma década, entre os tigres asiáticos na década de 1990), com a exceção — pelo menos, por enquanto — da China, cujo surto de crescimento acelerado é recente. Essa desarticulação teve várias causas, mas, uma das mais relevantes, sem dúvida, tem a ver com o contingenciamento da geração de energia nos países semiperiféricos, que foi causada nesses países tanto pela quebra dos modelos de financiamento que suportavam a expansão energética quanto pela criação de barreiras ecológicas ao aumento da oferta energética”. (Darc Costa, 2009, p. 5)*

Vale ressaltar que isso não significa que a agenda brasileira de debates e iniciativas nesse domínio não considere os efeitos negativos decorrentes do uso de derivados do petróleo e a busca por fontes alternativas de energia que sejam renováveis, menos poluentes e menos intensiva no uso de recursos naturais. Em verdade, a finalidade do Brasil, ao menos nos últimos anos, foi de evitar que os países potência/desenvolvidos controlassem o seu desenvolvimento doméstico, bem como sua inserção no meio internacional com fundamento em justificativas ambientais. Medidas estas impositivas e restritivas em caráter ingente à produção e ao consumo de energia e dos níveis de qualidade de vida de suas populações. Philippe Le Prestre (2000, p. 253) aponta de modo intenso

*“O discurso dos Estados industrializados e das ONGs do Norte, dirigido aos países em desenvolvimento, denuncia a exploração inconsiderada de seus recursos naturais e parece sempre por em causa três objetivos fundamentais dos países pobres: o crescimento, o bem-estar das populações e o fortalecimento do Estado”.*

É possível verificar que as discussões sobre biocombustíveis em diversas arenas institucionais internacionais têm sido utilizadas pelo governo brasileiro, para tratar não apenas de questões relacionadas à necessidade de incentivar fontes alternativas e sustentáveis de energia, mas também como espaço estratégico para reivindicar mudanças no sistema de relações econômicas internacionais, denunciando suas heterogeneidades e desequilíbrios, que acabam obstruindo o desenvolvimento de alguns países (SACHS, 2005; MEDEIROS, 2009; PAIVA, 2009). As palavras proferidas pelo ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva, na reunião de Alto Nível da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) sobre Segurança Alimentar, Mudanças Climáticas e Bioenergia, no dia 3 de junho de 2008, em Roma-Itália, ao defender a produção brasileira de etanol, dirigiu duras críticas contra os subsídios e o protecionismo praticado pelos países desenvolvidos:

*“Vejo com indignação que muitos dos dedos apontados contra a energia limpa dos biocombustíveis estão sujos de óleo e de carvão. Vejo com desolação que muitos dos que responsabilizam o etanol – inclusive o etanol da cana-de-açúcar – pelo alto preço dos alimentos são os mesmos que há décadas mantêm políticas protecionistas, em prejuízo dos agricultores dos países mais pobres e dos consumidores de todo o mundo. [...]*

*A globalização, que se instalou de maneira tão ampla na indústria, precisa chegar à agricultura [...]*”

A dimensão ambiental da agenda de segurança energética brasileira no plano externo é caracterizada assim pela reivindicação de que o debate sobre energia seja conformado em consonância com os requisitos do desenvolvimento econômico, social e ambiental em condições equivalentes, favorecendo uma inserção mais equânime, justa e solidária. Além disso, como bem observa Daniela Marques Medeiros (2009, p. 7)

*“O contexto de insegurança energética e aquecimento global tem sido utilizado pelo Brasil para articular sua política*

*energética e inserção internacional. Dentre as principais estratégias brasileiras no setor está a transformação do etanol em commodity energética, buscando promover alterações na matriz energética mundial”.*

Esse invólucro da segurança energética deve também ser um vetor de coalizões no domínio da cooperação Sul-Sul, buscando materializar os interesses para além dos benefícios econômicos individuais. Os países da América do Sul afirmam compartilhar de uma identidade comum e de atuarem em prol de uma ordem social e econômica mais “justa” e “igualitária”. A agenda da segurança energética brasileira certamente se insere e incorpora tal orientação em questões ambientais (Scholz, 2011; IPEA, 2010, p. 181-226; Viola, Barros-Plataiu & Leis, 2008). Conforme ressalta Imme Scholz (2011, p. 14), o Brasil, a China, a Índia e a África do Sul fazem parte do grupo BASIC,

*“[...] que se reúne regularmente desde 2009, para definir bases e ações conjuntas na política do clima”, que, embora possuam algumas divergências sobre questões específicas, formam um grupo que sustenta posições comuns para reduzir as suas emissões de gases estufa. Conforme observa Paulo Roberto de Almeida (2010b, p. 131), iniciativas como o BRIC “[...] se bem sucedido em seus mecanismos de consulta e de cooperação política, bem como na coordenação quadripartite das posições de seus integrantes em foros multilaterais e nos de governança mais restrita, pode representar maior potencial transformador, maior impacto econômico e maior capacidade de influência no ordenamento global”.*

### **3.3. O CONTROLE DA MATRIZ ENERGÉTICA: O EXEMPLO NORTE AMERICANO**

A política externa norte americana, ainda hoje, determina em considerável parcela a agenda internacional. Criando e influenciando eventos, esteve presente nos principais eventos políticos e econômicos mundiais, principalmente após a Segunda Guerra Mundial.

Não há outro Estado que apresente o mesmo poder e influência que apresenta os EUA, que possui e demonstra um projeto político explicitamente hegemônico – sintetizado, nas palavras do embaixador Samuel Pinheiro, como *full spectrum dominance* (BANDEIRA, 2013, Pg..20). Isso significa dizer que o objetivo é estabelecer e manter sua hegemonia, sob o manto ideológico da defesa de valores universais.

Dentre os objetivos estratégicos norte-americanos, há o interesse pela manutenção de sua hegemonia sobre o acesso a recursos naturais no território de países terceiros (*Project for the New American Century* - PNAC<sup>37</sup>). Nesse aspecto, busca o controle sobre as vias de acesso à tais recursos, essenciais à economia norte americana.

Entre 1900 e 2003 os EUA haviam realizado em torno de 14 intervenções militares em outros países objetivando o que intitulam de mudança de regime (“regime change”) ou construção de uma nação (“nation-building”). O real objetivo de tais movimentações foi o de defender interesses comerciais, buscando acesso à recursos naturais, sobretudo, recursos energéticos.

*“Conforme os cientistas políticos Mixin Pei e Sara Casper concluíram, em estudo para a Carnegie Endowment for International Peace, realizado em 2003, as tentativas de “nation-building” dos Estados Unidos, na maioria dos casos, foram trágicas e o objetivo de Washington, ao tentar substituir ou apoiar regimes de outros países, não foi construir uma democracia, mas defender sua segurança e seus interesses econômicos”*<sup>38</sup>. (BANDEIRA, 2013, Pg.144)

O principal aspecto geoeconômico desse viés estratégico é a pugna pelo controle de áreas produtoras de recursos energéticos, mormente petróleo e gás. Sendo assim, para evidenciar a importância de tais recursos para os Estados, bem como a relevância no domínio estratégico, faz-se necessário tratar de alguns exemplos de atuação externa norte americana para o controle de áreas produtoras de recursos energéticos, quais sejam as intervenções na região do Mar Cáspio, no Iraque e na área do Mediterrâneo.

### **3.3.1. MÁR CÁSPIO**

---

<sup>37</sup> Disponível em <https://www.loc.gov/item/lcwa00010308/>.

<sup>38</sup> Trabalho dos autores disponível em <https://carnegieendowment.org/files/Policybrief24.pdf>.

A energia é essencial para existência humana. Nada que exista no modo de vida contemporâneo persiste sem que uma quantidade maciça de energia esteja envolvida. Desde a produção de alimentos, perpassando o mercado financeiro, sistemas de saúde, entretenimento, transportes diários.

Tendo em vista essa importância, os Estados se movimentam continuamente em uma incansável busca pelo controle de fontes produtoras, novas opções de geração, tecnologias. Essa procura, em boa parte das situações, não ocorre de modo pacífico.

O departamento de energia dos Estados Unidos, no início da década de 90, estimou que havia um grande potencial de reservas de petróleo na região do Mar Cáspio. Isso possibilitaria ao Estado conseguir uma diversificação das fontes de importação do insumo, bem como reduzir a dependência daquele proveniente do Golfo Pérsico. Sendo assim, o objetivo estratégico do país versou em expandir sua influência e domínio sobre a Ásia Central, dentre os países com maiores quantidades de recursos naturais<sup>39</sup>.

A prioridade geopolítica dos Estados Unidos consistia em integrar os países do espaço Cáucaso/Ásia Central na órbita euro-atlântica (BANDEIRA, 2013, pg. 65), através do emprego de forças militares, a política do “regime change” integrada com o “nation-building” (BANDEIRA, 2013, pg. 65), instaurando governos que permitissem uma economia liberal, liberação do comércio, investimentos do ocidente, podendo assim controlar as fontes de energia, as rotas de transporte do gás e do petróleo (DOGAN, 2008).

Os Estados Unidos conseguiram adentrar no chamado *Heartland* da Eurásia, principalmente em países não capitalistas, desagregados do bloco socialista e ainda não conexos ao ambiente capitalista (LUXEMBURG, 1990, pg. 391). Apesar de serem nações pobres da antiga União Soviética, possuíam grandes reservas de petróleo e a maior reserva de gás natural do mundo, cuja quantidade comprovada era de 236 trilhões de metros cúbicos<sup>40</sup>, não explorados.

---

<sup>39</sup> Em uma área de 1,6 milhões de quilômetros quadrados, envolvendo os países do Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão.

<sup>40</sup> Disponível em <https://www.globalsecurity.org/military/world/centralasia/uzbek-energy.htm>.



Mapa: Países que compõe a Ásia Central

Nesse contexto, o Azerbaijão havia estimado mais de 2 trilhões de metros cúbicos de gás e 594 milhões de barris de petróleo, cuja exploração seria realizada em 171 pontos distintos (LUXEMBURG, 1990, pg. 391). As reservas do Cazaquistão, calculadas em mais de 4 bilhões de barris, seguia em segundo lugar no ranking, excetuando-se as reservas comprovadas em 70 trilhões de pés cúbicos<sup>41</sup>. Assim, seu valor de mercado esperado girava em torno de 9 trilhões de dólares. No total, calculava-se 20 bilhões de barris, menores do que as existentes no controle dos Estados Unidos à época (SCAHILL, 2017, pg. 189).

O Turcomenistão possuía reservas de mais de 3 trilhões de metros cúbicos de gás (GELB, 2006). O total de reservas de petróleo da região poderia ultrapassar 60 bilhões de barris, podendo chegar à 200 bilhões, conforme apresentado pela *UNOCAL Corporation*, ao *Subcommittee on Asia and Pacific* (BANDEIRA, 2013, pg. 65). A expectativa era de que a tecnologia ocidental tivesse a capacidade de aumentar em mais de 500% a produção, “da ordem de apenas 870.000 barris em 1995 para 4,5 milhões em 2010” (BANDEIRA, 2006, pg. 585).

De acordo com a *National Security Strategy*, do governo norte americano, estimava-se 160 bilhões de barris de petróleo na região do Mar Cáspio, o que

<sup>41</sup> Disponível em <https://www.worldenergy.org/data/resources/country/kazakhstan/gas/>.

desempenharia um importante papel estratégico no plano internacional de energia<sup>42</sup>.

Para manter o controle e a segurança dessas fontes de energia e dos dutos que transportavam gás e petróleo, os Estados Unidos implementaram a militarização das rotas de transporte, “desde o leste do Mediterrâneo até a margem da fronteira ocidental da China, para vencer o *Great Game no Heartland da Eurásia*” (BANDEIRA, 2013, pg. 67). Interessante avaliar que no documento de estratégia nacional dos Estados Unidos assim dispunha:

*“To deter aggression and secure our own interests, we will maintain approximately 100,000 U.S. military personnel in the region (...) A stable and prosperous Caucasus and Central Asia will help promote stability and security from the Mediterranean to China and facilitate rapid development and transport to international markets of the large Caspian oil and gas resources, with substantial U.S. commercial participation”<sup>43</sup>.*

Ao final da década de 90, os Estados Unidos aprovaram a *Silk Road Strategy*<sup>44</sup>. Essa normativa tinha como conteúdo promover assistência e apoio econômico, como também fomentar a independência política aos países da região do sul do Cáucaso e da Ásia Central. Isso avançaria seus interesses estratégicos na região, fazendo oposição a influências políticas das potências regionais como China e Rússia<sup>45</sup>.

Conforme explicitado no documento da *Silk Road Strategy*, a região do Cáucaso e a Ásia Central possuíam a capacidade de produção de petróleo e gás em quantidade suficiente para reduzir a dependência dos Estados Unidos em relação às “voláteis e instáveis fontes de energia do Golfo Pérsico”<sup>46</sup>. Alguns cálculos indicavam que por volta de 2050 a Ásia Central produziria 80% do

---

<sup>42</sup> A National Security Strategy for a New Century, disponível em <https://www.hsdl.org/?view&did=2959>.

<sup>43</sup> Idem.

<sup>44</sup> Silk Road Act, disponível em <https://www.congress.gov/congressional-record/congressional-record-index/106th-congress/1st-session/silk-road-strategy-act/181626>, acessado em 10/04/2019.

<sup>45</sup> Idem.

