

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

JOSÉ ANTÔNIO MOREIRA DAS NEVES

**UMA LUZ NO FIM DO TÚNEL?
AS POSSIBILIDADES DE INTEGRAÇÃO ELÉTRICA DA AMÉRICA DO SUL
ILUMINADA PELA TEORIA NEO-FUNCIONALISTA**

PORTO ALEGRE

2014

JOSÉ ANTÔNIO MOREIRA DAS NEVES

**UMA LUZ NO FIM DO TÚNEL?
AS POSSIBILIDADES DE INTEGRAÇÃO ELÉTRICA DA AMÉRICA DO SUL
ILUMINADA PELA TEORIA NEO-FUNCIONALISTA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como pré-requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

Porto Alegre

2014

Dedicatória

In memoriam de meu pai José Rodrigues das Neves, e de meus irmãos Robson Moreira Neves e Roberto Moreira Neves.

AGRADECIMENTOS

Dedico este espaço aqueles que deram sua contribuição para que esse trabalho fosse realizado. A todos deixo aqui, de forma explícita, o meu sincero agradecimento.

Em primeiro lugar gostaria de agradecer ao Prof. Doutor Carlos Schimidt Arturi pela forma como orientou essa pesquisa. As observações técnicas e científicas foram ao mesmo tempo instigantes e esclarecedoras. Estou grato por isso, mas também pela cordialidade no tratamento e pela liberdade de reflexão que me concedeu para elaborar esse trabalho, atuando de maneira decisiva quando minhas inspirações confundiam meu raciocínio.

Nessa mesma linha, agradeço também ao Prof. Doutor Marco Aurélio Chaves Cepik que entendeu e apoiou o começo desse trabalho quando da minha dissertação de Mestrado e o Prof. Doutor Maurício Moya que com suas críticas e observações colaborou para efetivar essa pesquisa.

Quero enaltecer e agradecer também à Universidade Federal do Rio Grande do Sul / UFRGS, especialmente ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, que me permitiu crescer enquanto indivíduo e acadêmico. Tenho certeza de que minha formação se deu numa das melhores universidades públicas desse país.

Gostaria de agradecer também ao Engenheiro José Francisco Braga, Ex-Presidente do Grupo CEEE, que me acolheu de maneira gentil e foi transparente sobre muitas das informações técnicas do sistema elétrico brasileiro e da integração elétrica da América do Sul.

Finalmente manifesto gratidão à minha família. Souberam entender a ausência do marido, do filho, do pai, do irmão, do tio. Agradeço especialmente a minha esposa Melissa, aos meus filhos Marcella, Guilherme e Gustavo. Foram inspiradores e decisivos para que conseguisse concluir esse trabalho.

“É muito melhor lançar-se em busca de conquistas grandiosas, mesmo expondo-se ao fracasso, do que alinhar-se com os pobres de espírito, que nem gozam muito nem sofrem muito, porque vivem numa penumbra cinzenta, onde não conhecem nem vitória, nem derrota.”

(Theodore Roosevelt)

RESUMO

O processo de integração regional busca implementar o atendimento de questões gerais que os Estados Nacionais, pela sua limitação de recursos, não conseguem enfrentar isoladamente. O exemplo mais tangível destes processos no sistema internacional é a integração europeia. Na América do Sul, embora exista um número significativo de instituições com o objetivo de fomentar a integração regional, ela não tem evoluído. As disputas políticas e fiscais têm embaçado a visão dos principais atores que poderiam estimular essa nova ordem regional. Contudo algumas áreas, sobretudo aquelas que possuem um baixo nível de controvérsias, podem incentivar ou até mesmo incrementar o processo de integração regional. No continente sul americano, o setor elétrico, pela a abundância de recursos de fontes primárias para geração, poderá ser o elemento catalizador desse novo sistema de cooperação. Assim, esse trabalho analisou como a Comunidade Europeia para o Carvão e o Aço (ECSC/CECA) impulsionou a integração europeia, com o objetivo de verificar o potencial sinérgico para a cooperação que uma eventual instituição supranacional de energia elétrica teria para estimular a integração da América do Sul. A experiência europeia foi utilizada, portanto, como um caso de controle e comparação, para verificar se as condições de integração ocorridas naquele continente podem se assemelhar com aquelas do processo sul-americano. Nesse sentido, utilizando o referencial teórico Neo-funcionalista de Ernst Haas e sua micro-teoria do *spill-over* ou desborde, o estudo pretendeu observar se esse tipo de fenômeno pode ser repetido no caso de uma possível constituição de um sistema elétrico integrado na América do Sul. Para isso, verificam-se os elementos contextuais, a forma e o conteúdo dos discursos sobre a integração realizados no interior dos principais blocos da região, bem como se interrelacionam os grupos políticos, os grupos de interesse e os governos nacionais a respeito da questão. O trabalho utiliza pesquisas do Latinobarômetro, documentos das principais instituições para integração na região e um trabalho realizado pelo NUPRI/USP sobre integração sul americana. Ainda que os aspectos sociais, econômicos e políticos sejam diferentes da experiência europeia, o trabalho colheu evidências convergentes e satisfatórias para a formação do *spill-over*, a partir da eventual integração do setor energético na América do Sul, apontando assim, para a possibilidade de construção de um processo de integração regional que pode ser explicado e inspirado pela teoria Neo-funcionalista.

Palavras-chave: integração – instituições – integração europeia – Neo-funcionalismo – spill-over – sistema elétrico

ABSTRACT

The regional integration process seeks to implement the care of general issues that the National States, for its limited resources, can not cope alone. The most tangible example of these processes in the international system is European integration. In South America, although there are a significant number of institutions in order to foster regional integration, it has not evolved. Policies and tax disputes have blurry vision of the key players that could stimulate this new regional order. However some areas, especially those with a low level of disputes, can encourage or even enhance the process of regional integration. In the South American continent, the electric sector by the abundance of resources for primary generation sources may be the catalyst element of this new system of cooperation. Thus, this study examined how the European Community for Coal and Steel Community (ECSC) boosted European integration, with the aim of verifying the synergistic potential for cooperation that any supranational institution of electricity would have to stimulate the integration of South America. The European experience was therefore used as a case-control comparison and to verify that the conditions of integration occurring in that continent may be similar to those of the South American process. Accordingly, using the theoretical framework Neo-functionalism of Ernst Haas and his micro-theory of spill-over or overflowing, the study aimed to observe whether this type of phenomenon can be repeated in case of a possible establishment of an integrated electric system in America South. For this, there are contextual elements, the form and content of the discourse on integration performed inside the main blocks in the region, as well as interrelate political groups, interest groups and national governments on the issue. The work uses surveys of Latinbarometer, documents the main institutions for integration in the region and work done by NUPRI / USP on South American integration. While the social, economic and political aspects are different from the European experience, work reaped satisfactory convergent and for the formation of the spill-over from the eventual integration of the energy sector in South American evidence, thus pointing to the possibility of construction of a regional integration process that can be explained and inspired by the Neo-functionalist theory.

Keywords: integration – institutions - european integration – Neo-functionalism – spill-over – electrical system

Lista de Ilustrações

Figura 1- Mapa do Sistema Elétrico da América do Sul	23
Figura 2- Sistema Elétrico Europeu com seus Operadores	72
Figura 3- Interconexões Elétricas na América do Sul.....	78
Figura 4- Potencial tecnicamente aproveitável para geração de energia hidrelétrica no mundo em 2005	144
Figura 5- Reservas, produção e consumo de carvão mineral no mundo / 2009	145
Figura 6- Reservas, produção e consumo de gás natural no mundo / 2009	145

Lista de Tabelas e Quadros

Tabela 1- Características gerais das principais Teorias da Integração em relação as suas ontologias e epistemologias.....	30
Tabela 2- Tipologia das Expectativas Políticas na formação da ECSC	36
Tabela 3- Apoio partidário para criação da ECSC.....	40
Tabela 4- Interconexões Elétricas na América do Sul.....	79
Tabela 5- Intercâmbio entre as matrizes elétricas na América do Sul.....	87
Tabela 6- Estrutura dos sistemas elétricos na América do Sul	90
Tabela 7- Níveis de Eletrificação na América do Sul.....	91
Tabela 8- Composição dos projetos elaborados pela IIRSA/UNASUL para o setor energético na comparação com as demais áreas	99
Tabela 9- Taxas médias anuais de crescimento dos países que formavam a Europa dos Seis após a Segunda Guerra Mundial	115
Tabela 10- Frequência dos termos utilizados nas narrativas, discursos e dados oficiais selecionados na pesquisa	129
Tabela 11- Apoio social ao regime democrático na América do Sul	131
Tabela 12- Legitimidade dos Congressos Nacionais e Partidos Políticos na América do Sul em 2010	132
Tabela 13- Espectro político ideológico na América do Sul	133
Tabela 14- Cenário partidário na transição democrática na América do Sul.....	134
Tabela 15- Índice de sentimento econômico na América do Sul 2008/2010.....	137
Tabela 16- Crença na economia de mercado e nas empresas privadas para o desenvolvimento na América do Sul	138
Tabela 17- Com qual grupo o país deveria colaborar mais estreitamente	141
Tabela 18- A solução para os problemas sociais do país seria a integração regional e se a ajuda financeira aos países vizinhos compromete à distribuição interna de renda	142