<sup>46</sup> “(6) The region of the South Caucasus and Central Asia could produce oil and gas in sufficient quantities to reduce the dependence of the United States on energy from the volatile Persian Gulf region”. Op. cit.

petróleo importado pelos EUA. Sendo assim, mostrou-se de grande importância para a agenda estratégica do Estado o controle das reservas de petróleo da região, bem como dos oleodutos, através do Afeganistão e da Turquia.

O consórcio *Shah Deniz Production Sharing Agreement (PSA)*, com participação majoritária dos Estados Unidos, responsável pela exploração de um dos maiores campos de gás condensado do mundo, no Mar Cáspio, a partir de 2006 passou a realizar o transporte do Azerbaijão através da Geórgia, chegando na Turquia (BANDEIRA, 2013). O outro gasoduto *Shah Deniz FFD* estava direcionado tal qual o *South Caucasus Pipeline – SCP*, da Turquia à Europa, pelo *Trans Anatolian Pipeline*. O objetivo principal era desviar da Rússia a rota de suprimento de gás ao ocidente. Nesse mesmo esteio, o projeto *Nabucco*, de 2002, foi criado como rival do projeto *Gazprom-Eni South Stream*, finalizado em 2017, levando gás do Mar Cáspio através da Turquia, da Romênia, Bulgária e Hungria até a Áustria.



Figura: Gasodutos Nabucco e South Stream.



Figura: Opções de desvio estratégico do gasoduto South Stream.

A partir de 2001, a parcela mais conservadora do governo norte americano orientou a política internacional conforme o *Defense Planing Guidance (DPG)*<sup>47</sup> e o *Project for the New American Century (PNAC)*<sup>48</sup>, que possuíam como escopo aumento dos gastos com defesa e desafiar aqueles regimes que fossem hostis aos interesses do governo, promovendo os EUA como detentor de um papel exclusivo de preservação da ordem internacional amigável.

Sendo assim, a prioridade do governo de George W. Bush foi o de aumentar o fluxo de petróleo do exterior, tendo em vista a redução dos estoques de petróleo e de gás natural do país (BANDEIRA, 2013, Pg.70). Essa crise de abastecimento se evidenciou através doas *blackouts* ocorridos na Califórnia no período e da manipulação do mercado quando as importações chegaram à 50% do consumo total interno (BANDEIRA, 2013). Nesse cenário, os atentados de 11 de setembro de 2001:

*“[...] serviram como casus belli para a invasão do Afeganistão e permitiram o governo de Washington, sob a consigna da war on terrorismo intensificasse a militarização da política externa e empreendesse a campanha para assegurar as fontes de energia – gás e petróleo – e as rotas de abastecimento, da cordilheira de Hindu Kush, no Afeganistão e noroeste d Paquistão, envolvendo o Irã e o Oriente Médio, até Bósforo”* (BANDEIRA, 2013, Pg.70)

<sup>47</sup> Disponível em <https://www.archives.gov/files/declassification/iscap/pdf/2008-003-docs1-12.pdf>.

<sup>48</sup> Disponível em <https://www.loc.gov/item/lcwa00010308/>.

Nesse esteio, o objetivo dos EUA, coligados com outras nações potência ocidentais, sob a organização da *International Security Assistance Force* (ISAF – OTAN<sup>49</sup>) era o de retirar o domínio do país dos Talibans<sup>50</sup> (controle este conquistado em 1996 com apoio da ISI<sup>51</sup> do Paquistão), para possibilitar que a empresa UNOCAL – Union Oil Company of California construísse um gasoduto a partir do Uzbequistão, atravessando o Afeganistão até o mar, no Paquistão, e dois oleodutos (um através do Afeganistão e do Paquistão até o Oceano Índico e outro a partir de Chrdzou, no Turcomenistão)<sup>52</sup>, para impedir que o petróleo do Azerbaijão passe pela Rússia (BANDEIRA, 2013, Pg.82).

### 3.3.2. IRAQUE

O oriente médio, ao final da década de 90, com dois terços do petróleo mundial e com o menor custo de produção da época, era considerado pelas grandes empresas petrolíferas norte americanas um espaço à ser alcançado. Os custos de produção do petróleo, especificamente no Iraque, estavam entre os mais baixos do mundo, tendo uma estimativa de reservas na ordem de 100 bilhões de barris (PILLAR, 2011, Pg.21).

Assim, foram elaborados dois mapas dos campos de petróleo, oleodutos, refinarias e terminais, do país, bem como dois mapas detalhando os projetos que seriam executados no Iraque, bem como as companhias que estariam envolvidas (HERBERT, 2003).

O governo iraquiano, sob o comando de Saddam Hussein, havia firmado contratos com a empresa russa *LUKOIL* e em negociações avançadas com a *TOTAL*, francesa. Com tais acordos comerciais, iniciava a substituição do dólar pelo euro como moeda nas transações de petróleo (BANDEIRA, 2013, Pg.139).

---

<sup>49</sup> A *International Security Assistance Force* - ISAF é a missão de segurança liderada pela OTAN no Afeganistão, estabelecida pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em 20 de Dezembro de 2001 pela Resolução 1386, tal como previsto pelo Acordo de Bonn.

<sup>50</sup> Movimento fundamentalista islâmico nacionalista que se difundiu no Paquistão e, sobretudo, no Afeganistão, a partir de 1994 e que, efetivamente, governou cerca de três quartos do Afeganistão entre 1996 e 2001.

<sup>51</sup> Trata-se do serviço de inteligência paquistanês.

<sup>52</sup> Central Asia Oil Pipeline Project – CAOPP, disponível em

<https://multimedia.scmp.com/news/china/article/One-Belt-One-Road/gasPipeline.html>.

A ruptura desses acordos através da fragmentação do governo vigente permitiria uma abertura de ambiente para inserção de empresas norte americana e britânicas, como a *CHEVRON*, *EXXONMOBIL*, *SHELL* e *BRITISH PETROLEUM*, bem como toda a pletera de outras corporações que seriam responsáveis pela restauração da infraestrutura estatal, deteriorada por anos de sanção econômica e conflitos regionais (KLEIN, 2007, Pg.312).

O petróleo, fundamental para a economia mundial, sempre se revestiu de um caráter geopolítico e dentre os vários reflexos dessa realidade, o governo dos EUA apresentou no conselho de Segurança da ONU demonstrativos de que o Iraque não havia cumprido as resoluções da organização acerca de desarmamento (UNITED NATIONS NEWS SERVICE, 2003), culminando na invasão do país.

*“O petróleo era o mais importante acervo econômico do Iraque, responsável por 90% da receita do governo e 58% do PIB. Lá estava a terceira maior reserva do Oriente Médio, atrás da Arábia Saudita e do Irã”* (BANDEIRA, 2013, Pg. 142). Em 2010 havia uma estimativa de 143 bilhões de barris, com possibilidade de aumento para 200 bilhões (BLOOMBERG, 2010), possibilitando a produção de 1,5 milhão de barris por dia (bpd)<sup>53</sup>.

O controle das reservas de petróleo seja na Ásia Central, no Oriente Médio, ou na África era de significativa importância para o governo norte americano. Em 2007 as importações desse recurso pelo país totalizaram US\$ 327 bilhões, com estimativa de chegar à US\$ 400 bilhões em 2008 – aumento de 300% em relação à 2002 (BANDEIRA, 2013).

Para que o governo dos EUA mantivesse uma produção competitiva, fazia-se necessário o acesso à recursos energéticos baratos e de ingresso rápido.

*“A conta do petróleo respondeu por 35% a 40% de todo o déficit comercial dos Estados em 2006, um percentual muito maior do que em 2002, quando foi de apenas 25%. Em 2007, o total do déficit comercial dos Estados Unidos foi de US\$ 708,5 bilhões, embora fosse cerca de US\$ 50 bilhões menor do que do ano anterior, 2006, graças a desvalorização do dólar e, conseqüentemente, ao aumento das exportações, a tendência, no entanto, era aumentar cada vez mais”.* (BANDEIRA, 2013, Pg.142).

---

<sup>53</sup> O plano do governo era de aumentar para 6 milhões bpd em até quatro anos.

“A expectativa era de que a demanda mundial de petróleo saltasse de 82 milhões bpd em 2004 para 111 milhões bpd em 2025, o que representaria um aumento de 35%. E a Energy Information Administration (EIA), de acordo com o Annual Energy Outlook, previa um incremento ainda maior da demanda de suprimentos de petróleo pelos Estados Unidos e pelos países emergentes da Ásia — notadamente a China — e, conseqüentemente, o aumento do preço até por volta de 2030. O volume de petróleo importado pelos Estados Unidos caiu, entretanto, de 60% em 2005 para 47% em 2010, devido, quiçá, à elevação do preço, com a desvalorização do dólar, e à crise financeira deflagrada em 2007, aprofundada em 2008 com o colapso do Lehmann Brothers e outras instituições de crédito, levando a economia mundial, dramaticamente, à depressão. Em 2008, o preço do barril de óleo cru, ajustado à inflação de 2007, alcançou o recorde de US\$ 143, a demanda caiu 0,2% e se esperava que a queda fosse de 0,4% em 2009”. (BANDEIRA, 2013, Pg.148)

O Oriente Médio cobria-se de considerável relevância geopolítica e estratégica para os Estados Unidos, cuja economia, dependia (e ainda depende) tanto dos suprimentos de petróleo em volume e agilidade, quanto de preços minorados. Sua segurança nacional significava, no caso do período, segurança energética, escopo central da sua política militar e internacional.

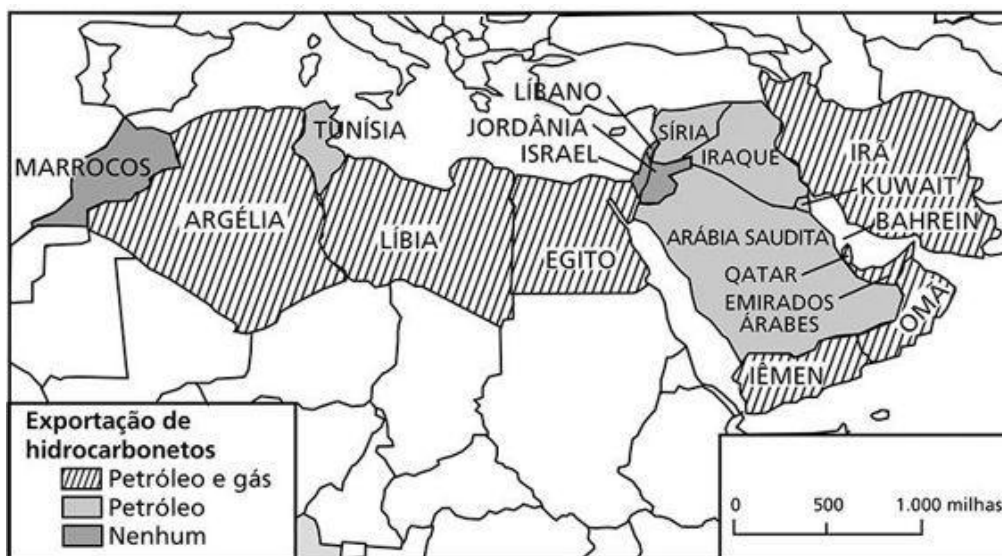


Figura: Mapa da exportação de hidrocarbonetos no oriente médio

Sendo assim, o escopo das bases militares dos Estados Unidos no Golfo Pérsico sempre foi defender as fontes de petróleo e combater ocasionais ameaças aos seus interesses econômicos e estratégicos. Além do Campo

Arifjan, no Kuwait, possuíam outros pátios militares, que incluíam Buehring, Virginia, Kuwait Naval Base, Ali Al Salem Air Base e Udairi Range<sup>54</sup>.

*“Outras importantes bases no Golfo Pérsico, que gradativamente se converteu no epicentro das operações do que o professor Andrew J. Bacevich considerou a World War IV, estão na Arábia Saudita, no Qatar, no Bahrein, nos Emirados Árabes Unidos e em Omã. E as tensões com o Irã serviram ainda mais como pretexto para a militarização do Oriente Médio”.* (BANDEIRA, 2013, Pg.149).

### **3.3.3. O CONTROLE DO MEDITERRÂNEO E FONTES DE ENERGIA**

O mediterrâneo historicamente é uma região de grande importância estratégica região de vital importância estratégica, desde os tempos do Império Romano, como via de comunicação entre o Oriente e o Ocidente, que possibilitou ao Império Bizantino projetar sua influência sobre todas as direções (PIRENNE, 1992, Pg.74).

Os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a França, com os bombardeios efetuados sob o manto da OTAN, a participação de militantes de al-Qa'ida e as forças especiais do Qatar e outras, derrubaram, em cerca de oito meses, o regime de Muammar Gaddafi em 2011. No mesmo ano, instaurou-se na Síria um conjunto de protestos contra o então governante Bashar al-Assad<sup>55</sup>.

A queda do regime de Bashar al-Assad, após a derrubada de Muammar Gaddafi, na Líbia, pelas forças da OTAN, permitiria suprimir a presença da Rússia, de suas bases navais na Síria (Tartus e Latakia); cortar as vias de suprimento de armas para o Hizballah, baluarte dos xiitas contra as investidas de Israel no sul do Líbano; conter o avanço da China sobre as fontes de petróleo; isolar o Irã, com a consequente eliminação do governo islâmico (xiita) de Mahmoud Ahmadinejad. Em decorrência, ao modificar o equilíbrio de forças no Oriente Médio, seria o estabelecimento pelos Estados Unidos e seus sócios da União Europeia da *full- spectrum dominance*, o pleno domínio territorial,

---

<sup>54</sup> Base de treinamento na fronteira com o Iraque.

<sup>55</sup> Apesar da proeminência das revoltas áreas do período, bem como a metódica equação, com ampla dimensão econômica, geopolítica e estratégica, no Oriente Médio e no Magreb, sobretudo por trás das sublevações na Líbia e na Síria, iniciadas em 2011, para o presente trabalho será dado foco exclusivamente no potencial e interesses da matriz energética.

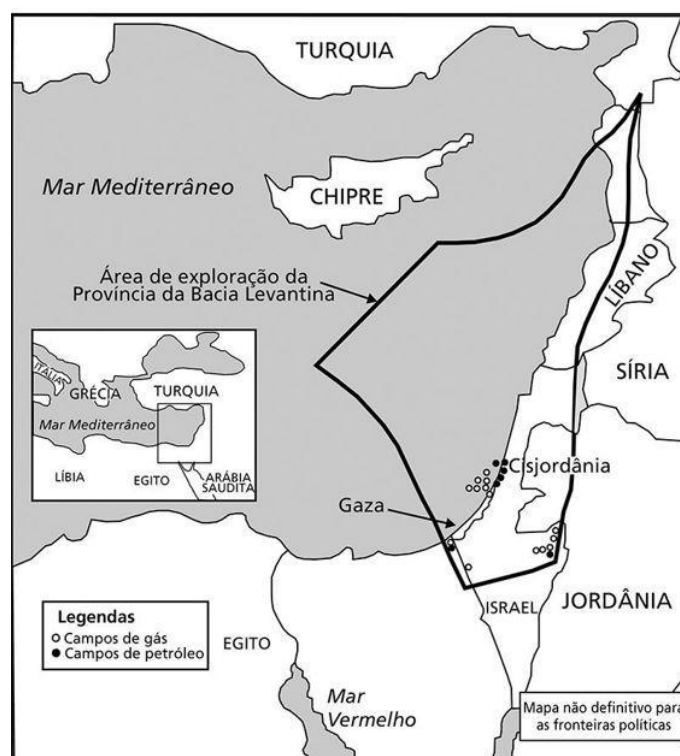
marítimo, aéreo e espacial, bem como a posse de todos os ativos do Mediterrâneo.

*“O objetivo de controlar todo o Mediterrâneo Washington manifestou claramente ao assinar o acordo com Madri, anunciado em 5 de outubro de 2011, pelo qual a base naval de Rota (Cádiz), na Espanha, devia albergar quatro destróieres, equipados com antimísseis (BMD) da Marinha dos Estados Unidos e operados por 1.100 militares e 100 civis, como um sistema de defesa da OTAN, a pretexto de prevenir ataques de mísseis balísticos do Irã e da Coreia do Norte, e seria acompanhado por outros sistemas, na Romênia, na Polônia e na Turquia. Ademais do aspecto geopolítico e estratégico, tudo indica que a conquista das fontes de energia no Mediterrâneo também foi, inter alia, um dos principais motivos pelos quais os Estados Unidos e seus aliados da União Europeia trataram de encorajar abertamente a mudança do regime (regime change) de Bashar al-Assad”.* (BANDEIRA, 2013, Pg.374)

Embora a produção de petróleo, na Síria, fosse modesta, da ordem de 530.000 barris por dia, as reservas estavam estimadas em 2,5 bilhões de barris, de acordo com o *Oil and Gas Journal* (1/1/2010), situadas principalmente na parte oriental do país, próximo à fronteira com o Iraque, ao longo do Eufrates, havendo apenas um pequeno número de campos na região central (BANDEIRA, 2013). Sua localização era estratégica em termos de segurança e de rota de transporte de energia, cuja integração se esperava aumentar com a inauguração, em 2008, do *Arab Gas Pipeline*, e a inclusão no gasoduto da Turquia, do Iraque e do Irã. A Síria construiu um sistema de oleodutos e gasodutos, controlados pela empresa estatal *Syrian Company for Oil Transportation* (SCOT), a fim de transportar óleo cru e refinado para o porto de Baniyas, situado 55 quilômetros ao sul de Latakia e 34 quilômetros ao norte de Tartus, onde estavam instaladas as duas bases navais da Rússia (BANDEIRA, 2013).

Apesar das reservas de petróleo, calculadas em 2011, pelo *Oil and Gas Journal*, conterem apenas 2,5 bilhões de barris (400 milhões de metros cúbicos), 3.450 bilhões de metros cúbicos de gás, o interesse na região se mostrava, sobremaneira, tendo em vista os ativos petrolíferos, descobertos na Bacia

Levantina, entre Grécia, Turquia, Chipre, Israel, Síria e Líbano (ENGDAHAL, 2012). Os estudos na região indicaram a existência de enorme reserva de gás natural, calculada em 122 trilhões de pés cúbicos, e petróleo, da ordem de 107 bilhões de barris, ao longo da plataforma marítima da Síria (ALLAW, 2011). Foram apresentadas à época diversas prospecções quanto à importantes reservas de gás e petróleo, cuja exploração se tornava complexa devido às tensões entre os países da região (BANDEIRA, 2013). Essas reservas, em águas profundas, nas camadas *subsal*, a leste do Mediterrâneo, próximo à Bacia Levantina, estendiam-se ao longo dos 193 quilômetros da costa da Síria até o Líbano e Israel.



Desde 2010, já se estimava a existência de jazidas com 122 trilhões de pés cúbicos de gás natural, localizadas na Bacia Levantina, a leste do Mediterrâneo, não descobertas e tecnicamente recuperáveis<sup>56</sup> (SCIENCE

<sup>56</sup> Os geólogos da U.S. Geological Survey calcularam que a área, abrangendo o litoral de Israel, Líbano e Síria, possuía ainda reservas que podiam ser recuperadas.

DAILY, ABRIL 2010). Desde então, o interesse e as movimentações estratégicas na região intensificaram-se dramaticamente.

As imensas reservas de óleo e gás, ao longo de Grécia, Turquia, Chipre, Síria, Líbano e Israel, até o delta do Nilo, apresentavam extraordinária significação geoeconômica, geopolítica e geoestratégica, uma vez que podiam abastecer, diretamente, o Estados Unidos e a União Europeia, e evitar as ameaças de interrupção no Golfo Pérsico, por onde milhões de barris de hidrocarbonetos eram transportados em *navios tanques* e oleodutos. E a disputa dessas fontes de gás e óleo, na Bacia Levantina, constituiu fator do litígio geopolítico entre a Turquia e a República de Chipre, bem como entre Israel e o Líbano, confirmando o grau da relevância estratégica da região - motivando, cada vez mais, ao longo dos anos, intervenção norte americana.

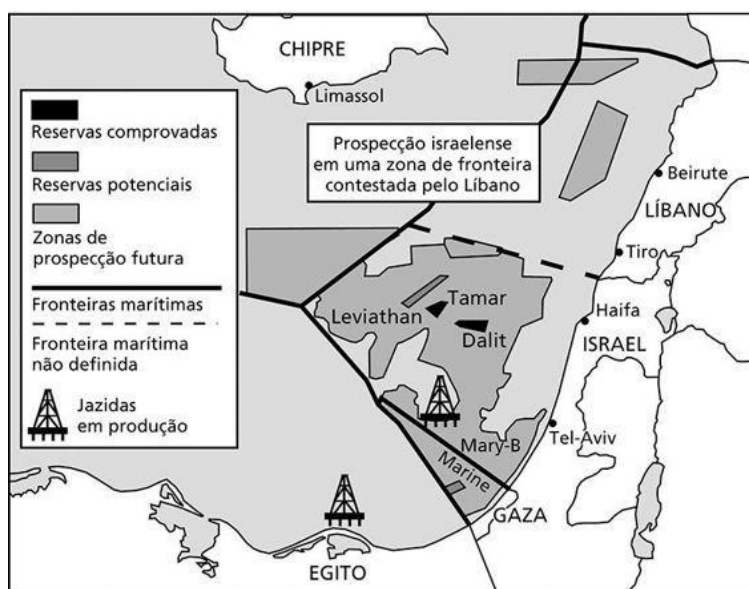


Figura: Prospecção de óleo e gás nas fronteiras de Gaza, Israel e Líbano



aumento das exportações dos países sul-americanos, objetivo visado em seguimento aos ideais neoliberais do período.

A primeira iniciativa em âmbito multilateral para a integração da infraestrutura sul-americana surgiu na Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul<sup>1</sup>, onde foi criada a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

A IIRSA, enquanto um plano de integração para toda a América do Sul, regionalizou o continente por meio da seleção de 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) Andino, Andino do Sul, Capricórnio, Hidrovia Paraguai-Paraná, Amazonas, Escudo Guianês, do Sul, Interoceânico Central, Peru-Brasil-Bolívia e MERCOSUL-Chile. Tem-se com isso grandes obras de infraestrutura com capacidade de articular territórios. Já considerando as diferenças regionais existentes, foi realizada a distinção entre EID: Emergentes e Com Dinâmica de Integração Pré-estabelecidos.

No âmbito da IIRSA, inserida nas atividades da COSIPLAN, existe um Portfólio de Projetos que consiste em um grupo de trabalhos de forte impacto para a integração e desenvolvimento socioeconômico regional. É composto por projetos de transporte, energia e comunicação, com potencial e promover conectividade e gerar desenvolvimento econômico e social sustentável para a América do Sul (MATA DIZ, GOULARD, 2012).

Na última década, a conformação do Portfólio foi modificada e passou por atualizações como resultado do processo de planejamento territorial dos países. O número de projetos e o investimento estimado na carteira aumentaram ano após ano<sup>57</sup>. Em 2015, o número de projetos aumentou novamente.

O portfólio de projetos do COSIPLAN inclui atualmente 562 projetos de integração, para um investimento estimado de US \$ 198.420 milhões, distribuídos em todo o território sul-americano. Um dos desafios mais relevantes é a obtenção de apoio político e condições de financiamento viáveis para os projetos do Portfólio de Projetos do Cosiplan e, em particular, para a sua Agenda de Projetos de Integração Prioritária (API). Estes se referem aos projetos

---

<sup>57</sup> Com exceção de 2014, ano em que, como resultado de uma análise exaustiva dos países, projetos que não haviam progredido desde 2008 ou antes foram excluídos.

destacados como de maior relevância em cada ciclo de análise, publicado em dezembro de cada ano<sup>58</sup>.

Durante 2011 e através de um trabalho colaborativo entre os doze países, a Agenda para Projetos de Integração Prioritária (API) foi formada. Em 2017, foi realizada uma revisão e atualização desta Agenda, a fim de ajustar as prioridades da região em termos de integração física à atual realidade política e econômica.

A API 2022 possui 14 projetos estruturados compostos por 42 projetos individuais com um investimento estimado de US \$ 11.087,8 milhões. A API 2027 possui 12 projetos estruturados compostos por 35 projetos individuais com um investimento estimado em US \$ 12.009,2 milhões.

Conforme infográfico disponibilizado pelo Cosiplan, os projetos que constam no portfólio estão assim distribuídos:



Figura – Quantidade de projetos por país

<sup>58</sup> Ver as publicações em <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=32>.

### 3.4.1. O PORTIFÓLIO DA COSIPLAN – RELATÓRIO DE 2017

A partir de 2017, o portfólio do COSIPLAN foi estabelecido em um total de 562 projetos, com um investimento na ordem de US\$ 198 bilhões. A distribuição conta com um portfólio ativo de 409 projetos, estimados em US\$ 150 bilhões e 153 projetos já concluídos, com um investimento de US\$ 50 bilhões. Territorialmente, 83% dos projetos são nacionais, 16% binacionais e 1% multinacional. De todo o montante, existem 50 projetos âncora, com investimento estimado em US\$ 15,5 bilhões (API IIRSA, 2017).

Quanto ao desdobramento setorial, a maioria dos projetos da carteira concentram-se no setor dos transportes, representando quase 90%. No entanto, esses trabalhos correspondem à 72% do total de investimentos e os relativos à energia, 28%, tendo em vista seu escopo e natureza (CARTERA DE PROYECTOS, 2017). Contudo, apenas 54 são relativos às questões energéticas, o que corresponde apenas à 9,61% do quantitativo total.