Tabela 19- O aumento do intercâmbio comercial e de investimentos com os países vizinhos é importante no combate à desigualdade.....	142
Tabela 20- Participação Comercial dos Países Sul Americanos no Contexto Regional	148
Tabela 21- Dimensão da institucionalização na América do Sul / União Europeia	148
Tabela 22- Intercâmbio comercial dos países da América do Sul em 2011 no continente e com outras regiões do mundo.....	151
Quadro 1- Narrativas, Discursos e Dados Oficiais selecionados para pesquisa.....	126

Lista de Siglas

AEC	Administration of Economic Cooperation
AIE	Agência Internacional de Energia
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ANDE	Administración Nacional del Electricidad
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAMMESA	Compañía Administradora del Mercado Mayorista Electrico
CAN	Comunidade Andina de Nações
CECA	Comunidade Européia do Carvão e do Aço
CED	Comunidade de Defesa da Europa
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIER	Comisión de Integración Energética Regional
CNE	Comisión Nacional de Energia
CNEE	Comisión Nacional de Energia Electrica
CONELC	Consejo Nacional de Electricidad
COMECON	Council for Mutual Economic Assistance
COS	Centro de Operação do Sistema
COSIPLAN	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
CREG	Comisión Reguladora de Electricidad y Gás
CSN	Comunidade Sul-Americana de Nações
EDF	Electricité de France
Eletróbrás	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
ECSC	European Coal and Steel Community
ENRE	Ente Nacional Regulador del Electricidad
ETSO	European Transmission System Operators
FONPLATA	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL
GREG	Grupo Regulador Europeu para Eletricidade e Gás

INECEL	Instituto Ecuatoriano de Electrificación
INTAL	Instituto para Integração da América Latina
IIRSA	Iniciativa para Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-
Americana	
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NETA	New Electricity Trading Arrangements
OECE	Organização Europeia de Cooperação Econômica
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OLADE	Organización Latinoamericana de Energia
ONS	Operador Nacional do Sistema
OSINERG	Organismo Supervisor de Inversión de Energia
PLT	Programa Luz para Todos
SIN	Sistema Interligado Nacional
SIC	Sistema Interconectado Central
SING	Sistema Interconectado del Norte Grande
SIRESE	Sistema de Regulación Sectorial
UCPTE	União para Coordenação da Produção de Transmissão de
Eletricidade	
UCTE	União para Coordenação da Transmissão de Eletricidade
UE	União Europeia
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNECE	União Econômica das Nações Europeias
URSEA	Unidad Reguladora de Servicios de Energia y Agua

Lista de Unidades

GW	Giga Watts
Gwh	Gigawatts-hora
Hz	Hertz
Km ²	Quilometros cuadrados
Kwh	Kilowatts-hora
Kv	Kilovolts
m ³	Metro cúbico
MW	Mega Watts
TWh	Terawatts-hora
Tep	Tonelada Equivalente de Petróleo
Ton	Toneladas

SUMÁRIO

Lista de Ilustrações

Lista de Tabelas

Lista de Siglas

Lista de Unidades

1 INTRODUÇÃO	16
2 O FIO CONDUTOR – A TEORIA NEO-FUNCIONALISTA E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO	24
2.1 NEO-FUNCIONALISMO: VELHAS CRÍTICAS OU VISÕES CONTEMPORÂNEAS?	46
3 A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO NA EUROPA – A EUROPEAN COAL AND STEEL COMMUNITY (ECSC) E A COOPERAÇÃO ENERGÉTICA.....	52
3.1 A EUROPEAN COAL AND STEEL COMMUNITY (ECSC – CECA)	53
3.2 O ALINHAMENTO ENERGÉTICO EUROPEU	63
3.2.1 <i>Da UCPTe a Consolidação da Matriz Elétrica na Europa</i>	68
4 A ECONOMIA POLÍTICA DO SETOR ELÉTRICO NA AMÉRICA DO SUL	76
4.1 O DESENVOLVIMENTO POLÍTICO E TÉCNICO DAS RELAÇÕES DO SETOR ELÉTRICO NA AMÉRICA DO SUL.....	78
4.2 AS INSTITUIÇÕES DO SETOR ELÉTRICO NA AMÉRICA DO SUL	91
4.3 INICIATIVAS, POSSIBILIDADES, RETROCESSOS E DESAFIOS PARA INTEGRAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO REGIONAL.....	98
5 O DESAFIO INSTITUCIONAL DO SETOR ELÉTRICO PARA INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL	107
5.1 A CAPACIDADE TEÓRICA NEO-FUNCIONALISTA E A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL.....	109
5.1.1 <i>Os Equivalentes Funcionais na América do Sul</i>	113
5.2 O DESAFIO DE FORMAR UMA COMUNIDADE POLÍTICA PARA ALÉM DOS ESTADOS NACIONAIS NA AMÉRICA DO SUL	121

5.2.1 <i>As Elites Regionais e a Comunidade Política na América do Sul</i>	139
5.3 O MERCADO ELÉTRICO E A FORMAÇÃO DO SPILL-OVER NA AMÉRICA DO SUL.....	143
5.4 O SISTEMA ELÉTRICO BRASILEIRO COMO MODELO PARA INTEGRAÇÃO ELÉTRICA REGIONAL	152
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	159
BIBLIOGRAFIA	163

1 INTRODUÇÃO

O processo de integração da América do Sul tem percorrido os mesmos caminhos de incertezas e expectativas que outros sistemas mundiais de cooperação enfrentam ou enfrentaram. Na região, pode-se dizer que algumas instituições como a CAN (Comunidade Andina), o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) e, mais recentemente, a UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) têm procurado formatar e fundamentar alguns acordos no sentido de efetivar essa integração. Ainda assim, observa-se a necessidade de estabelecer critérios básicos para encaminhar o processo de forma satisfatória. Do ponto de vista econômico, a integração tem evoluído. As trocas comerciais entre os países da região, embora existam algumas assimetrias, vêm ocorrendo. Politicamente, a integração apresenta evoluções e retrocessos, muito devido às volições políticas dos executivos nacionais. Por outro lado, a sociedade continua completamente alheia aos movimentos de integração. As políticas sociais na região sequer estão sendo debatidas e isso torna a legitimidade do processo de integração extremamente fraca. No que alude ao desenvolvimento das infraestruturas, a bilateralidade tem sido a regra e se o processo pode resultar em uma grande malha de energia, telecomunicações e transporte é uma dúvida, pois faltam critérios, organização e, principalmente, uma coordenação efetiva para alcançar esses objetivos. Contudo, mesmo que atualmente os processos de integração venham sofrendo certo refluxo, fruto do desgaste do processo de integração na Europa, observam-se, no sentido oposto, movimentos como o que ocorrem no sudeste asiático, mais precisamente entre os países que compõem a ASEAN (Associações de Nações do Sudeste Asiático), o Acordo Estratégico Transpacífico de Associação Econômica, bem como as aproximações entre Europa e Estados Unidos para efetivar um acordo comercial, exemplos de inspiração integracionistas. Portanto, é nesse contexto de incertezas e de afirmações regionais, que algumas áreas de infraestrutura podem estabelecer um impulso inicial na configuração do processo de integração da região sul-americana. Assim, ao observar os acordos bilaterais existentes na indústria elétrica, pode-se consentir uma premissa, de caráter hipotético, de que esses acordos podem estimular um processo para a integração do continente.

Dessa forma, o estudo aqui apresentado pretende ampliar e auxiliar o debate sobre o atual estado do processo de integração da região, observando que o processo de integração elétrica pode vir a servir de inspiração para esse objetivo, tomando como suposto básico que a integração da indústria elétrica é necessária para fortalecer e incrementar o desenvolvimento regional.

O conceito de autossuficiência energética é obtido quando as fontes primárias como a produção de carvão, gás natural, petróleo e energia elétrica satisfazem à demanda interna de um determinado mercado. Nesse sentido, efetivamente, as integrações desse setor emergem para poder suprir as necessidades de um mercado ou de uma região, visto que em linhas gerais, uma nação não possui todas essas reservas. Dessa forma, a importância da integração elétrica para América do Sul poderia constituir um processo inicial para a integração de outros setores econômicos do continente.

Nossa hipótese, de caráter prospectivo, é a de que a integração elétrica da América do Sul, regulada por uma unidade de controle e supervisão, amparada inicialmente, nos arranjos interestatais e nas relações bilaterais dos Estados Nacionais, poderá influenciar as demais áreas, através de estímulos econômicos, sociais e institucionais, aprofundando a integração da região.

Ao valorar os acordos e as relações bilaterais que existem no setor de energia, no sentido da eventual criação de uma malha elétrica regional, admite-se que esse processo poderá “transbordar”, segundo a teoria Neo-funcionalista, influenciando e estimulando outras áreas para integração da região. Assim, esse estudo prospectivo, pretende utilizar a teoria Neo-funcionalista e sua microteoria do “transbordamento, desborde ou spill-over” para conduzir a pesquisa. Nesses termos, o trabalho pretende verificar se o processo de integração sul americano poderá se desenvolver de forma semelhante à integração europeia.