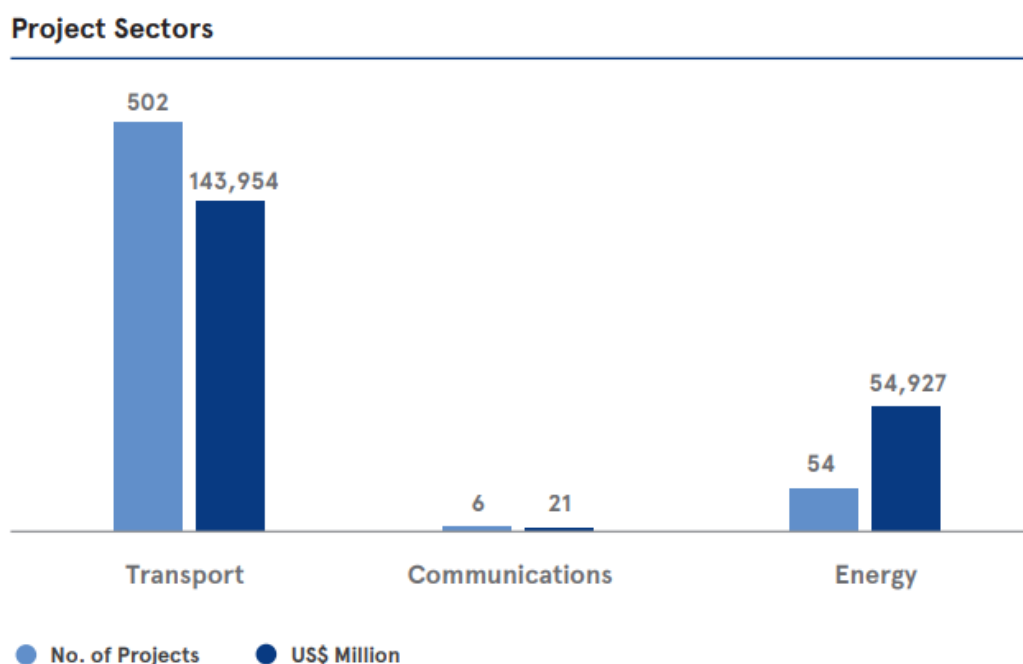


Figura: Quantidade de projetos por setor

## Project Subsectors

\*US\$ million

Sector / Subsector	No. of Projects	% of Projects	Estimated Investment*	% of Investment
Air	24	4.3	7,588.1	3.8
Road	258	45.9	69,354.2	34.9
Rail	53	9.4	52,065.3	26.2
River	71	12.6	2,898.3	1.5
Sea	35	6.2	10,418.7	5.2
Multimodal	14	2.5	679.3	0.3
Border Crossings	47	8.4	949.7	0.5
Energy Generation	25	4.4	43,516.5	21.9
Energy Interconnection	29	5.2	11,410.2	5.7
Communications Interconnection	6	1.1	21.0	0.0
<b>TOTAL</b>	<b>562</b>	<b>100.0</b>	<b>198,901.4</b>	<b>100.0</b>

Figura: Quantidade de projetos por setor e valor estimado

Os projetos de energia estão especialmente concentrados nos eixos MERCOSUL-Chile, Andino e a Hidrovia Paraguai-Paraná, embora exista pelo menor um projeto de energia em cada um dos eixos restantes.

Dos 10 (dez) projetos de maior valor envolvido, 2 (dois) se referem à área de energia, quais seja, a construção de duas usinas hidrelétricas, a de Corpus Christi e a Bolívia – Brasil.

## Los diez proyectos en orden de inversión estimada

\*En millones de US\$

Código	Nombre	Grupo	Etapa	Inversión estimada*	Países
AND95	TREN ELÉCTRICO DE CARGA DEL ECUADOR	5		17.800,0	EC
MCC62	CONSTRUCCIÓN DE PLANTA HIDROELÉCTRICA DE CORPUS CHRISTI	5		8.000,0	AR - PY
IOC81	CORREDOR FERROVIARIO BIOCEÁNICO DE INTEGRACIÓN (TRAMO BOLIVIANO)	5		7.000,0	BO
AMA33	CARRETERA CUIABÁ - SANTARÉM (BR-163 / MT / PA)	5		6.500,0	BR
PBB17	HIDROELÉCTRICA BINACIONAL BOLIVIA - BRASIL	3		5.000,0	BO - BR
IOC17	MEJORAMIENTO DEL TRAMO FERROVIARIO CORUMBÁ - SANTOS (SP)	2		3.700,0	BR
MCC06	AMPLIACIÓN DEL AEROPUERTO DE CAMPINAS	1		3.550,0	BR
GUY40	PLAN MAESTRO INTEGRADO DE PROTECCIÓN COSTERA ALBINA - NICKERIE	4		3.020,0	SU
AMA73	FERROVÍA NOVA TRANSNORDESTINA FASE I (SUAPE - SALGUEIRO/PECÉM - ELISEU MARTINS)	5		3.000,0	BR
MCC132	CONSTRUCCIÓN DEL ANILLO VIAL DE SAN PABLO (TRAMO NORTE)	1		2.810,0	BR
<b>TOTAL</b>				<b>60.380,0</b>	

Perfil Pre-ejecución Ejecución Concluido

Figura: Listagem dos 10 maiores projetos por valor envolvido

A construção da usina hidrelétrica Corpus Christi é um trabalho binacional que está em pré-execução, já tendo sido iniciados os estudos de pré-viabilidade, sendo seu financiamento público estimado em U\$ 8 milhões. Implica a construção de uma planta no rio Paraná que permite atingir uma geração de energia hidrelétrica superior a 123.000 GWh/ano. As dimensões e a localização geográfica de Corpus Christi tornam este projeto uma alternativa de particular importância para a integração de sistemas elétricos dos países do MERCOSUL (CARTERA DE PROYECTOS, 2017).

O projeto da usina hidrelétrica de Corpus Christi foi concebido por Argentina e Paraguai ainda na década de 1970. Entre as usinas de Yacyretá e Itaipu, a assinatura do acordo em 1971 deu origem à Comissão Mista do Rio Paraná (Comip). A instituição foi criada com a finalidade de realizar estudos que avaliassem as possibilidades técnicas e econômicas do aproveitamento dos recursos do rio, mais precisamente nos trechos fronteiriços entre Argentina e Paraguai.

Já quanto ao segundo projeto, a construção de uma UHE binacional entre a Bolívia e o Brasil vem sendo discutida desde a década de 1970, porém o diálogo entre os dois países foi afetado por mudanças em seus respectivos setores elétricos (FRANÇA, 2015) e pelas assimetrias econômicas e políticas. Estima-se a produção 3.000 MW, bem como permitir melhores condições de navegação na região. O investimento total é de US\$ 5 milhões.

No entanto, devido ao interesse do governo boliviano, o projeto voltou a ser foco da atenção do Brasil. Em 2015, foi assinado um aditivo ao Memorando de Entendimento entre os ministérios de energia dos dois países. E recentemente, em abril de 2016, a Eletrobrás e a Empresa Nacional de Energia Elétrica fizeram um acordo para a realização de estudos de viabilidade de uma central binacional no rio Madeira. Estima-se que existe um potencial de geração de aproximadamente 3.000 MW para este projeto (COSIPLAN, 2013), consolidando o processo.

Importante destacar que, embora a Bolívia tenha um grande potencial hídrico, estimado em 40.000 MW (OLADE, 2013), o país possui uma matriz elétrica essencialmente térmica. Em 2015, 70% da energia foi gerada com usinas termelétricas a gás natural (CNDC, 2016). Portanto, a construção da usina

binacional significaria uma profunda mudança na matriz elétrica boliviana. Por um lado, representaria um crescimento de 77%<sup>59</sup> em relação à capacidade instalada de 2014<sup>60</sup> e, por outro lado, significaria uma mudança na estrutura da matriz ampliando a capacidade hidrelétrica de 25%, em 2014, para 57%.

Nota-se que esse projeto hidroelétrico pode ser um vetor de desenvolvimento da região fronteira, uma área extremamente importante e estratégica para a atuação da usina. Assim sendo, uma obra dessa magnitude, com políticas de desenvolvimento regional bem formuladas, pode assistir essas localidades e alavancar um crescimento sustentável (GOULARD, 2012). Para isso, será necessária a estruturação de um modelo de desenvolvimento econômico e socioambiental, inclusivo e intensivo, cuja conformação depende fundamentalmente da execução de políticas públicas adequadas às oportunidades locais que permitam aproveitar o potencial da região.

Esse modelo de desenvolvimento resultaria ainda em um passo fundamental para a consolidação de um modelo de integração binacional que favorece o combate aos efeitos deletérios do desenvolvimento econômico. Os desafios vão desde a necessidade de proteger recursos e ecossistemas naturais, à luta contra o avanço dos mais diversos problemas sociais, ligados às desigualdades, iniquidades e desequilíbrio que perpassam a realidade dos dois países, incluindo o aumento de delitos e ações do crime organizado.

No que concerne às obras já finalizadas no âmbito da IIRSA, tem-se um investimento de US\$ 48.496 milhões em 53 projetos. Isso constitui mais de um quarto dos projetos de integração priorizados pelos países, com 25 obras concluída entre 2016 e 2017.

Os grupos com os projetos mais completos foram o Grupo 1 do Eixo Capricórnio (Antofagasta - Paso de Jama - Jujuy - Resistência - Formosa - Assunção) e o Grupo 5 do Eixo Interoceânico Central (conexões do eixo para o Pacífico: Ilo /Matarani - Desaguadero - Paz + Arica - La Paz + Iquique - Oruro - Cochabamba - Santa Cruz), ambos com treze trabalhos terminados. O Eixo com

---

<sup>59</sup> Se considera apenas a parte boliviana da usina binacional, 1.500MW, não se considera a ampliação de capacidade de outras fontes.

<sup>60</sup> Em 2014 a capacidade instalada era de 1959 MW (Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad, 2014.)

os projetos mais completos é o MERCOSUL-Chile, com vinte e nove projetos (quase 20% de todas as obras finalizadas), seguidos pelos Pólos Amazônicos e Interoceânicos Centrais (16% e 15%, respectivamente) (CARTERA DE PROYECTOS, 2017).

Em relação ao investimento utilizado, o Eixo Peru-Brasil-Bolívia, no relatório de 2017, consta com metade do montante total utilizado nos projetos concluídos, embora apenas ter seis projetos entregues: isso se deve à presença do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira (Usina Hidrelétrica de Santo Antonio e Usina Hidrelétrica de Jirau), a obra que detinha o maior vulto de todo o portfólio.

Quase metade dos projetos concluídos (45%) são obras do subsector de transportes, alcançando um montante de investimento de 1/4 do total gasto. Os trabalhos concluídos de geração de energia representam cerca de 5% dos concluídos, no entanto, exigiram quase 45% do montante total executado, seguindo a conclusão do projeto com mais investimento de todo o portfólio, mencionado acima.


**Sub-sectores de los proyectos concluidos** \*En millones de US\$

Sector / Sub-sector	N° de proyectos	% Proyectos	Monto de inversión*	% Inversión
Aéreo	7	4,6	219,8	0,6
Carretero	69	45,1	12.459,6	39,9
Ferrovial	10	6,5	3.891,0	13,3
Fluvial	14	9,2	145,1	0,5
Marítimo	9	5,9	1.375,1	3,6
Multimodal	2	1,3	255,0	0,8
Pasos de Frontera	14	9,2	158,5	0,4
Generación Energética	8	5,2	21.789,0	11,8
Interconexión Energética	17	11,1	8.191,4	29,1
Interconexión de comunicaciones	3	2,0	12,0	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>153</b>	<b>100,0</b>	<b>48.496,5</b>	<b>100,0</b>

Figura: Projetos concluídos por setor

Assim, dentro de todo esse panorama de projetos, existem 54 projetos voltados à área energética, sendo 25 relacionados à geração de energia e 29 à

construção de redes de transmissão/conexão energética (linhas de transmissão, subestações elétricas, gasodutos, oleodutos).




**Energía** \*En millones de US\$

Sub-sector	N° de proyectos	% Proyectos	Inversión estimada*	% Inversión
Generación Energética	25	46,3	43.516,5	79,2
Interconexión Energética	29	53,7	11.410,2	20,8
<b>TOTAL</b>	<b>54</b>	<b>100,0</b>	<b>54.926,7</b>	<b>100,0</b>

Figura: Projetos do portfólio para o setor de energia

Nessa divisão, dos 25 projetos relacionados à geração de energia, 11 de novas hidrelétricas, 4 de novas termelétricas, 1 carboelétrica, 2 para geração nuclear e 7 outras fontes, com um investimento de US\$ 43 milhões.



**Generación energética** \*En millones de US\$

	N° de proyectos	% Proyectos	Inversión estimada*	% Inversión
Hidroeléctricas (nuevas y adecuación) - microcentrales	11	44,0	36.992,0	85,0
Termoeléctrica	4	16,0	2.107,0	4,8
Carboeléctrica	1	4,0	625,0	1,4
Generación con energía nuclear	2	8,0	2.889,0	6,7
Otras infraestructuras energéticas	7	28,0	903,5	2,1
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>100,0</b>	<b>43.516,5</b>	<b>100,0</b>

Figura: Lista de projetos para geração de energia

Dos 29 projetos relacionados à construção de redes de transmissão/conexão, 28 são para novas linhas de conexão e apenas uma para adequação de linha existente<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Trata-se do fortalecimento estrutural das interconexões CUATRICENTENARIO - CUESTECITAS E EL COROZO. Conforme descritivo do projeto: “Existen dos interconexiones eléctricas principales entre Colombia y Venezuela: Cuestecita-Cuatricentenario y San Mateo-Corozo. La interconexión Cuestecita-Cuatricentenario permite intercambiar un máximo de 150 MW y operar en forma sincronizada. Esta línea de transmisión tiene 128 Km. (42.2 Km. En Colombia y 85.8 Km. en Venezuela) y es una línea de 230 kV de doble terna. La interconexión Corozo-San Mateo permite intercambiar 140 MW a través de una línea de 230 kV que tiene una longitud de 48.5 Km. (10.1 Km. en Colombia y 38.4 en Venezuela). Actualmente, las empresas de ambos países están discutiendo las alternativas de reforzamiento de las líneas. El



	N° de proyectos	% Proyectos	Inversión estimada*	% Inversión
Construcción de nuevas interconexiones energéticas	28	96,6	11.285,0	98,9
Adecuación de interconexiones energéticas	1	3,4	125,2	1,1
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>	<b>100,0</b>	<b>11.410,2</b>	<b>100,0</b>

Figura: Lista de projetos interconexão energética

### 3.4.2. A AGENDA DE PROJETOS DE INTEGRAÇÃO PRIORITÁRIA - API

Durante o ano de 2011 e por intermédio de um trabalho colaborativo entre os doze países componentes da IIRSA, a Agenda para Projetos Prioritários de Integração (API), que visa “promover a conectividade da região a partir da construção de redes de infra-estrutura para sua integração física, satisfazer critérios de desenvolvimento social e econômico sustentável, preservando o meio ambiente e o equilíbrio dos ecossistemas ”.

Em 2012 os Presidentes aprovaram o Plano de Ação Estratégica (SAP) 2012-2022 do COSIPLAN e a Agenda de Projetos Prioritários Integração (API), os dois instrumentos que eles vão estruturar o seu trabalho durante o seguinte dez anos. A API foi apresentada à sociedade civil nesse mesmo ano em um seminário de divulgação que apresentou com a presença de especialistas internacionais e de representantes de organizações do terceiro setor (*Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración 2017*).

A API difere da AIC<sup>62</sup> pois é composta por um conjunto de “projetos estruturados”, cuja formação está em um ou mais projetos do portfólio de o COSIPLAN. Os projetos estruturados consolidam redes de conectividade física

---

reforzamiento de estas líneas de interconexión internacional permitiría resolver en parte el déficit proyectado en la región occidental de Venezuela”. Detalho do projeto individual, disponível em [http://www.iirsa.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=106](http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=106).

<sup>62</sup> Agenda de Implementação Consensual (AIC) foi lançada em 2005 com o objetivo de acelerar a obtenção de resultados em ntegração física (entre 2005 e 2010), com foco em um subconjunto de obras particularmente importantes. AIC era constituída por 31 projetos.

(MATA DIZ, 2016) com alcance regional, com a objetivo de reforçar as sinergias existentes e resolver deficiências de infraestrutura implantada.

Os países estabeleceram uma série de características que devem ser analisadas na seleção dos projetos, sendo:

- O desenvolvimento da infraestrutura de integração é uma ferramenta de desenvolvimento Sustentável econômico, social e ambiental;
- A Agenda é composta por projetos alto impacto para integração física regional, sendo estes nacionais, Binacional ou multinacional;
- Os doze países estão representados e existe equilíbrio no número de projetos promovidos por cada país;
- Os projetos são selecionados por consenso com base nos critérios definidos;
- Os projetos buscam sempre aumento relativo viável e conveniente dos diferentes modos de transporte;
- Os projetos prioritários podem ser complementados por ações de planejamento regulatório e territorial, constituindo um Programa Territorial Integração;
- Projetos da AIC não concluídos da AIC poderão ser selecionados para que façam parte da API, desde que atendam aos critérios da Agenda.

Os projetos são incorporados na Agenda por sua contribuição para a melhoria da conectividade entre regiões e dos países envolvidos na implementação e operação da infraestrutura. Embora existam projetos estruturados cuja localização é em apenas um país (projetos nacionais), cada projeto é sempre de interesse regional (ou seja, de todos os países), garantindo a multinacionalidade de seu impacto.

De acordo com o Plano de Ação Estratégico 2012-2022, a API deve revisada a cada cinco anos. O objetivo da revisão de cinco anos é analisar a evolução e avaliar como os projetos avançaram. Fundamentalmente, deve-se fazer uma verificação se os projetos que ainda não foram implementados possuem a mesma prioridade de quando foram formuladas, considerando as alterações no país desde 2011.

Neste período (2011 a 2017, data da última revisão), as configurações região sociopolítica e do mundo sofreram alterações. A região assistiu a diferentes eventos que alteraram a distribuição de investimentos em infraestrutura, como um grande número de desastres naturais, mudanças nos padrões de comércio global e reestruturação de acordos internacionais.

Essas mudanças mostram interferência nos governos regionais e, conseqüentemente, na definição de seus Planos e prioridades. Entre essas prioridades, há investimentos em infraestrutura, tanto internamente como aquelas necessárias para integrar com os países vizinhos. Neste contexto, a revisão do API permitiu validar e adaptar estas prioridades à dinâmica política e econômica atual, com o objetivo de planejar e implementar aqueles trabalhos que são mais eficientes em uso de recursos e produzir os maiores benefícios.

A revisão de cinco anos do API foi realizada em ao longo do primeiro semestre de 2017, envolvendo todos os países em vários estágios de trabalho. A API 2022 possui 14 projetos estruturados compostos por 42 projetos individuais com um investimento estimado em milhões de US \$ 11.087,8, sendo:

- Paíta - Tarapoto - Yurimaguas, eixo rodoviário e hidroviário (API 1);
- Callao - La Oroya - Pucallpa, eixo rodoviário e hidroviário (API 2);
- Caracas - Bogotá - Corredor rodoviário de Buenaventura / Quito (API 4);
- Inter Interconexão fronteiriça Colômbia-Ecuador (API 5);
- Centro de Assistência de Fronteira Binacional (CEBAF) Desaguadero (API 7);
- Autopista del Sol: Melhoria e reabilitação da seção Sullana - Aguas Verdes (API 8);
- **Transmission Linha de transmissão de 500 kV (Itaipu - Assunção - Yacyretá) (API 13);**
- Circunvalación de Nueva Palmira, adaptação da rede rodoviária de influência directa e sistema de acesso terrestre ao porto (API 20);
- Border Passagem fronteiriça Infante Rivarola - Cañada Oruro (API 23);
- **Gasoduto Argentino Nordeste (API 25);**
- Construção da Ponte Internacional de Jaguarão - Rio Branco (API 26);
- Corredor ferroviário Argentina-Uruguai-Brasil (API 28);

- Otimização do cruzamento de fronteiras Sistema Cristo Redentor (API 29);
- Conexão Porto Velho - Costa Peruana (API 31).

No setor de energia, são apenas dois projetos, conforme grifos na listagem acima: 1) A API 13 refere-se à obra de extensão das linhas de transmissão de 500kV entre Itaipu - Assunção – Yacyretá; 2) A API 25 refere-se à construção de um gasoduto de 1.508 Km de extensão, bem como ramais de conexão de 1.533 Km (Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración, 2017, Pg.31).

Conforme infográfico, ambos os projetos relativos ao setor de energia já estão em fase de execução, tendo investimento na ordem de US\$ 4 bilhões.

**Proyectos estructurados de la API 2022** \*En millones de US\$

API	Nombre	Eje	Países	Etapas	Inversión estimada*	Cantidad de proyectos individuales
1	EJE VIAL PAITA - TARAPOTO - YURIMAGUAS, PUERTOS E HIDROVÍAS	AMA	PE		310,5	7
2	EJE VIAL CALLAO - LA OROYA - PUCALLPA, PUERTOS E HIDROVÍAS	AMA	PE		2.672,6	9
4	CORREDOR VIAL CARACAS - BOGOTÁ - BUENAVENTURA / QUITO	AND	CO		2.825,7	2
5	INTERCONEXIÓN FRONTERIZA COLOMBIA - ECUADOR	AND	CO - EC		319,1	4
7	CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN DE FRONTERA (CEBAF) DESAGUADERO	AND	BO - PE		29,9	1
8	AUTOPISTA DEL SOL: MEJORAMIENTO Y REHABILITACIÓN DEL TRAMO SULLANA - AGUAS VERDES (INCLUYE VÍA DE EVITAMIENTO DE TUMBES)	AND	PE		666,3	3
13	LÍNEA DE TRANSMISIÓN 500 KV (ITAIPÚ - ASUNCIÓN - YACYRETA)	CAP	PY		852,0	2
20	CIRCUNVALACIÓN DE NUEVA PALMIRA, ADECUACIÓN DE LA RED VIAL DE INFLUENCIA DIRECTA Y SISTEMA DE ACCESOS TERRESTRES AL PUERTO	HPP	UY		15,0	1
23	PASO DE FRONTERA INFANTE RIVAROLA - CAÑADA ORURO	IOC	BO - PY		1,9	1
25	GASODUCTO DEL NORESTE ARGENTINO	MCC	AR		1.870,0	1
26	CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE INTERNACIONAL JAGUARÃO - RÍO BRANCO	MCC	BR - UY		93,5	1
28	CORREDOR FERROVIARIO ARGENTINA-URUGUAY-BRASIL	MCC - HPP	BR - UY		367,2	4
29	OPTIMIZACIÓN DEL PASO DE FRONTERA SISTEMA CRISTO REDENTOR	MCC	AR - CH		1.016,0	5
31	CONEXIÓN PORTO VELHO - COSTA PERUANA	PBB	BR		48,0	1
<b>TOTAL</b>					<b>11.087,8</b>	

Perfil   
 Pre-ejecución   
 Ejecución   
 Concluido

Figura: Andamento dos projetos prioritários

**API 13:** Consiste em uma linha Transmissão de aproximadamente 500 kV e 363 km de extensão, apoiada por 792 torres de alta tensão de 47 metros de altura em média, as quais são adicionados 26 km de torres duplas existentes da Linha de Transmissão Itaipú - Villa de 500 kV Hayes A capacidade nominal de transporte será de 2,215 MVA.

Além da construção da rede o trabalho inclui a extensão da Subestação Ayolas com duas novas posições na Linha de Transmissão 500 kV e a extensão da subestação Villa Hayes, montando um terceiro banco autotransformadores monofásicos de 500/220 kV - 600 MVA, com sua respectiva posição de operação de 220 kV e a provisão e montagem de duas novas posições da linha Transmissão de 500 kV (Trafo e Linha de Transmissão).

O desenho da linha de transmissão começa na Usina Hidrelétrica Binacional de Yacyretá, atravessando o rio Paraná até a estação existente na pequena cidade de Ayolas (Departamento de Misiones), localizado em frente Ilha Yacyretá, a jusante do reservatório. A partir desse ponto, direciona paralelo à linha de 220 kV existente até a periferia da cidade de Paraguari (Departamento Paraguari). Neste momento, desvia-se para o leste para alcançar o traço da linha de 500 kV Itaipú Transmissão - Villa Hayes. Ele a última seção se move paralelamente à linha mencionada para a subestação localizada na cidade de Villa Hayes (Departamento do Presidente Hayes), na margem direita do rio Paraguai, a cerca de 17 km a montante da cidade de Assunção.

Entre 2015-2016 o Paraguai teve uma oferta de 54.682 GWh de energia elétrica de das Usinas Hidrelétricas Binacionais do rio Paraná, Itaipú compartilhada com o Brasil e Yacyretá, com a Argentina. Deste total, 41.127 GWh, 75%, foram exportados, sendo o Brasil o principal beneficiário com 82% e Argentina com os 12% restantes. Em relação ao consumo interno, 43% corresponde ao setor residencial, que é o que marca o pulso em termos de demanda de energia sazonal ou de pico. Esta crescente demanda nos últimos anos pode induzir condições críticas de fornecimento nos meses do verão causando falta de energia ou baixa tensão.

A realização deste projeto estratégico melhorará substancialmente a segurança energética do Paraguai em relação às demandas futuras e otimizará a qualidade do serviço e confiabilidade do fornecimento de eletricidade para a

cidade de Assunção, que demanda mais de 50% do total de energia elétrica consumida no país. Com esta nova infraestrutura, será corrigida a baixa tensão do sistema e reduzidas as perdas técnicas da transmissão técnica, que atingem 10% durante o horário de pico. Ou seja, nos horários em que a utilização da energia é maior, os usuários, sejam residenciais, comerciais ou industriais, terão menos impactos com eventuais sobrecargas ou interrupções de fornecimento – recrudescendo o desenvolvimento das áreas atendidas. Para além, o aumento da capacidade do sistema permitirá uma maior participação das exportações de energia para a Argentina através da interligação de 220 kV entre o Clorinda (Argentina) e Guarambaré (Paraguai). Esse aumento da oferta permitira uma melhoria nas relações comerciais, implantação de novos centros e produção de bens e segurança de que a demanda consumida de energia não levará a interrupções por sobrecarga.



Figura: Mapa da rede de transmissão

### Línea de transmisión 500 kV (Itaipú - Asunción - Yacyretá)

US\$ 852,0 millones - Paraguay

\*En millones de US\$

Código	Nombre de los proyectos individuales	Países	Sub-sector	Etapas	Inversión estimada*
CAP67	LÍNEA DE TRANSMISIÓN 500 KV (ITAIPÚ - VILLA HAYES)	PY	Interconexión energética		555,0
CAP68	LÍNEA DE TRANSMISIÓN 500 KV (YACYRETÁ - VILLA HAYES)	PY	Interconexión energética		297,0

Figura: Datos agregados da obra

**API 25:** O projeto compreende a a construção de seis Oleodutos de 24'' (polegadas de diâmetro) com 1.480 km de extensão e três ramais de aproximação de diâmetros variáveis entre 4'' e 10'' de 1.515 km de extensão total. Além disso, também está prevista a construção de equipamentos de oito plantas compressoras e 165 instalações de superfície constituídas por válvulas, estações de separação, medição e regulamentação e outras infraestruturas associadas.

Os trabalhos são desenvolvidos em três etapas. As etapas I e II incluem os trabalhos da interligação com o Gasoduto Juana International Azurduy na cidade de Campo Durán, província de Salta; até chegar na cidade de Santa Fé percorrendo os territórios das províncias de Salta, Formosa, Chaco e Santa Fé. A etapa III inclui a colocação desde a cidade de Corrientes até a província de Misiones.