Se a ECSC (European Coal and Steel Community), mais conhecida como Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), inspirou a Europa, porque uma entidade também supranacional, mas de energia elétrica, não poderia estimular a integração da América do Sul? Será possível encontrar ou estabelecer uma “nova ECSC” em outros sistemas regionais? É possível encontrar uma situação semelhante a do continente europeu em meados do século passado? A pesquisa

pretende dar conta destas questões, partindo do pressuposto de que uma entidade deste tipo é importante para fazer avançar todo o processo de integração da região que, com seus imensos recursos de geração hídrica e térmica, necessita de um órgão regulador que administre seu potencial energético.

Um sistema de energia elétrica é basicamente composto por geradores localizados nas usinas, pelas linhas de transmissão e de distribuição de energia. Todos esses componentes citados são conectados eletricamente e por tanto devem ser monitorados de forma constante e instantânea.

Considerando que a produção de energia elétrica não pode ser armazenada de forma economicamente viável, a impossibilidade de armazenamento determina a necessidade de equilíbrio constante entre oferta e demanda de energia. Em outras palavras, toda energia consumida deve ser produzida instantaneamente e, quando há desequilíbrios, mesmo que por frações de minuto, todo o sistema corre o risco de desligamentos em cascata, os chamados “apagões”. Nessa linha, uma instituição central deveria organizar esses fluxos elétricos, estabelecendo uma complementaridade entre os países sul-americanos, através da coordenação centralizada dos despachos de cargas da região otimizando todo o processo.

Notadamente, a indústria elétrica determina em linhas gerais o desenvolvimento da sociedade. Impossível nos dias de hoje prescindir desse insumo. Portanto, a necessidade de avançar nas discussões e projetos para construção integrada de um parque gerador-transmissor de energia elétrica é importante para uma região que necessita crescer e se desenvolver.

O mercado regional elétrico sul americano gira em torno de 244.783MW (CIER, 2012). Atualmente, excetuando o intercâmbio entre Brasil e Paraguai através da usina de Itaipu, a integração elétrica da região fica próxima de 10.800MW (CIER, 2012). Considerando todos os estudos e projetos em andamento, ainda assim, essa integração, atingiria aproximadamente 16.900MW (CIER, 2009). Portanto, esse é um processo muito incipiente, ou seja, a interligação elétrica regional representa pouco mais do que cinco por cento do total do mercado de energia. Isso sinaliza possíveis falhas no abastecimento ou futuros “apagões”, como viveu o Brasil em 2001, que impedem o desenvolvimento econômico e social da região. Da mesma forma, observando os mercados nacionais de eletricidade, encontramos 60% do total

(CIER, 2009) estabelecido sobre o potencial hidro. A produção de energia elétrica é, portanto, predominantemente gerada através de hidrelétricas, que em períodos de baixos índices pluviométricos ou de seca, operam abaixo de sua capacidade nominal, o que pode colocar em risco as necessidades do mercado. Por outro lado, determinadas regiões afastadas de grandes centros urbanos ou industriais, notadamente os extremos do continente, acabam sendo atendidas por sistemas isolados, os quais não compõem um sistema interligado nacional ou regional e dificultam o desenvolvimento destas regiões, devido às limitações energéticas próprias desse sistema. O mapa da Fig. 1, na pág. 23 ilustra essa observação.

Esse mercado também está distribuído de forma irregular. Enquanto Argentina e Brasil possuem em torno de 63% da capacidade de geração instalada, os demais países somam o restante. Isso estabelece uma assimetria relevante na região e deve ser considerada no momento da efetivação da integração do setor. Dessa forma, os possíveis efeitos técnicos e econômicos, esperados dessa integração, podem abranger a redução de custos associados aos ganhos de escala; aumento da eficiência das empresas, decorrentes da maior concorrência; economias de escopo derivadas da cooperação industrial, da exploração da complementaridade dinâmica e fluxo ativo de inovação tecnológica. Pelo lado da sociedade, os benefícios podem ser determinados pela possível redução do impacto ambiental, como consequência do despacho de carga centralizado¹, melhoria e segurança no abastecimento de energia elétrica, integração de regiões isoladas e aumento da eficiência da cadeia produtiva, que poderá gerar uma redução nas tarifas de energia elétrica.

Para Darc Costa, “A região não pode permanecer voltada para os oceanos, é preciso uma integração forte, um projeto de infraestrutura, que faça a união do continente pelo seu interior, integrando todos os países”. Associada a essa afirmação, a simples observação do mapa que apresenta as interconexões elétricas da região, sinaliza o grande vazio energético regional no centro do continente. Essa observação, sobre a cooperação no continente é inspiradora para tal processo. Sobre isso, dados da OLADE afirmam que, enquanto a maior parte dos lares

¹ Despacho de carga é o estudo da ação do uso ótimo das unidades geradoras do sistema elétrico.

européus e americanos possui mais de um refrigerador, uma boa parte dos lares bolivianos não possui nenhum.

No Brasil, o grande mercado de consumo da região mais de quatro milhões de pessoas encontra-se sem acesso à energia elétrica. Na Bolívia e no Peru, este percentual ultrapassa a faixa de 10% do total da população. Analisando toda a região, observa-se que mais de dez milhões de pessoas não são beneficiadas pela energia elétrica (CIER, 2012). Portanto, a estratégia do Estado não pode ser apenas política; o pensamento de uma integração energética deverá ser pautado por ganhos sociais e econômicos.

Assim, o modelo proposto evidencia que mais energia elétrica disponível significa, em tese, maiores investimentos na infraestrutura, propiciando maiores investimentos nos setores produtivos, gerando mais empregos, que pode derivar em maior consumo, tudo isso fechando um ciclo econômico e “transbordando” para efetivar a integração. Dessa forma, a pesquisa pretende observar o modelo de integração europeu a partir do ponto de vista teoria neo-funcionalista. A experiência europeia será utilizada como um caso de controle e comparação, para verificar se as condições de cooperação que ocorreram naquele continente podem encontrar semelhanças com o processo de integração sul-americano. O trabalho não pretende refutar outras teorias, nem classificar o Neo-funcionalismo e a sua microteoria do “spill-over” como mais importante, porque isso não seria prudente no âmbito sempre evolutivo das relações internacionais. A intenção é observar a adequação da tese de Ernst Haas ao processo de integração sul americano, refutando sua decadência enquanto teoria.

Para isso, inicialmente serão observados os elementos contextuais, a forma e o conteúdo dos discursos realizados dentro dos principais blocos da região - CAN, MERCOSUL e UNASUL - verificando como se comunicam os grupos políticos, os grupos de interesse e os governos nacionais, na tentativa de identificar uma tendência para convergência ou não dessas narrativas. As posturas nacionais desses atores, suas ideologias e suas inserções regionais serão particularmente estudadas. Ainda nessa linha, é possível definir que os tratados, protocolos, resoluções, decisões, diretrizes, recomendações e comunicados, que compõem o arcabouço institucional dessas entidades, podem ser assertivos da integração.

Portanto serão considerados apenas os elementos proferidos pelos executivos e legislativos nacionais, bem como outros grupos de interesse, por ocasião das reuniões desses blocos e instâncias, onde tema integração possa estar em pauta. Essas análises serão realizadas através das publicações oficiais e não oficiais. Isso se deve à ausência de discursos de política exterior de alguns Estados Nacionais na região. Além disso, será observado alguns índices do Latinobarômetro, alguns documentos da CIER, da OLADE, da CEPAL e ALADI, bem como um trabalho realizado pelo NUPRI/USP sobre integração na região, com o objetivo de incorporar esses dados na validação da aplicação da teoria Neo-funcionalista para a compreensão da integração a regional.

Sobre a estratégia de desenvolvimento desse trabalho se estruturar de forma prospectiva e normativa se fazem necessárias algumas observações do ponto de vista metodológico. Esse tipo de abordagem vem sofrendo recorrentes restrições científicas no campo sempre dinâmico das Relações Internacionais e da Ciência Política. Para Jack Snyder (2003), essas críticas se sustentam na intenção de certos acadêmicos manterem um afastamento intelectual do moralismo e dos empirismos precipitados típicos dessas construções. Entretanto esse mesmo autor sinaliza que essa visão está se alterando, observando que a realidade política também é construída por meio de discursos e narrativas sobre as normas e como esse universo deveria se comportar. Outrossim, Snyder observa que trabalhos desenvolvidos apenas na realidade presente pode não responder as novas abordagens do sistema internacional. Para ele haveria necessidade de utilizar de forma associativa as questões empíricas e normativas, demonstrando que a probabilidade dos fatos pode também se tornar realidade. Inobstante isso não significa renunciar o rigor e o critério científico da observação dos argumentos. Dessa forma a presente pesquisa pretende observar a relação entre elementos empíricos com argumentos normativo-propositivos, verificando se é possível a formação de uma instituição central da indústria elétrica na América do Sul à semelhança da criação da ECSC que deu origem ao processo de integração na Europa. Essa estratégia regional pode ser inserida num contexto sobre a importância que a matriz energética representa para sociedade.

No primeiro capítulo será apresentada a teoria Neo-Funcionalista com suas abordagens técnicas, avanços e retrocessos teóricos na tentativa de explicar os processos de integração regional. No segundo capítulo, será realizado um relato da base institucional que fundou o processo de integração na Europa, com especial atenção à ECSC – CECA e sua importância enquanto fomentadora de tal processo e as instituições do sistema elétrico Europeu. No terceiro capítulo, a pesquisa vai mostrar a economia política, os problemas da matriz elétrica, o desenvolvimento político e técnico das relações elétricas nacionais e as instituições que compõem o arcabouço decisório da indústria elétrica regional. Em seguida, no quarto capítulo, será examinado o potencial que o sistema elétrico possui para impulsionar a integração regional e avaliar a capacidade da teoria Neo-Funcionalista, com seus equivalentes funcionais na América do Sul, para verificar a possibilidade de formação de uma Comunidade Política, para além dos Estados Nacionais, na região. Ademais, será observado o potencial do mercado elétrico para formação do Spillover e a consequente integração de outras áreas. Ainda nesse capítulo, será realizada uma explanação sobre o Setor Elétrico Brasileiro, com suas características principais, no sentido de verificar as possibilidades de que este possa formar um modelo para organizar toda indústria de eletricidade na região.

O contexto da pesquisa será realizado sobre a atual conjuntura e estrutura dos países sul-americanos, principalmente a partir dos processos de redemocratização, com a aproximação entre Brasil e Argentina, em meados dos anos 1980, e das reformas dos setores elétricos no final do século passado. O estudo possui uma importância significativa. A América do Sul enfrenta hoje uma importante crise energética. Brasil, Argentina, Uruguai e Chile possuem limitações consideráveis nas suas matrizes elétricas. Isso determina um impedimento no crescimento da região. A importância desse estudo se insere nesse cenário e observa a necessidade de fazer avançar o processo da integração elétrica, estimulando a integração da região como um todo.

Figura 1 – Mapa do Sistema Elétrico da América do Sul



2 O FIO CONDUTOR – A TEORIA NEOFUNCIONALISTA E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

A integração da Europa, em linhas gerais, pode-se dizer inspirou todas as teorias de integração regional. Assim, se pode inferir que o processo que gerou esse fenômeno é um objeto concreto de estudo e não um mecanismo geral para abstração. Dessa maneira, a União Europeia favorece a descrição e o estudo das entidades sociais, políticas e econômicas da integração.

Entre os estudos integracionistas, pode se destacar um conjunto de teorias denominadas de clássicas e que correspondem às primeiras teorizações sobre o processo de desenvolvimento da União Europeia. Sobre isso podemos destacar as observações de Dougherty & Pfaltzgraff (2003a, p.23).

As grandes teorias propõem explicar de forma geral uma ampla variedade de fenômenos internacionais, abstraindo as variações de pormenor ocorridas em casos específicos. Os exemplos incluem a teoria realista de Hans J. Morgenthau, a teoria neo-realista de Kenneth N. Waltz e as teorias neomarxistas de Imanuel Wallerstein. Como exemplos de teorias parciais e intermediárias, que se propõe explicar uma extensão limitada de fenômenos com o menor número possíveis de variáveis, encontramos as que se dedicam a estudar a influência do ambiente geográfico (Harold e Margaret Sprout), o funcionalismo (David Mitrany), a integração setorial (Ernst Haas), a dissuasão nuclear (Bernard Brodie), a interdependência (Robert O. Keohane e Joseph S. Nye), a utilidade esperada e a probabilidade da guerra (Bruce Bueno de Mesquita), a democracia e a paz (Michael Doyle), os regimes internacionais (John Ruggie) e a conduta decorrente da negociação (Thomas Schelling). Os esforços de classificação das teorias gerais ou parciais/intermediárias não deixam de provocar controvérsias. Na verdade, estas categorias não são completamente opostas; algumas ficam a meio caminho entre as duas, em especial as teorias intermediárias que aceitam a totalidade dos pressupostos de uma grande teoria.

Todas essas teorias, de alguma forma, precisam ser consideradas em qualquer análise sobre integração regional. Por outro lado, a escolha teórica de uma dessas abordagens para dar rumo a uma pesquisa, não invalida necessariamente as demais. Foi assim com as teorias mais recentes de integração como o Intergovernamentalismo, as teses da Interdependência, o Institucionalismo, o Construtivismo e as teses sobre os processos de Governança, que de alguma maneira, se utilizaram das teorias clássicas como inspiradoras para seus arranjos e interpretações.

Sobre a teoria Neo-funcionalista, cujas características principais se assentam no sucesso das transações econômicas e das necessidades de bem-estar da sociedade, possui no “spill-over”, transbordamento ou desborde, sua essência conceitual. Esse conceito representa a principal fonte de inspiração da teoria e toma como premissa que os processos para integração necessitam de certa cooperação e novos arranjos para realização desse objetivo. Ernst Haas define que o sucesso dessa formação necessita de mais ações para garantir os passos iniciais do acordo. O estímulo que as áreas envolvidas provocam no começo da integração sobre as demais garante a lógica do sistema. Assim, esses novos compromissos surgidos na esteira da integração tendem a garantir a evolução do processo. Nesses termos, a ideia de que cada decisão no bloco regional pode gerar a necessidade de novas composições integradoras fortalecem todo o processo. Nesse sentido, Haas (1966a, p.365) observa:

El esfuerzo por oponer la integración por sectores a la integración económica general es vano. El mercado común para el carbono y el acero es una contribución fundamental tanto para los productores como para los consumidores de carbón y acero. Pero al mismo tiempo, ofrece la oportunidad de formular y resolver de manera efectiva los problemas que plante a la creación de una economía europea integrada adaptada al mundo moderno... el efecto de desborde de la integración por sectores conducirá inevitablemente la unidad económica total.

Ainda sobre isso é importante verificar o que Philippe Schmitter (2010a, p.11) salienta:

A dinâmica de integração Neo-funcionalista dá maior ênfase ao papel de atores não estatais, especialmente as organizações regionais envolvidas e aqueles movimentos sociais e associações que se formam em âmbito regional. Os Estados membros, que colocam os termos do acordo inicial, continuam como atores importantes no processo, mas não determinam exclusivamente a direção e o alcance da mudança subsequente. Ao contrário, são os burocratas regionais aliados a um conjunto cambiante de interesses organizados, que buscam explorar os inevitáveis transbordamentos e consequências não previstas que ocorrem quando os Estados concordam em delegar certo grau de responsabilidades supranacional para realizar uma tarefa limitada.

Embora essa teoria denominada intermediária, possua suas limitações, como observa Andrés Malamud: “However, one major shortcoming of Neo-functionalism was that it “always had more to say about the ongoing role of institution than about the factors that explain the birth of regionalist schemes”, essa deve ser considerada quando se trabalha com integração regional.

Assim, a escolha da teoria Neo-funcionalista e o conceito de desborde ou *spill-over* para fundamentar essa pesquisa se alinham como uma assertiva seminal. Escrita por Ernst Hass, essa microteoria derivada do neo-funcionalismo, acredita que o desenvolvimento das várias ações dentro de uma área técnica específica, gera um comportamento semelhante em outras áreas; uma colaboração funcional em um setor gera a necessidade de colaboração em outros setores, auxiliando na manutenção da paz, pois os atores envolvidos no processo ficam estimulados a cooperarem, evitando decisões que prejudique seus parceiros. É o que muitos chamam de processo de “transbordamento ou desborde” de uma área para outra.

O processo de integração na Europa pode-se dizer que se desenvolveu a partir de ações bem definidas. A ajuda norte-americana a partir do Plano Marshall, para os países da OECE (Organização Europeia de Cooperação Econômica), instituída em 16 de abril 1948; a criação da ECSC que delimitava a exploração e sistematização do uso do carvão e do aço; e, principalmente, devido aos esforços políticos da Europa dos Seis², especificamente das diplomacias de França e Alemanha. Essas iniciativas permitiram, não sem percalços e intensas negociações, o surgimento da CEE (Comunidade Econômica Europeia), criada pelos tratados de Roma, em 25 de março de 1957. Além desses acordos, foi criado também a CEEA (Comunidade Europeia de Energia Atômica), cuja origem foi a Euratom. As várias instituições criadas após a formação da ECSC, os arranjos para essa criação, o intenso debate dentro dos parlamentos nacionais e na sociedade, podem amparar a utilização da teoria Neo-funcionalista e sua microteoria do *spill-over* no processo de integração da Europa. Nesse contexto de “transbordamentos ou desbordes”, a própria OECE, surgida no começo das negociações para reconstrução da Europa, se ampliou e, a partir de 1960, se transformou na OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico), com a inclusão dos Estados Unidos e Canadá. Dessa forma, é possível observar a formação do processo de integração europeu que ocorreu no período após duas guerras mundiais. A necessidade de afastar nacionalismos radicais e fortalecer os Estados Nacionais combatidos, bem

² Em 18 de abril de 1951 é criado a Comunidade Européia do Carvão e do Aço em um tratado assinado pelos membros do que viria a ser conhecido como a Europa dos Seis (França, Alemanha, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo).

como a ideia de abandonar as armas pela paz, unificou e integrou a Europa. Sobre esse momento importante Sombra Saraiva escreveu:

A Euratom seria ratificada pelo governo socialista de Guy Mollet, depois de amplos debates nacionais e pelos alemães, que criticavam o monopólio da compra e venda de materiais nucleares pela Euratom. Em janeiro de 1958 entrava em vigor os Tratados de Roma. Valter Hallstein era nomeado presidente da comissão da CEE. No ano de 1959 foram implantadas as primeiras reduções tarifárias intercomunitárias. Em 1961 foi possível a associação da Grécia a CEE. Em 1962 eram adotadas as primeiras regras para a Política Agrícola Comum (PAC). Os tratados de Roma haviam ensaiado uma inédita concertação de Estados: original em sua forma institucional e realista em seus conteúdos. A CEE não se propôs a ser uma mera união aduaneira, mas um verdadeiro mercado comum para mercadorias, homens e capitais. Teve a prudência, de não avançar, no campo prático, mais do que podia.