Etapa	Descripción	Longitud(km)
I	Troncal Salta	230
I	Troncal Formosa Oeste	303
I	Troncal Santa Fe Sur	265
I	Troncal Formosa Este	280
I	Troncal Chaco	215
I	Troncal Santa Fe Norte	215
II	Ramales Formosa	466
II	Ramales Chaco	615
II	Ramales Santa Fe	452
III	Troncales Corrientes - Misiones	354
III	Ramales Corrientes - Misiones	801

Figura: comprimento dos troncos da obra por etapa.

Atualmente, as obras estão bem adiantadas, verificando a colocação de mais de 90% dos dutos, tendo iniciado o trabalho nas instalações de superfície, incluindo estações de medição e regulação (API IIRSA, 2017). Da mesma forma, estão perto de conclusão as obras correspondentes aos troncos de Santa Fé e Formosa Oeste, tendo a conclusão total do trabalho das Etapas I e II ocorrido ao final de 2018. Após esse período, espera-se que avance na fase III com a instalação de gasodutos e construção das usinas e sistemas de compressão e controle nas províncias de Corrientes e Misiones.

Enquanto atualmente a capacidade operativa instalada para o transporte de gás é adequada em relação à demanda do mercado interno, existem grandes áreas do país que ainda não tem o fornecimento. Essa nova interconexão permitirá a injeção de volumes necessários para uso no nível industrial e agroindustrial, geração de energia elétrica, residencial e transporte em mais de 160 locais, com uma demanda estimada de 378.000 novas conexões para a rede, O que contribuirá para incrementar a segurança e desenvolver novos polos de geração elétrica. O aumento da capacidade de transporte será de cerca de

11,2 milhões de m<sup>3</sup> um dia, o que acrescido às obras complementares irá fornecer as condições de previsibilidade necessárias para suprir a demanda nacional. Ao mesmo tempo, garantirá o desenvolvimento futuro dos principais centros urbanos, industriais e agroindustriais do nordeste do país, onde atualmente estão em falta ou que apresentam níveis muito baixos de operação. O benefício alcançará 3,4 milhões de pessoas, em quatro províncias que carecem de fornecimento de energia adequado. Trata-se das regiões argentinas com os maiores centros de produção agroindustrial e contendo as cidades mais importantes economicamente (API IIRSA, 2017).

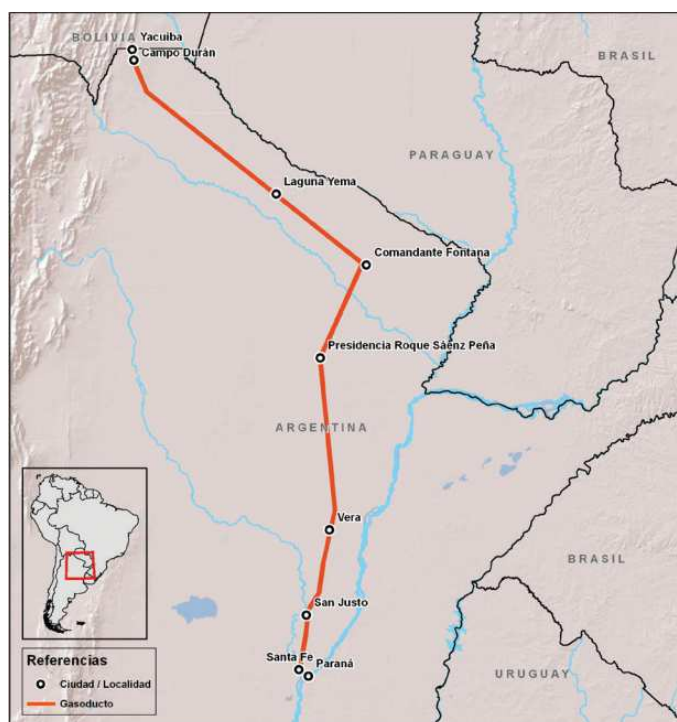


Figura: gasoduto da API 25.

**Gasoducto del Noreste Argentino**  
 US\$ 1.870,0 millones – Argentina \*En millones de US\$

Código	Nombre de los proyectos individuales	Países	Sub-sector	Etapa	Inversión estimada*
MCC68	GASODUCTO DEL NORESTE ARGENTINO	AR	Interconexión energética		1.870,0

Figura: Dados agregados da obra

A API 2027 tem 12 projetos estruturados compostos por 35 projetos individuais com um investimento estimado em milhões de US \$ 12.009,2.

- Sistema de conectividade da fronteira da Colômbia - Venezuela (API 6);
- Desenvolvimento territorial para integração fronteiriça e conectividade em Salvador Mazza – Yacuiba (API 9);
- Desenvolvimento territorial para integração fronteiriça e conectividade em La Quiaca - Villazón (API 10);
- Road Ligação rodoviária de Foz - Ciudad del Este - Assunção - Clorinda (API 12);
- Boa Vista - Bonfim - Lethem - Linden - Rota Georgetown (API 15);
- Rotas de conexão entre Venezuela (Ciudad Guayana) - Guiana (Georgetown) - Suriname (South Drenco - Apura - Zanderij - Moengo - Albina), incluindo a construção da ponte sobre o Rio Corentine (API 16);
- Melhoria da navegabilidade dos rios da bacia do Prata (API 17);
- Distribuidor de carga e passageiros para a América do Sul (Hub International Airport);
- Viru Viru, Santa Cruz) (API 21);
- Melhoria da conectividade rodoviária no Eixo Interoceânico Central (API 22);
- Corr Corredor Ferroviário de Integração Bioceânica (Seção Boliviana) (API 24);
- Transporte multimodal em Laguna Merín e Sistema Lagoa Dos Patos (API 27);
- Tun Túnel Binacional de Água Negra (API 30).

Para a API 2027, não existem quaisquer projetos vinculados ao setor energético, tendo sido priorizados projetos de infraestrutura viária.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A América Latina possui um enorme potencial de integração energética devido à sua abundância de recursos naturais e a complementariedade das diversas fontes entre os países, porém, historicamente, este potencial tem sido subutilizado. As razões para não se recorrer ao potencial de ganhos decorrentes de uma integração mais abrangente entre os países podem ser identificadas de

forma sensivelmente precisas e remontam a um amplo espectro de restrições e / ou condicionantes que precisariam ser removidas, ou pelo menos contornadas.

O momento sendo vivenciado, particularmente nos países do Cone Sul, é emblemático, com necessidade inadiável de se promover uma necessária adaptação e transformação da matriz energética, afim de incorporar de forma massiva novos recursos que vêm ganhando competitividade econômica, em face de desenvolvimento tecnológico e ganho de escala em esfera global.

A demanda por energia é crescente. De acordo com o Cenário de Novas Políticas da Agência Internacional de Energia (IEA), a demanda mundial de energia deve aumentar de 13.559 Mtoe<sup>63</sup>, em 2013, para 17.934 Mtoe, em 2040<sup>64</sup>, representando um aumento de 32% no consumo de energia. A participação de combustíveis fósseis no consumo de energia primária deve permanecer alta, porém deve ser reduzida de 81%, em 2013, para 75%, em 2040. As atividades econômicas impõem aos países a busca pela garantia no fornecimento de energia, de forma exclusiva e com valores baixos.

Todos esses aspectos reafirmam a importância da análise acerca do potencial da matriz energética e sua proteção como elemento de segurança. A tratativa da Matriz Energética do Brasil deve ser considerada política central ao se tratar de uma política de Segurança e Estratégia nacionais, indispensáveis para uma efetiva projeção no cenário internacional como Estado soberano. Isso teria o potencial de lançar o Estado com força decisória e nesse cenário.

As ideias de Segurança Nacional e da Teoria do Constitucionalismo são epistemologicamente vinculadas ao Constitucionalismo Estratégico, consubstanciado pelo do Princípio da Integração e da Proteção da Matriz

---

<sup>63</sup> A tonelada equivalente de petróleo é uma unidade de energia definida como o calor libertado na combustão de uma tonelada de petróleo cru, aproximadamente 42 gigajoules.

<sup>64</sup> O Cenário de Novas Políticas em WEO-2015 leva em consideração as políticas e medidas de implementação que afetam os mercados de energia adotados em meados de 2015 (bem como os componentes relacionados à energia de compromissos climáticos no período de preparação para a COP21, enviados em 1 de outubro), juntamente com as intenções políticas relevantes declaradas, embora medidas específicas necessárias para implementá-las podem não ter sido adotadas. O Cenário de Políticas Atual leva em consideração apenas as políticas promulgadas a partir de meados de 2015. O Cenário 450 descreve um caminho para o objetivo climático de 2 °C, que pode ser alcançado por meio da promoção de tecnologias que estarão disponíveis em breve em escala comercial. Em um contexto de incerteza sobre o crescimento econômico e um desequilíbrio persistente do mercado de petróleo, um Cenário de Baixa dos Preços de Petróleo explora as implicações de preços mais baixos sustentados no sistema mundial de energia.

Energética. A partir desse relevo, o Estado deve traçar as linhas da matriz de energia nacional e regional, evidenciando seus potenciais e apondo medidas propositivas quanto à diversificação e ao paradigma das energias fósseis. E, no âmbito da atuação e participação regional, faz-se necessário pensar e harmonizar os interesses nacionais em conjunto com uma proposição comunitária/integrativa regional, com o objetivo de realçar a importância brasileira no cenário internacional, garantindo sua soberania e seus recursos naturais (matéria prima e energéticos).

A integração tem como função principal o aumento das potencialidades de cada país, para objetivar um fim comum e manter a paz. Os países devem considerar os problemas de interesse recíproco, para concessão de vantagens mútuas, identidade comum e valores compatíveis. Isso se mostra compreensível, na América do Sul, quando se pondera que compartilhamos uma mesma área geográfica, recursos naturais que cruzam fronteiras, problemas regionais similares, interesses políticos convergentes.

O Brasil precisa, considerando todo cenário, adotar uma política de incentivo, desenvolvimento, aprofundamento à integração político-institucional, à integração econômica e de cadeias produtivas, da infraestrutura logística da integração (transportes, energia, comunicações), e das políticas de segurança e defesa comuns. Quanto mais integrada, maior será a estabilidade relativa da América do Sul, com óbvias implicações para a segurança do Brasil.

Esta tendência tem múltiplas implicações para a atualização da estratégia de defesa nacional, na medida em que impõe a necessidade de se incorporar de forma definitiva ao pensamento nacional o desafio de fomentar progressivamente a cooperação em segurança e defesa entre os países sul-americanos, eliminando o risco de guerras locais na América do Sul e constituindo, no futuro, uma forma institucionalizada de aliança regional de defesa contra ameaças externas.

Assim a IIRSA e seu portfólio de projetos mostram-se relevantes por promover a integração sul-americana através da integração física dos países, com a modernização da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações, mediante ações conjuntas. Assim, estimulando a integração política, econômica, sociocultural da América do Sul. A necessidade da

integração da infraestrutura física da América do Sul baseia-se no reconhecimento de que não basta a redução ou o fim das barreiras aduaneiras regionais para integrar um continente ou região, mas é necessário planejar a construção dos meios que permitam o desenvolvimento da livre circulação de produtos, serviços e pessoas. Neste quadro, a IIRSA tem como propósito declarado promover o desenvolvimento com qualidade ambiental e social, a competitividade e a sustentabilidade da economia dos países sul-americanos, favorecendo a integração da infraestrutura – não apenas da infraestrutura de transportes (rodoviária, portuária, aeroportuária, hidroviária), ou energia (oleodutos, gasodutos, redes de energia elétrica), ou comunicações (telecomunicações, de estações terrestres de recepção e transmissão de micro-ondas, backbones ou redes de cabos ou fibra ótica e satélites) -, mas também a integração da logística regional, integrando os mercados de serviços de logística (transportes, fretes, seguros, armazenamento e processamento de licenças). A IIRSA se insere na chamada "era do novo regionalismo", destacando-se pelo foco na infraestrutura física da integração regional.

Reafirmando a importância do tema, tem-se a consideração de que várias intervenções, diretas ou indiretas, de nações potências, nas últimas décadas, tiveram como base a tentativa de controle da matriz energética de países em desenvolvimento ou militarmente mais fracos. O fato de nações travarem guerras com o objetivo de controlar a produção de energia em outros países já serve, por si, como alerta da importância da matriz energética no cenário político e econômico mundial. Diversos estados da Ásia central e norte da África foram acometidos de intervenções, com pauta de "redemocratização" ou de "garantias humanitárias e de direitos humanos", cuja pauta de fato era o controle do substrato energético.

A soberania energética traz consigo soberania política. Para tanto é necessário reduzir quaisquer aspectos de vulnerabilidade externa – o que pode ser feito mediante a integração. Entretanto, apesar de seja uma lógica evidente, ainda se mostra difícil a compatibilização de interesses nacionais, que muitas vezes não vislumbram as proximidades; ausência de confiança de que a energia não será utilizada como uma ferramenta política ou um braço do poder

geopolítico e que os países vão se livrar de políticas populistas que prejudicam os investimentos e, com isso, o próprio fornecimento de energia.

A segurança energética está relacionada a risco, risco em diferentes níveis da sociedade. Sem uma fonte de energia confiável e segura, no entanto, as economias dos países ficam expostas aos riscos que podem levar à volatilidade e menor crescimento econômico e a maiores níveis de instabilidade social e política, bem como riscos que podem comprometer a segurança nacional.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSERALD, H. Eixos de Articulação Territorial e Sustentabilidade do Desenvolvimento no Brasil. Projeto Brasil Sustentável e Democrático: Fase. Rio de Janeiro: Série Cadernos Temáticos, n. 10, 2001.