A criação de uma entidade supranacional, baseada numa construção que sistematizava e regulamentava o uso de insumos importantes para a indústria europeia, no caso o carvão e o aço, serviram de inspiração e influenciou o surgimento de outras instituições, observadas anteriormente, tanto no plano econômico, político e social.

Para Lindberg³ (1963 apud Malamud, 2005 p.9), “the central metaphor of Neo-functional theory, is the process whereby “a given action, related to a specific goal, creates a situation in which the original goal can be assured only by taking further actions, which in turn create a further condition and a need for more, and so forth”. A formação da ECSC pode estar contemplada no contexto acima. Essa construção não se valeu apenas de um espaço político na sua formatação. A pressão social para pacificação do continente observava na integração uma forma de acabar com os conflitos entre os Estados Nacionais. Da mesma forma, as economias da região se valeram da paz e das ações políticas para se firmarem e impulsionarem o crescimento europeu. Ainda assim, é importante salientar que apenas as volições políticas não seriam suficientes para efetivar a integração no continente, ainda que tenha sido determinante para o advento das demais ações. Os movimentos e a articulação política europeia foram reflexivos às necessidades sociais e econômicas.

³ Lindberg, Leon N. (1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.

A fundação da ECSC, como organismo supranacional e a sua capacidade institucional foi estabelecida após muitas tentativas de aproximação entre os países da região. Estabelecer uma relação temporal com o final da Segunda Guerra Mundial é apenas uma parte da história. Os movimentos surgidos após a Primeira Guerra, entre esses o Pan-Europeísmo, sinalizam que o pensamento sobre uma Europa unida não era novo. De outra forma, os anos de embates internos no continente europeu, apontavam para a necessidade de uma coordenação do processo de paz. Dessa forma observando a atuação de Margaretha Klompé, em Franco Piodi et al. (2007), relatora da Assembléia Parlamentar na ECSC é possível

Em seu discurso Margaretha Klompé discorre sobre o funcionamento interno da comunidade, em particular o papel da assembléia e do alargamento das responsabilidades da CECA. Ao analisar o primeiro argumento, há dois fatores a considerar: a situação nos termos da legislação existente, cujo potencial ainda não foi totalmente explorado, de acordo com a relatora, e as mudanças que eram necessárias para que o tratado avançasse. Nesse aspecto a eurodeputada reivindica o reforço dos poderes da assembléia em matéria orçamental e a censura ao executivo. A relatora solicita ainda o aumento dos poderes da CECA, dizendo que não há ligações com as áreas de conhecimento que já tinham sido atribuídas anteriormente e questiona a formulação de uma política independente da indústria do carvão. A questão foi abordada no relatório da deputada Klompe, levantando particular interesse para muitos membros da Assembleia, que sentiram que as soluções propostas para a extensão dos poderes europeus eram um abandono da ideia supranacional. Assim os demais membros foram inspirados, com a única exceção de Michel Debré, por um sentimento pró-europeu comum em relação tanto a melhorar os procedimentos internos, tais como a extensão dos poderes da CECA (principalmente incluindo energia, mas também os transportes), a maioria argumentos semelhantes aos usados por Mme. Klompe.⁴

⁴ “Dans son discours, Margeretha Klompe, le rapporteur, a porté sur le fonctionnement interne de Communauté et en particulier le rôle de l'Assemblée et de l'élargissement des responsabilités des CECA. En analysant le premier argument, il ya deux facteurs à prendre en considération: la situation sous droit existant, dont le potentiel n'a pas été pleinement exploité, selon le rapporteur, et les changements qui étaient nécessaires pour le traité. Dans cet aspect, l'eurodéputé Klompe revendiqué avant tout un renforcement des pouvoirs de l'Assemblée en matière budgétaire et la censure l'exécutif. Le rapporteur a préconisé le renforcement des pouvoirs de la CECA, affirmant qu'il n'y liens avec les domaines d'expertise qui avaient déjà été alloués et pointant à la question la possibilité de formuler une politique sur le charbon indépendante d'une politique énergétique mondiale, qui à l'époque était encore de la compétence exclusive des Etats nationaux. Cette question, qui a été abordée dans le rapport de Mme Klompe, a soulevé un intérêt particulier pour de nombreux membres de l'Assemblée, qui estimaient que la solution proposée pour l'extension de la puissances européennes constituaient un abandon de l'idée supranationale. Orateurs qui se sont succédé, à la seule exception de Michel Debré, ont été inspirés par un sentiment pro-européen commun, en ce qui concerne à la fois d'améliorer les procédures interne, telles que l'extension des pouvoirs de La CECA (essentiellement d'inclure l'énergie mais aussi le transport), la plupart des arguments similaires à ceux utilisés défense Mme Klompe.” (tradução nossa)

admitir que os acordos e debates realizados no interior daquela organização, principalmente aqueles que extrapolavam o mercado comum da indústria do carvão e do aço, possuíam como objetivo incentivar a interdependência econômica e a cooperação no continente. Esses movimentos para Ernst Haas tendem a se associar com a sua lógica funcional, onde novas ações no curso do processo determinam novos e imprevistos caminhos para alcançar a integração regional. Assim verificando a dinâmica levada adiante pela CEE ele observou (1966b, p.20):

En el dominio de los métodos de adopción de decisiones y de las instituciones, la labor de la CEE es igualmente notable. El Consejo de Ministros adopta la mayoría de las decisiones económicas de importancia, sobre la base de propuestas de la comisión y tras negociaciones realizadas por ésta al nivel de los altos funcionarios estatales. Aunque después de 1961 las decisiones exigían una "maratón" de negociaciones cada vez más prolongadas, siempre se terminaba por llegar a un acuerdo que, habitualmente, daba origen a un aumento de los poderes de la Comisión para hacer posible la aplicación de lo decidido. La ironía de la lógica funcional queda evidenciada por el hecho de que esos avances no habían sido planeados ni aprobados por los gobiernos. La Comisión, debido a su poder de iniciativa, logró formar una coalición diferente de gobiernos que la apoyaban en cada problema importante. En resumen, la lógica funcional que puede conducir, más o menos automáticamente de un Mercado común a la unificación política parece quedar claramente ilustrada por la historia de la CEE.

Esses fatores juntamente com o processo de paz advindo de uma coordenação organizada e uma ajuda externa importante, mantida pelos Estados Unidos, possibilitaram a formação do processo de integração na Europa.

Segundo Philippe Schmitter (2002a, p.4), um defensor das ideias de Ernst Haas, observa que:

Before I offer an up-dated target for criticism, I propose to try to place Neo-functionalism within the present context of contending theories of regional/European integration. In my opinion, all these theories can be placed within a two-dimensional property space. (1) Ontology: whether the theory presumes a process that reproduces the existing characteristics of its member-state participants and the interstate system of which they are a part, or presumes a process that transforms the nature of these sovereign national actors and their relations with each other; and (2) Epistemology: whether the evidence gathered to monitor these processes focuses primarily on dramatic political events, or upon prosaic socioeconomic-cultural exchanges.

A tabela seguinte exemplifica a observação descrita por esse autor sobre as propriedades de algumas teorias sobre o processo de integração.

Tabela 1 – Características gerais das principais Teorias da Integração em relação as suas bases ontológicas e epistemológicas.

<i>Teorias da Integração</i>	<i>Ontologia</i>		<i>Epistemologia</i>	
	<i>Reprodução das características do sistema regional e dos Estados-Membros participantes</i>	<i>Transforma a natureza dos atores soberanos nacionais e suas relações com os outros</i>	<i>Fundamentada nas relações e acontecimentos políticos dos Estados-Membros participantes</i>	<i>Fundamentada nas relações e trocas sociais, econômicas e culturais</i>
<i>Neo-Funcionalismo</i>	Não	Sim	Não	Sim
<i>Realismo</i>	Sim	Não	Sim	Não
<i>Federalismo</i>	Não	Sim	Sim	Não
<i>Intergovernamentalismo</i>	Sim	Não	Não	Sim

Fonte: Elaboração própria a partir do artigo **NEO-NEO-FUNCTIONALISM** de **Philippe C. Schmitter** **European University Institute, July 2002.**

A premissa da teoria Neo-funcionalista de “transbordamentos ou desbordes” das ações da organização regional central sobre as associações, atores não estatais, estruturas sociais e econômicas, movimentos sociais e políticos, estimulam a criação de novas pautas e agendas, alterando a natureza das relações iniciais no âmbito do processo. Porém, no campo político, pela necessidade de um ambiente plural e democrático para a tomada de decisões, isso ocorre de forma menos dinâmica. As variações entre os estímulos para integração e as estratégias nacionais, por vezes, são controversas, provocando conflitos no interior da arena política, determinando a necessidade de atribuição de autonomia para uma instância central ou supranacional. Essa possui a função de organizar, planejar e coordenar a evolução dos arranjos da integração num ambiente inicialmente incerto, assegurando uma efetiva resolutividade e aplicabilidade às decisões pelos parceiros do acordo. Porém, essa autonomia necessita de certa convergência ou alinhamento dos partidos políticos, dos grupos de interesse e dos governos nacionais, atores que formam aquilo que Haas denomina como Comunidade Política. Assim, Haas (1966c, p.57) observou:

La comunidad política, por ende, es una condición em la cual grupos e individuos específicos muestran mayor lealtad a sus instituciones políticas centrales que a cualquier otra autoridad política, durante um período de tempo específico y en um espacio geográfico determinado. Esta condición

será aquella a la cual se supone que conduce el proceso de “integración política”.

Assim Haas não apenas sugere, mas estabelece que o fator nacional é relevante e influi efetivamente para o avanço ou retrocesso do processo de integração. Dessa forma, as estratégias nacionais dos Estados envolvidos para participar desse novo arranjo institucional podem ser distintas, mas deverão possuir algumas congruências, como interesses mútuos e compartilháveis. Nessa mesma linha, Haas (1966d, p.58) salienta:

...nuestro tipo ideal de formación de comunidades deberá suponer la existencia de conflictos entre grupos, tanto em las actuales unidades nacionales, como em la comunidade más amplia que pueda surgir de ellas. Em realidade, las actividades competitivas de grupos de intereses y partidos políticos estables se destacan como las portadoras significativas de valores e ideologias cuya oposición, identidad o convergencia determinan el éxito o el fracaso de una ideología transnacional.... El tipo ideal de comunidad política implícita em este estudio supone, por tanto, que la condición a la cual habrá de conducir el proceso de integración es aquella em la cual um grado suficiente de acuerdo general impone limitaciones a la violencia del conflicto entre los grupos.

Nesse ponto, é importante observar que o surgimento da Comunidade Política influencia todos os demais acordos que porventura possam surgir no decorrer do processo. De maneira que a sua formação enquanto corpo político e social é decisivo para o sucesso da integração.

Outro fator importante para o estudo de Haas e sua teoria é determinado pela relação que acontece entre Integração Política e Comunidade Política. As percepções e valores dos grupos, indivíduos e governos que participam do sistema requerem um ajustamento baseado em consensos mínimos. Assim a Integração Política é concebida como um meio e não como uma condição. É o avanço dos sentimentos e ideias integradoras que sedimenta a cooperação para um novo arranjo institucional. Dessa forma, ao observar a evolução da integração na Europa, essencialmente econômica, Haas observou inicialmente que essa não pretendia representar uma Comunidade Política. Destarte, salienta que se os aspectos econômicos são importantes para o avanço dessas comunidades, esses precisam possuir algumas características, como por exemplo: “acordos para eliminação gradual ou completa das tarifas, cotas e controles de cambio sobre o comércio entre os países membros; abandono do direito de restaurar unilateralmente restrições

sobre o comércio enquanto permaneça o acordo, independentemente das dificuldades que possam surgir; ação conjunta para tratar os problemas que resultem da eliminação de barreiras comerciais e promover uma utilização mais eficiente dos recursos da comunidade; certo grau de harmonização das políticas nacionais que afetam a estrutura dos preços e a distribuição de recursos (por exemplo, seguros sociais e agrícolas), assim como as políticas monetárias e fiscais e por fim os movimentos livres ou mais livres de capital e trabalho”. Esse conjunto de fatores definidos de forma normativa se torna importante para os sistemas de integração, pois via-de-regra existe uma valoração significativa da economia quando certas regiões alocam a Integração Política como determinante para seu desenvolvimento, principalmente em regiões cujas assimetrias nacionais são significativas. Nesses termos Ernst Haas (1966d, p.70) coloca:

Integración Política es el proceso por el cual los actores políticos de vários ordenamentos nacionales distintos son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actividade políticas hacia um nuevo centro cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los Estados Nacionales preexistentes. El resultado final de um processo de Integración Política es una nueva comunidade política, sobreimpuesta a las preexistentes.

Assim ao atribuir positivamente a capacidade da Integração Política para o futuro de todo o processo o autor aponta quem são os atores políticos relevantes: “En nuestro esquema de la integración las elites son los líderes de todo los grupos políticos importantes que participan em la adopción de decisiones públicas, ya sea como membro de gobierno, sea como personas de influencia ou como portavoces de los partidos políticos.” Obviamente que essa escolha para análise foi determinada e fundamentada por alguns critérios. Entre esses, a natureza burocrática das organizações europeias, cujas decisões seriam adotadas por dirigentes maiores, às vezes com a oposição e indiferença da maioria dos seus membros. Outro fator para a escolha das elites foi à diferença de atitudes que surge no nível dos líderes desses grupos, em contraste com a massa de seus participantes. Nesse ponto, é importante observar o que diz Haas (1966e, p.72):

Aun en le grupo professional mejor informado, el de los industriales, sólo el 21% pudo identificar al presidente de la Alta Autoridad, la sede de la CECA y designar correctamente sus Estados miembros. La cifra correspondiente para el grupo obrero fue del 2%. Indudablemente esta combinación de ignorância e indiferencia hacia el problema de la integración, no se

manifiesta entre laços grupos de élita em los sectores laborales, industriales y políticos.

A dimensão institucional e suas etapas para alcançar a integração se encontram inseridas nos processos de formação da nova comunidade política. Dadas suas características, uma vez que as instituições associadas ao sistema se efetivam podem ocorrer mudanças nos sentimentos e nos valores, não apenas dos grupos fundantes do sistema, mas de toda a comunidade que deverá ser envolvida nessa nova relação. No entanto é preciso observar que, toda nova formação política é sempre uma aposta. Dessa maneira, os primeiros passos no sentido integrador serão fomentados pelas características principais, inclusive por possíveis apegos nacionalistas dos países formadores. Assim esses atores podem apoiar ou não esse novo arranjo institucional. No entanto, no momento em que se acham instituições imiscuídas com as medidas integradoras, Haas observa que podem ocorrer mudanças. “Es probable que las ideologias defendidas por los grupos nacionales influyan – y quizás den forma – sobre los valores y la ideologia de los funcionarios que forman parte de la nueva institución.” Porém esses esforços, associados a uma heterogeneidade de fatores partícipes da integração produz duas ações. A primeira que se alinha e se origina das preferências nacionais, elaborando decisões associadas aos valores federais e a segunda com inspirações doutrinárias surgidas das recentes instituições centrais associadas aos valores supranacionais ou divergentes dos valores nacionais. Sobre essas questões é, mais uma vez, pertinente o que salienta Ernst Haas (1966f. p.73):

Es evidente, por lo tanto, que se producirá una trama compleja de interacciones entre las ideologias nacionales y las creencias de los funcionarios de las instituciones centrales. Los cambios eventuales producidos al nivel nacional constituirán uno de los indicadores del grado de integración, en tanto el proceso continúe, y el análisis de esta interacción es uno de los problemas fundamentales de este estudio como cualquier estudio de la integración política.

Sobre essa relevante inquietação que surgiu na formação dos seus estudos da integração na Europa, essa perpassa todas as pesquisas que tencionam utilizar sua tese como referencial teórico.

O Neo-funcionalismo se inspirou na tese funcionalista que lhe antecedeu. Dessa forma pode-se dizer que teoria Funcionalista de David Mitrany foi determinante para o avanço das ideias de Ernst Haas. Articulando conceitos

multivariados e complexos do processo de integração política, Mitrany pretendeu estimular uma revisão metodológica mais robusta dando conta desses novos arranjos, destacados no funcionalismo puro. A crença de Mitrany apontava para a necessidade da cooperação internacional e sua força, superando os limites das fronteiras dos Estados Nacionais, para resolução de temas cada vez mais complexos, dados pela evolução da sociedade. A prevalência de funcionários altamente técnicos para solucionar possíveis problemas do processo de integração, em detrimento dos atores políticos, que segundo o autor não possuíam competências específicas necessárias, é outro atributo do seu trabalho que Haas incorporou significativamente na sua teoria. Assim a origem do estudo de Mitrany se localizava na transferência de certas funções e autoridades dos Estados envolvidos no processo integrador para órgãos centrais funcionais.