ALEM, A. N.; CAVALCANTI, C. E. O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 43-76, dez. 2005.

ANTIQUERA, D. de C. 2006. 203 f. A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

ARAUJO Jr., J. T. de. Infra-Estrutura e Integração Regional: O papel da IIRSA. Revista Política Externa. São Paulo, vol. 18, n. 3, 2009.

ARAUJO Jr., J. T. de. Infra-Estrutura e Integração Regional: O papel da IIRSA. 2009. Disponível em:

<[www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/oe\\_rio09\\_cindes\\_tavares.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/oe_rio09_cindes_tavares.pdf)> Acesso em: 10/03/2016.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Tabela de financiamento de exportação pós-embarque. 2017. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads> Acesso em 21/06/2017.

BANDEIRA, L. A. M. Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília: FUNAG, 2010.

BARRENENGOA, A. Las clases dominantes en la integración suramericana: Estados, actores e intereses en la integración del COSIPLAN-UNASUR. In: XXXI Congreso ALAS. 2017, Uruguai. Acta académica – Memoria de ponencias: XXXI Congreso Alas. Uruguai, 2018.

BARROS, P. S. e RAMOS, F. S. O Novo Mapa da Integração Latino-Americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003-2013). Revista UNILA, vol. 1, n. 2, p. 7-20, 2013.

BARROS, P. S.; PADULA, R.; SEVERO, L. W. A integração Brasil-Venezuela e o Eixo Amazônia-Orinoco. Boletim de Economia e Política Internacional, v. 7, p. 33-42, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento. PAC. Sobre o PAC. 2018. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 20/06/2018.

BRICEÑO RUIZ, J. La integración regional en América Latina y el Caribe: Procesos históricos y realidades comparadas. Mérida: Centro Editorial Litorama, 2011.

BRICEÑO-RUIZ, J. O Regionalismo Latino-Americano Depois do Regionalismo Aberto: Novos Eixos, Novas Estratégias, Modelos Diversos. In: CARMO, C. A. do; et al. Relações Internacionais: Olhares Cruzados. Brasília: FUNAG, 2014. p. 193-238.

BURGES, S. Thinking Through Brazil's Strategic Leadership Gap. 2017 IN: FLEMES, D.; EBERT, H. (eds.). Regional Powers and Contested Leadership. London: Palgrave Macmillan, 2018.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

DESIDERÁ NETO, W. A. et. al. Relações do Brasil com a América do Sul Após a Guerra Fria: Política Externa, Integração, Segurança e Energia. IN: DESIDERÁ NETO (org.). O Brasil e as novas dimensões da integração Regional. Rio de Janeiro: IPEA, 2014, 508 p.

CEPAL. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago del Chile, 1994.

CERVO, A. LESSA. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 45, n. 1, p. 5-35, jan./dez. 2002.

CERVO, A.; LESSA. O Declínio: Inserção internacional do Brasil (2011-2014). Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, jan./dez. 2014.

CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. (eds.). Una Región em Construcción: UNASUR y la integración en América del Sur. Barcelona: Edicions Bellaterra, S. L. 2010

Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento. 2017. Resultados 2017. Disponível em: COSTA, C. E. L. e GONZALES, M. J. F. Infraestrutura e Integração Regional: a experiência da IIRSA na América do Sul. Boletim de Economia e Política Internacional, n. 18, set./dez. 2014.

COUTO, L. F. Política externa brasileira para a América do Sul: As diferenças entre Cardoso e Lula. Civitas, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 23-44, jan./abr. 2010.

CUÉ, C. E. Argentina treme diante da crise brasileira. EL País. Publicado em 19 de Maio de 2017. Disponível em:

<[http://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/19/internacional/1495213488\\_924644.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/19/internacional/1495213488_924644.html)> Acesso em: 02/06/2017.

DUVERGER, M. Análise de Documentos. IN: Ciencia Política, Teoria e Método. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962.

FERNÁNDEZ, W. N. La integración física y la viabilidad de la IIRSA. IN: CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. Barcelona: Edicions Bellaterra, S. L. 2010.

FIORI, J. L. A virada à esquerda na América do Sul. Valor Econômico, São Paulo, 09 jan. 2006. Disponível em: <<http://www.cnmcut.org.br/conteudo/a-virada-a-esquerda-na-america-do-sul>>. Acesso em: 13 out. 2017.

GUIMARÃES, S. O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana. Brasília, 2007, p.182, Disponível em:<<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/O-mundo-multipolar-e-a-integracao-sul-americana/6/13900>>. Acesso em: 14/08/2017.

HAAS, E. B; SCHMITTER, P. C. Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections About Unity in Latin America. International Organization, Cambridge, n. 04, vol. 18, 1964.

HONÓRIO, K. dos S. 2013. 135 f. O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000- 2012): um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, São Paulo, 2013.

HURRELL, A.. Progressive Enmeshment, Hegemonic Imposition or Coercive Socialization? Understanding Policy Change in Brazil. 1995.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. IIRSA 10 años después. Sus Logros y Desafíos. Relatório Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA. 2011. Disponível em:

<[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos20PDF/lb\\_iirsa\\_10\\_anios\\_sus\\_logros\\_y\\_desafios\\_port.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos20PDF/lb_iirsa_10_anios_sus_logros_y_desafios_port.pdf)>. Acesso em 01/06/2017.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Sistema de Información de Proyectos, 2018. Disponível em:<[www.iirsa.org/proyectos](http://www.iirsa.org/proyectos)>. Acesso em: 19/03/2018.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Resumen de una Herramienta de Trabajo para el Diseño de VESA. 2003. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cde4\\_caracas03\\_resumen\\_vesa.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cde4_caracas03_resumen_vesa.pdf)>. Acesso em: 10/05/2017.

JAEGER, B. C. O Papel da República Popular da China na Construção de Infraestrutura na América do Sul e os Efeitos sobre a Integração Sul-Americana. OIKOS. Rio de Janeiro, vol.14, n. 2, p. 19-35, 2015.

LESSA, A. C.; COUTO, L. F.; FARIAS, R. de S. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, vol. 52, n. 1, p. 89-109, 2009.

LIMA, M. R. de. Relações Interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil.

Lua Nova, São Paulo, n. 90, p.167-201, 2013.

LIMA, M. R. S. de; DUARTE, R. de S. Diplomacia presidencial e politização da política externa: Uma comparação dos governos FHC e Lula1. Observador On-Line, Rio de Janeiro, v. 8, n. 9, p.1-24, 2013.

MALAMUD, A. Latin American Regionalism and EU Studies. Journal of European Integration, London, vol. 32, n. 6, p. 637-57, 2010.

MALAMUD, A.; SCHMITTER, P. C. The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America. IBEI Working Papers, Barcelona, vol. 6, feb. 2007.

MALLMANN, M. Análise institucionalista da integração sul-americana. Civitas, v. 10 n. 1: 11-2, 2010.

MARIANO, K. L. P. Um Modelo para Avaliação de Integração Regional e a Experiência do Mercosul. Livre Docência. Araraquara, 2013.

MARIANO, M. P. A Recuperação do Desenvolvimentismo na Integração Sul-Americana: infraestrutura, segurança e políticas sociais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 4. 2013, Belo Horizonte. Anais Eletrônicos. Belo Horizonte: ABRI, 2013. p.1-17.

MARIANO, M. P. O Papel do Brasil na Integração da Infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança. In: DESIDERÁ NETO, W. (Org.). O Brasil e novas dimensões da integração regional. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 229-290.

MARIANO, M. P., RAMANZINI Jr. H. e ALMEIDA, R. A. R. O Brasil e a Integração na América do Sul: Uma análise dos últimos dez anos (2003-2013). Revista Relações Internacionais, 2014.

MARIANO, M. P., UNESP e CEDEC. A Recuperação do Desenvolvimentismo na Integração Sul-Americana: infraestrutura, segurança e políticas sociais. ABRI. Belo Horizonte, 2013.

MARIANO, Marcelo P. A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Faculdade de Ciências e Letras – UNESP -Araraquara – SP, 2007.

MARIANO, Marcelo. Estrutura Socioeconômica e Políticas para a Integração da América do Sul. Integração da Infraestrutura Sul-Americana. IPEA, São Paulo, p.4, 2012.

MATTLI, W. The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond. New York: Cambridge University Press, 1999.

MENDONÇA JR., Wilson. O regionalismo Pós Liberal na América do Sul. Conjuntura Internacional. Belo Horizonte, v. 11, n. 1, p. 18-24, 1º sem. 2014.

NEVES, B. C. La Integración de la Infraestructura Regional: la profundización de la integración sudamericana a través del COSIPLAN-UNASUR. IN: XXXI CONGRESSO ALAS, ed. 31, 2018, Montevideo. XXXI Congreso ALAS 2017 Acta Académica. 2018. Disponível em: <<http://www.alas2017.com/isbn/>>. Acesso em 20/06/2018.

NEVES, B. C. Política Externa Brasileira e a Integração da Infraestrutura Sul-Americana: perspectivas atuais no âmbito da IIRSA/COSIPLAN. IN: Simpósio de Relações Internacionais 2017. Anais Eletrônicos do SIMPORI 2017. São Paulo, 2017.

NOLTE, D.; COMINI, N. M. UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 38, n. 2, may./aug. 2016.

OLIVEIRA, V. A. P. de. A integração da infraestrutura física na América do Sul: o COSIPLAN no âmbito da UNASUL. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2016.

PADULA, R. Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: DESIDERÁ NETO, W. (Org.). O Brasil e novas dimensões da integração regional. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 291-352.

PADULA, R.; FIORI, J. L. Brasil: geopolítica e 'abertura para o pacífico'. Revista de Economia Política, vol. 36, n. 3, jul./set. p. 546-556, 2016.

PECEQUILO, C. S. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 51, n. 2, p. 136-153, 2008.

PINHEIRO, L. *Política Externa Brasileira (1889 – 2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 2004.

PRADO FILHO, C. R. S. 2018. 202 f. Do isolamento à integração desgovernada da Amazônia: a “febre do ouro” e o “outro estado dentro do Estado” no caminho da Rodovia Interoceânica em Madre de Deus. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2018.

SÁ SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de.; GUINDANI, J. F. Pesquisa Documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, São Leopoldo, vol. 1, n. 1, jul. 2009.

SANTOS, F. L. B. dos. Neodesenvolvimentismo ou Neoliberalismo: Integração regional sul-americana e ideologia. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Niterói, n. 45, 2016

SARAIVA, M. G. Integração Regional na América do Sul: processos em aberto. IN: 3o ENCONTRO NACIONAL DA ABRI - GOVERNANÇA GLOBAL E NOVOS ATORES, ed. 3, 2011, São Paulo. ANAIS ELETRÔNICOS. 2011. Disponível em: <[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300028&script=sci\\_arttext](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300028&script=sci_arttext)>. Acesso em 20/06/2018

SARAIVA, M. G. S.; VELASCO JR., P. A. A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: Para onde vamos? IN: SANAHUJA, J. A. América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización. *Anuário Cries Pensamiento Propio*, Buenos Aires, vol. 21, jul./dic., p. 295,324, 2016. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/PP44-web.pdf>>. Acesso em 20/06/2018.

SCHMITTER, P. C.; LEFKOFRIDI, Z. Neo-Funcionalism as a Theory of Disintegration. *Chinese Political Science Review*, Beijing, vol. 1, n. 1, p. 1-29.

SOUZA, A. M. Desenvolvimento, Expansionismo e Integração Regional. In: I Circuito de Debates Acadêmicos, 1. 2011, Rio Claro. Anais do I Circuito de Debates Acadêmico. Rio Claro: Ipea, 2011. p. 1-20.

SPEKTOR, M. O Projeto Autonomista na Política Externa Brasileira. IN: MONTEIRO NETO, A (org.). Política Externa, Espaço e Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2014, p. 17-58.

SPEKTOR, M. One Foot in the Region: Eyes on the Global Prize. Americas Quarterly. New York, issue: The new Brasil and the changing hemisphere, spring, 2011.

SUNKEL, O. Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida? Revista CEPAL, Santiago de Chile, n. RCEX01, p. 229-241, oct. 1998.

VEIGA, P. da. M.; RÍOS, S. P. O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. CEPAL: Série Comércio Internacional, n.82, jul. 2007.

VIEIRA, M. Discurso do Ministro Mauro Vieira por ocasião da abertura do XIII Curso para Diplomatas Sul-Americanos. Brasília, Itamaraty, 2015.

Disponível em:

<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistascategoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/9534-discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-mauro-vieira-na-abertura-do-xiii-curso-de-diplomatas-sul-americanosbrasil-11-de-maio-de-2015>>. Acesso em: 20/12/2016.

VIGEVANI, T. e RAMANZINI Jr., H. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014, pp. 517 a 552.

VIGEVANI, T. e RAMANZINI Jr., H. The Impact of Domestic Politics an International Changes on the Brazilian Perception of Regional Integration. Latin American Politics and Society, Vol. 53, no. 1, 2011.

ZIBECHI, R. Brasil potência: entre a integração regional e um novo imperialismo. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.

\_\_\_\_. *Cadernos do Cárcere. Os intelectuais. O princípio educativo*. Vol.2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

\_\_\_\_\_ Planificación Territorial Indicativa. Cartera de Proyectos IIRSA 2004.