A Doutrina Funcionalista da Cooperação Internacional, como ficou conhecida essa teoria, determinava que a forma devesse seguir a função. Assim, para David Mitrany os Estados não conseguiriam mais atender os apelos e os avanços econômicos e sociais, devido à arbitrariedade da divisão territorial. Em razão disso, para o alcance da paz nas relações internacionais seria importante a cooperação em determinadas tarefas técnicas funcionais. Dessa maneira, esse autor conclui que as organizações internacionais, para resolver problemas de agenda, se fundamentariam não mais no território, mas na função. Importante observar ainda, nas teses de Mitrany, que a microteoria da ramificação inspirou Ernst Haas para desenvolver sua microteoria do spill-over. A ramificação propunha o desenvolvimento da integração entre os Estados Nacionais através da interação por setores. A evolução de determinado setor, através da dinâmica interna e entre Estados se alastraria para outros setores. Assim, com o processo de integração avançando, outros temas entrariam na pauta de discussões e esses poderiam requerer conhecimentos detalhados e específicos, cujas soluções estariam distantes dos assuntos políticos-militares. Ainda para Mitrany, que observou de perto o processo de construção da paz na Europa após as duas Guerras Mundiais, possui uma contribuição teórica importante. No livro "A Working Peace of System", escrito em 1943, observa que a resolução de conflitos urgentes deveria ser tratada fora do contexto das ideologias e dos nacionalismos radicais. Dentro desse cenário, é

possível observar que o fundamento importante do Funcionalismo foi à busca pela paz universal, através do questionamento da capacidade do Estado Nacional em se articular para atingir esse objetivo, numa crítica importante à teoria Realista. Destarte, essa deveria ser alcançada através de uma cooperação econômica e social. Para isso seria importante criar instituições centrais para além das fronteiras nacionais eliminando ou reduzindo dessa maneira os conflitos bélicos. Por outro lado essa teoria não buscava retirar a soberania dos Estados, apenas apontava para uma nova composição estatal eliminando seu conteúdo hostil, apontado como uma força negativa para a integração.

Sobre isso, Dougherty e Pfaltzgraff (2003b, p.650) mencionaram:

Quanto maior o sucesso da cooperação num determinado contexto funcional, maior o incentivo à colaboração em outros campos. De acordo com Mitrany, mais do que essencial era possível, através do processo de aprendizagem cooperativa, substituir as suspeições mútuas por uma confiança crescente, extensível a novos setores para além daqueles em que a integração já tivesse sido aplicada. Assim estava convencido de que o processo que dera origem à cooperação em resultado da necessidade antecipada de uma tarefa funcional iria ramificar-se ou contribuir para uma alteração nas atitudes a favor de uma cooperação ainda mais intensa e num espectro de questões ainda mais amplo.

Portanto, a proximidade entre os estudos funcionalistas de David Mitrany e o Neo-Funcionalismo de Ernst Haas implica algumas congruências e incongruências importantes. Sobre isso a observação de Michael O'Neill (1996a, p.37) é esclarecedora:

Neofunctionalists discounted the nation state as an irrelevance rather than disparaging it as an evil. Functionalism here thus acquired a practical rather than a moral mandate. As they saw it, territorial states had become a redundant force in European politics, on empirical rather than on a priori grounds. In short, these traditional polities had been outdistanced by the forces of modern social-economic change. And in the process, they had become too narrowly focused on pursuing current social or economic requirements. As they were currently constituted, nation states were principally concerned to perpetuate social and ideological divisions along the existing fault lines they themselves had been responsible for creating. They were also too culturally insular and, as such, incapable of meeting the more expansive functional or welfare need of modern citizens. These needs could only now be met by international cooperation, albeit under more precise conditions than those predicated in the Mitranian prospectus.

A ênfase do processo de integração europeu para Mitrany e Haas deveria se efetivar através de uma interdependência estabelecida para além dos Estados. Nesse sentido, o arrefecimento dos nacionalismos e a relevância dos processos de

paz na região, proporcionariam uma nova ordem, ou seja, uma soberania compartilhada e a integração da Europa. O alargamento já observado das atribuições ECSC, com seu corpo técnico auxiliado pela Assembleia Comum foi decisivo para resolver e incrementar novas ações nos vários campos da sociedade europeia, estimulando com isso uma posição distinta das teorias realistas. Contudo, Haas revendo sua teoria concluiu que, o *spill-over* ou desborde, baseado apenas em vantagens econômicas podia ser efêmero. Dessa forma haveria necessidade de um esforço ideológico, ao nível do Estado-Nação, para impulsionar e estabelecer o processo de integração regional apoiado pela opinião pública envolvida, prestando apoio a Comunidade e a Integração Política. Portanto é possível observar aqui o ponto de inflexão da tese de Haas: o relevante no processo é a necessidade de apoio dos atores envolvidos e suas expectativas em relação à integração. Dessa maneira o autor estabelece uma tipologia política dos grupos envolvidos determinando como “positivas de largo y corto plazo y negativas de largo y corto plazo.” De forma normativa vai observando e elencando as principais características de cada setor envolvido na formação da ECSC, de modo a determinar seus apoiadores e seus críticos. Esse esforço de pesquisa baseado fortemente em estudos empíricos sofreu algumas críticas importantes. A principal e decisiva foi o aparecimento na cena europeia dos apelos Gaullistas contrários aos movimentos supranacionais e favoráveis ao fortalecimento das políticas nacionalistas.

Tabela 2 – Tipologia das Expectativas Políticas na formação da ECSC.

<i>Positivo Longo Prazo</i>	<i>Positivo Curto Prazo</i>	<i>Negativo Longo Prazo</i>	<i>Negativo Curto Prazo</i>
Programa de uma elite nacional que busca apoio de outras elites no âmbito da ECSC – depende das atividades burocráticas e parlamentares supranacionais.	Quando uma elite nacional ou supranacional deseja usar as instituições supranacionais para efetivar uma condição específica – elemento de continuidade ausente.	As elites se opõem ao processo de integração – demandas somente no sentido do Estado Nacional, contrárias às atividades supranacionais. Forte pressão nos governos nacionais.	Alianças específicas, ad hoc, no sentido contrário ao processo de integração. Sem continuidade se o objetivo é alcançado.

Fonte: Elaboração própria a partir do livro de Ernst Haas – **The Uniting of Europe –Political, Social and Economic Forces, 1950-1957 – Stanford University Press, Stanford, California – 1958.**

Muita importância se deu aos movimentos gaullistas. Quando De Gaulle questionou a supranacionalidade da ECSC e sua importância enquanto instituição

para integração da Europa, representava apenas uma parte do povo francês e isso deve ser considerado para qualquer estudo que utilize a os fundamentos do Neo-funcionalismo. Uma observação da tabela sobre apoio partidário (tab. 3) é possível verificar que a representatividade desse grupo não foi suficiente para impedir a formação da CECA. Assim Ernst Haas (1966g, p.371) observou:

Las elites opuestas a la integración al comienzo de la actividad supranacional y que mantienen luego su oposición, no pueden reconciliarse con un esquema unificador...El espíritu de sus demandas trata solamente de dirigir las políticas de sus gobiernos nacionales em un sentido contrario al del supranacionalismo o el de la federación, obstruyendo y oponiéndose a la política central después de su vigência durante algunos anos... se oponen al supranacionalismo em esencia pero admiten trabajar con él aunque sólo sea para dificultar su progreso....

A teoria Neo-funcionalista entende que as autoridades centrais desempenham um papel menos relevante no processo, mas ainda assim exercem influência, tanto positiva quanto negativa, no caminho a ser trilhado para o sucesso da integração. A transferência de determinadas prerrogativas estatais de parte da estrutura nacional para uma entidade central regional pode fazer o processo evoluir, na medida em que a maioria das instituições comuns inicialmente contribua para que a integração econômica avance para integração política. A integração desenvolvida em áreas específicas pode estabelecer um compromisso entre os Estados e isso pode alastrar-se para outras áreas através da lógica expansiva da teoria funcional denominada desborde ou spill-over. Essa integração poderá possuir a capacidade técnica de interferir de forma interdependente em outros setores regionais.

A utilização da tese Neo-funcionalista como fonte para estudo e pesquisa sobre os processos de integração é relevante. Entretanto, a quantidade de críticos que se opõem as suas definições é expressiva. Surgida num momento onde a construção da unidade europeia se efetivava, notadamente no período após a Segunda Guerra Mundial, teve seu apogeu nas décadas de 50 e 60 do século passado. Após esse intervalo, com os processos de integração estagnados, a teoria começou a sofrer críticas. Para alguns, a teoria de Ernst Haas, tinha mais a dizer sobre o curso e o papel das instituições, do que sobre os fatores que desencadeiam o processo de integração. Para outros, o demasiado empirismo sobre o processo regional através de hipóteses testáveis em detrimento de inferências dedutivas, bem

como a utilização de um caso particular, ou seja, a ECSC, para a tentativa de elaborar uma teoria mais abrangente dificultou sua capacidade como referencial teórico. Sobre isso, Hurrell⁵ (1995 apud Malamud 2005 p.11) coloca:

However, one major shortcoming of Neo-functionalism was that it “always had more to say about the ongoing role of institutions than about the factors that explain the birth of regionalist schemes. Although it recognized the difference between background conditions, conditions at the time of union and process conditions – thus allowing for different variables to have a different weight according to the stage – the main accent and stronger predictions were oriented towards the process.