\_\_\_\_\_ Planificación Territorial Indicativa. Cartera de Proyectos IIRSA, 2009.

\_\_\_\_\_ IIRSA: dez anos depois: suas conquistas e desafios. 1ª. Edición Buenos Aires : BID-INTAL, 2011.

ACCIOLY, Elizabeth. *Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional*. 3.ed. 2.a tiragem. Curitiba: Juruá, 2004.

API- Agenda de Projetos Prioritários de Integração. Documento elaborado pela IIRSA e aprovado pelo Comitê coordenador do COSIPLAN. Novembro. 2011.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo a desintegração competitiva. In: CASTRO, Iná Elias. MIRANDA, Mariana. EGLER, Claudio A.G. Redescobrimo o Brasil 500 anos depois. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil:FAPERJ, 1999. 392p.

AVERBUG, André, Mercosul conjuntura e perspectiva. [www.bnds.gov.br](http://www.bnds.gov.br).

ÁVILA, Fabrício S.; MARTINS, José Miguel Q. & CEPIK, Marco A. C. (2009). Armas estratégicas e poder no sistema internacional: o advento das armas de energia direta e seu impacto potencial sobre a guerra e a distribuição multipolar de capacidades. *Revista Contexto Internacional*, vol. 31, nº 1, p. 49-83. Rio de Janeiro, Brasil.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *A Segunda Guerra Fria: Geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos*. 1ª Ed. São Paulo. Editora Record, 2013.

BAYLIS, John; WIRTZ, James; COHEN, Eliot; GRAY, Colin (Ed.). *Strategy in the contemporary world: an introduction to strategic studies*. Oxford (RU): Oxford University Press, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BIONDO, Andressa, DINIZ Carolina; CUZZUL; cinthya; FACHETTI, Gilberto; GASPERAZO Henrique; DIAZ, Joseane; PERUCH Samira; ROCHA Tatiana.

Protocolo de Olivos e o novo sistema de solução de controvérsias..  
www.daniclau.com.br.

BÖHLKE, Marcelo. *Integração Regional e autonomia do seu ordenamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2002.

BOOTH, Wayne C.; COLOMB, Gregory; WILLIAMS, Joseph .*A arte da pesquisa*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

BOSON, Gerson de Britto Mello. *Constitucionalização do Direito Internacional: internacionalização do direito constitucional, direito constitucional internacional brasileiro: os caminhos da paz*. Belo Horizonte, Del Rey, 1996.

CABRAL, Severino. *Brasil Megaestado: nova ordem mundial multipolar*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

CARDIM, Carlos Henrique. *A raiz das coisas. Rui Barbosa: O Brasil no mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2007.

CARDOZO, Julio Sergio, HSIN, Wang Chi. *A Arte da Guerra: No Oriente e no Ocidente*. 1ªEd. São Paulo. Editora Évora, 2012.

CARLEIAL, Liana. O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão. *Revista Política e Planejamento Regional (PPR)*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.1-21, jan/jun. 2014.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Teoria da Constituição*. Belo Horizonte: Initia Via, 2012.

CEPAL - O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade. In: *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Org: Ricardo Bielschowsky. Volume 2. Editora Recorde. Rio de Janeiro-são Paulo, 2000.

CHAMBERLAIN, Elizabeth. "Operations restore Truth – U.S relations with Somalia". *Humanist*, FindArticles.com. Acessado em junho, 2016.

COLLINS, Alan (Ed.), *Contemporary Security Studies*. 2 ed, New York: Oxford University Press, 2007.

COMUNICADO BRASILIA. Reunión de Presidentes de América del Sur. Días 31 de agosto y 1º de septiembre de 2000.

- CONDURU, Guilherme Frazão. O subsistema americano, Rio Branco e o ABC. Rev. bras. polít. int. [online]. 1998, vol.41, n.2, pp. 59-82. ISSN 1983-3121.
- CONNEL-SMITH, Gordon. *The Inter-American System*. Oxford: Oxford University Press, 1966.
- DALLARI, Dalmo. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 2ªEd. São Paulo. Editora Saraiva, 1998.
- DIAZ, Elias. *Legalidad- legitimidade en el socialismo democrático*. Espanha: Editorial Civitas S.A., 1978.
- DIMOULIS, Dimitri. *Manual de Introdução ao Estudo do Direito*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007.
- DOMINGUES, Ivan. *O Grau Zero do Conhecimento*. 2ª.Ed. São Paulo. Edições Loyola. 1999.
- DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. A política platina do Barão do Rio Branco. Rev. bras. polít. int. [online]. 2000, vol.43, n.2, pp. 130-149. ISSN 1983-3121.
- DUQUE, Félix; ROCCO, Valerio (Ed.). *Filosofia del imperio*. Madrid: Abada, 2010.
- EBERHAND, Wolfram. *A History of China*. Project Gutemberg, 2004.
- EGG, Ezequiel Ander. *Introducción a las técnicas de investigación social*. 1ªEd. México, Humanitas, 1965.
- FERRARI, Alfonso Trujillo. *Metodologia da Ciência*. 1ª.Ed. São Paulo. Kennedy Editora, 1974.
- FUKUIAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Trad. Aulyde Soares Rodrigues. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- FUSER, Igor (2008). *Petróleo e Poder: o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico*. Ed. Unesp: São Paulo, SP.
- GOMES, Eduardo Biacchi. *Manual de direito da integração regional*. Curitiba: Juruá, 2010.

GOMES, Eduardo Biache, Protocolo de Olivos: alterações no sistema de controvérsia do Mercosul e perspectivas. Revista da faculdade de direito da Universidade Federal do Paraná.

GOMES, Eduardo Biache, Supranacionalidade e os blocos econômicos. Revista da faculdade de direito da Universidade Federal do Paraná.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere. Maquiavel – Notas sobre o Estado e a política*. Vol.3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era de gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HEGENBERG, Leônidas. *Significado e Conhecimento*. São Paulo. Ed. da Universidade de São Paulo, 1975.

HEINSFELD, Adelar. *A geopolítica de Rio Branco: fronteiras nacionais e o isolamento argentino*. Joaçaba. UNOESC, 2003. 143p.

HOBBSBAWN, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX, 1914 – 1991*. Trad. Marcos Santarrita. 2 Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORTA, José Luiz Borges. *História do estado de direito*. São Paulo: Alameda, 2011.

HORTA, José Luiz Borges. História, constituições e reconstitucionalização do Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v.94, p.121-155, 2006.

HORTA, José Luiz Borges; RAMOS, Marcelo Maciel. Entre as Veredas da Cultura e da Civilização. *Revista Brasileira de Filosofia*, Instituto Brasileiro de Filosofia, São Paulo, v.233, p.235-264, 2009.

HUNTINGTON, Samuel P. *O choque de civilizações: a recomposição da ordem mundial*. Trad. M.H.C. Côrtes. São Paulo: Objetiva, 1997.

IANNI, Octávio. *A sociedade global*. 3ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

IIRSA. Herramienta de Trabajo para el Diseño de una Visión de la Integración Física Suramericana. IV Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) de IIRSA, Caracas-República Bolivariana de Venezuela. 2 de julio de 2003.

IKAWA, Daniela. *Implicações jurídicas da globalização econômica. Direitos Humanos, Globalização, Econômica e Integração Regional. Desafios do Direito Constitucional Internacional*. Org. Flavia Piovesan. São Paulo: Max Limonad. 2002.

JESUS, Diego Santos Vieira de. Building Trust and Flexibility: A Brazilian View of the Fuel Swap with Iran. Center for Strategic and International Studies, *The Washington Quarterly*, 2011, p.61 – 75.

JULLIEN, François. O diálogo entre culturas: do universal ao multiculturalismo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2009.

JUNIOR, Lier Pires Ferreira. Mercosul o desafio da democracia, Revista Urutagua. [www.urutagua.uem.br](http://www.urutagua.uem.br).

KLARE, Michael T. (2001a). The new Geography of Conflict. *Foreign Affairs*, vol. 80, n. 6, p.49- 61. mai-jun/2001.

LAVOY, Peter; SAGAN, Scott; WIRTZ, James. *Planning the unthinkable: how new powers will use nuclear, biological, and chemical weapons*. Ithaca (NI): Cornell University Press, 2000.

LIMA, Wendel Telles. A geopolítica brasileira e suas implicações na constituição do sistema geográfico no eixo de integração e desenvolvimento Manaus/ Caribe. 2015. 191f. Tese (Doutorado em Geografia) Universidade Federal do Paraná. Curitiba-PR.

LOSURDO, Domenico. *A linguagem do império: léxico da ideologia estadunidense*. Trad. Jaime A. Clasen. São Paulo: Boitempo, 2010.

MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 26ª Ed: Editora Saraiva. 2007.

MAQUIAVEL, Nicoláu. *O Príncipe*. Tradução e Notas por Antônio D`Elia. São Paulo. Editora Cultrix, 1996.

MARCONI, Marina de Andrade. Lakatos, Eva Maria. *Metodologia Científica*. 2ªEd. São Paulo, Atlas, 1992.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine da. *MERCOSUR: orígen, fundamentos, normas y perspectivas*. Curitiba: Juruá, 2007.

MATA MACHADO, Edgar de Godói da. *Elementos de teoria geral do direito: para os cursos de introdução ao estudo do direito*. 4 Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1995.

MAYOS, Gonçal. El testamento de Huntington. *El periódico. sección Opinión*, 30 dez. 2008.

MAYOS, Gonçal. *Macrofilosofia de la globalización e del pensamiento único: un macroanálisis para el "empoderamiento"*. Saarbücken: Editorial Académica Española, 2012.

MAZZIOLE, Valério de Oliveira. Coletânea de Direito Internacional, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007.

MERCADANTE, Aramita de Azevedo; JUNIOR, Umberto Celli; ARAÚJO, Leandro Rocha. *Blocos Econômicos e Integração da América Latina, África e Ásia*. Ed. Juruá, 2006.

MURY, Luis Gilberto Monclaro. A importância da integração comercial da América do SUL. Seminário Brasileiro De Estudos Estratégicos Internacionais Sebreei. Integração Regional e Cooperação Sul-Sul no Século XXI. 20 a 22 de junho de 2012 Porto Alegre/RS, Brasil.

NEGRI, Antônio; HARDT, Michael. *IMPÉRIO*. Trad. Berilo Vargas. 8ª Ed. Rio de Janeiro, Record, 2006.

NEGRI, Antônio; HARDT, Michael. *MULTIDÃO: guerra e democracia na era do Império*. Trad. Clóvis Marques. 8ª Ed. Rio de Janeiro, Record, 2005.

NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

OLIVEIRA, Lucas K. & PAUTASSO, Diego (2008). A segurança energética da China e as reações dos EUA. *Revista Contexto Internacional*. vol 30, nº 2, dezembro de 2008. <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v30n2/v30n2a04.pdf>>.

POPPER, Karl Raimund. *A Lógica da Pesquisa Científica*. 16ª Ed. São Paulo: Cultrix, 2008.

QUADROS, Fausto de. O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Européia. Ed. Almedina, 1995.

RAMALHO. O que é o Mercosul, [www.2câmara.gov.br](http://www.2câmara.gov.br)

RAUDZENS, George. *War-winning weapons: the measurement of technological determinism in military history*. *Journal of Military History*, v. 54, p. 403-433, out. 1990.

RIFKIN, Jeremy. *A terceira revolução industrial: como o poder lateral está transformando a energia, a economia e o mundo*. Tradução de Maria Lúcia Rosa. São Paulo: Makron Books do Brasil, 2012.

SALGADO, Joaquim Carlos. O Estado Ético e o Estado poiético. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v.27, n.2, p.37-68, abr/jun.1998.

SALGADO, Joaquim Carlos. Semiótica estrutural e transcendentalidade do discurso sobre justiça. *Revista da Faculdade de Direito UFMG*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, n.37, p.79-101, 2000.

SCARPARI, Murizio. *Antiga China: A Civilização Chinesa desde suas origens até a Dinastia Tang*. Itália. Editorial Verbo, 2002.

SILVEIRA, Jose Paulo. Herramienta de trabajo para el diseño de una vision estrategica de la integracion fisica suramericana – Presentado em el marco de la IV Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA. Julio de 2013.

SOUZA, Vitor Hélio. Integração territorial na América do Sul: uma análise multiescalar a partir das obras da IIRSA/COSIPLAN. 2013. 237f. Dissertação (Mestrado em Geografia). FCT/UNESP, campus de Presidente Prudente/SP.

STIGLEZ, Joseph E. *A Globalização e os seus malefícios*, Ed. Futura, São Paulo, 2002. TRATADO DE MASSTRICHT, 2003.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 3ª Edição: Editora do Advogado, Porto Alegre, 2003.

UNGER, Roberto Mangueira. *O direito e o futuro da democracia*. Trad. Caio Farah Rodriguez e Marcio Soares Grandchamp. São Paulo: Boitempo, 2004.

VIANNA, Pedro Jorge Ramos. LÓCIO, Aprigio Botelho. SALES, Raquel da Silva. *Os Eixos de Integração Nacional e a Integração Regional da Infraestrutura Sulamericana*. Governo do Estado do Ceará - Secretaria do Planejamento e Coordenação (Seplan). Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece). Nota técnica 16. Fortaleza - CE. Fevereiro/2006

WALTZ, Kenneth. Structural realism after the cold war. *International Security*, v. 25, n. 1, p. 5-41, verão 2000.

WOHLFORTH, William. The stability of a unipolar world. *International Security*, v. 24, n. 1, verão 1999.