Ainda nesse mesmo sentido, a observação de que os arranjos Neo-funcionalistas subestimam o poder dos Estados Nacionais e suas lideranças políticas entraram no debate para questionar seu uso científico. O argumento de que, em um dado instante, a evolução do processo de integração possibilita a alteração das configurações iniciais do acordo pode incomodar a classe política envolvida. A partir desse momento, o papel dos atores políticos pode se tornar mais importante e definitivo para o transcurso da integração. Nesse sentido, o próprio Ernst Haas revendo sua teoria, no livro *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, em 1975, observa a importância da cena política para estabelecer ou impedir futuros acordos. O exemplo da participação e do desempenho de Charles de Gaulle⁶ na formação da integração europeia foi utilizado pelo autor para estabelecer essa assertiva, o que para muitos serviu para inspirar os críticos da sua teoria. Sobre isso é importante realizar uma reflexão sobre as críticas que sofreu o Neo-funcionalismo. Recorrentemente o exemplo da participação da França, especificamente a posição política que De Gaulle representava, é mencionada como o começo da ruína das teses Neo-funcionalistas. Mesmo que isso deva ser observado, é possível notar certo exagero nessa premissa teórica. Avanços e retrocessos compõem o cenário dos processos de integração; a Europa se integrou dessa maneira. Grosso modo o fracasso da Comunidade de Defesa não impediu a evolução da ECSC e o avanço para formação da CEE; a crise da “cadeira vazia” não impediu a formação da zona do euro. Desse modo, para Haas, “o início do processo

⁵ Hurrell, Andrew (1995), “Regionalism in theoretical perspective”, in Louise Fawcett and Andrew Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press.

⁶ Charles André Joseph de Gaulle foi general e político francês que exerceu a presidência daquele país no período de 1959 a 1969.

de integração supranacional pode ser explicado quando existe uma determinada relação convergente entre certos aspectos da formação dos sentimentos nacionais, como a consciência nacional, a situação nacional e a ideologia nacional”. O autor observa (1966h, p11):

En 1950 los europeos veían sus situaciones nacionales bajo aspectos muy sombríos. Además, cada nación experimentaba este pesimismo. Los alemanes sentían intensamente el stigma de la culpa heredada del periodo nazi y buscaban un camino para recuperar la respetabilidad internacional. Los italianos compartían este sentimiento. Ambos hacían responsable de su situación a una anterior ideología nacional y, por ende, no valoraban mucho sus propias identidades nacionales. Los mismos franceses se sentían como una potencia derrotada, casi incapaces de controlar la inflación y de iniciar su reconstrucción económica, y viviendo a la sombra protectora de los anglosajones. Los países del Benelux experimentaban con más agudeza que nunca su dependencia y su debilidad, después de haber visto ignorada su neutralidad y manejado su comercio exterior por fuerzas ajenas a su control. Gran Bretaña y los países escandinavos, en cambio, veían sus propias situaciones nacionales con tintes mucho más optimistas. La conciencia nacional estaban prácticamente ausente en Alemania e Italia; alejada de la mente de las personas en Francia, Bélgica y Holanda en momentos en que las tareas más urgentes parecían ser el trabajo tenaz, las inversiones, la búsqueda de nuevos mercados de exportación, la nacionalización de la industria, la ampliación del sistema de seguridad social y de la amenaza del comunismo con la que se enfrentaba toda Europa en condiciones iguales.

Nesse sentido para Ernst Haas, uma das bases do processo de integração europeu foi o fraco sentimento das ideologias nacionais das elites governantes na década de 1950, que culminou com as buscas de alternativas políticas para além dos Estados Nacionais como forma para alcançar o bem estar, a paz e a prosperidade. Mas isso com o passar dos anos mudou. Em 1965, a Europa dos Seis havia avançado. O aumento das transações comerciais e os fluxos de capitais alteraram a percepção da sociedade europeia e o sentimento de pertencimento ao continente. Segundo Haas, o nível de vida aumentou, a industrialização cresceu a ponto de competir com os Estados Unidos, os índices de consumo eram típicos de países desenvolvidos - com a palavra o autor: “Europa se há convertido em uma donante internacional. Francia es una pequeña potencia nuclear; Italia tiene escasez de mano de obra; Holanda es rica y posee bastante confianza en sí misma con un cuerpo de paz, igual que los países escandinavos; Alemania Occidental es otra vez una das mayores naciones industriales.”

Ainda que todas essas questões apontassem para um ressurgimento das velhas consciências nacionais, como se apresentou nos movimentos gaullistas, na prática a situação do continente europeu apontou para uma tendência à manutenção dos avanços adquiridos através do processo de integração, refutando velhas paixões. Isso é verdadeiro, mas havia alguma exceção. Ernst Haas (1966i, p13):

Solamente en Francia hay un resurgimiento de la mentalidad de gran potencia, que refleja la nueva situación nacional; pero este sentimiento no es compartido en modo alguno por todos los grupos y partidos, y entre los grupos de elite de Francia son pocos los que desean seguir a su lider en la destrucción del Mercado Común en prol de una identidad nacional francesa pura. O Cambio en la situación nacional ha provocado un cambio parcial en la conciencia nacional, traducido por el General De Gaulle en un cambio muy importante en la ideologia y la política nacional. De Gaulle resume su opinion: Francia desea el Mercado Comun tanto como ustedes: si ustedes realmente lo quieren, ayúdenme a conservarlo, pero restrijam la supranacionalidad.

Esse posicionamento político liderado pelo General francês originou a primeira grande crise no âmbito do processo de integração europeu.⁷ Sobre isso é importante verificar a disposição de alguns dos principais grupos políticos durante o processo de integração.

Tabela 3 – Apoio partidário para criação da ECSC.

European Coal and Steel Community ECSC				
FRANÇA	Total	Sim	Não	Abstenções
Gaullistas	121	2	116	-
Independentes e Campesinos	91	73	20	-
Radicales, RCR (Rassemblement des Cauches Républicains), UDSR (Unión Democratique et Sociale de la Résistance) e RDA	91	85	1	5
MRP (Mouvement Républican Populaire)	85	85	-	-
SFIO (Partido Socialista Francês)	107	105	-	1
Comunistas e Progressistas	103	-	103	-
Outros	28	21	2	5
Total	626	376	240	11

⁷ A “crise da cadeira vazia” foi um momento surgido em 1965 quando a França, opondo-se ao um conjunto de propostas da CEE, especificamente ao financiamento da política agrícola comum, deixou de participar das reuniões do conselho.

A L E M A N H A	Total	Sim	Não	Abstenções
Partido Alemán	24	22	-	-
Outros	37	21	6	3
FDP (Partido Democrático Libre)	51	48	-	-
CDU (Unión Demócrata Cristiano)	145	141	-	-
SPD (Partido Social Democrático)	131		123	-
Comunistas	14	-	13	-
Total	402	232	142	3
I T Á L I A	Total	Sim	Não	Abstenções
Neofascistas	6	*	*	*
Monárquicos	14	*	*	*
Demócratas Cristianos	306	*	*	*
Republicanos	9	*	*	*
Social Demócratas	33	*	*	*
Comunistas y Socialistas	183	*	*	*
Outros	23	*	*	*
Total	574	265	98	201
B É L G I C A	Total	Sim	Não	Abstenções
PSC (Partido Social Cristiano)	108	108	-	-
Socialistas	77	57	7	13
Liberales	20	20	-	-
Comunistas	7		7	
Independientes	-	-	-	-
Total	212	165	13	13
H O L A N D A	Total	Sim	Não	Abstenções
VVD (Liberales)	8	*	*	*
Antirrevolucionário	13	*	*	*
Cristianos Históricos	9	*	*	*
Católicos	32	*	*	*
Laboristas	27	*	*	*
Comunistas	8	*	6	*
Outros	3	*	*	*
Total	100	62	6	32

LUXEMBURGO	Total	Sim	Não	Abstenções
Demócratas Cristianos	21	*	*	*
Socialistas	19	*	*	*
Liberales	8	*	*	*
Comunistas	4	*	4	*
Total	52	47	4	1

Fonte: própria realizada a partir de dados disponibilizados por Ernst Haas no seu livro "Partidos Políticos y Grupos de Pressión em la Integración Europea, INTAL, 1966". * Dados não disponíveis

A tabela anterior mostra que durante a criação da ECSC as posições ideológicas estavam longe de um consenso e que esse só foi possível após intensos debates, cujos rumos por vezes se tornavam intransponíveis. Dessa maneira o Plano de Recuperação da Europa, mais conhecido como Plano Schumann sofreu forte oposição dos partidos comunistas na França e na Alemanha. Segundo Georges Goriely (1953, p.590):

Em boa parte dos lugares o Plano Schuman foi apresentado como entregar o país a dominação estrangeira e um ato de traição nacional. Na França, foi descrito como tendo de impor à Europa a dominação do imperialismo alemão e o nazismo ressuscitado; na Alemanha, como estabelecendo o desmembramento do país e da amputação do Sarre, expropriando recursos naturais da nação sagrada alemã para uma coalizão de capitalistas estrangeiros.⁸

Ainda para esse autor, a maioria francesa, contudo, acreditava que um plano para além das suas fronteiras poderia reforçar as bases da paz e da democracia. Por outro lado, os comunistas contavam com o apoio da direita nacional e dos neonacionalistas gaullistas. Para esses, um projeto europeu só poderia ser feito em torno da França. A grande aprovação na França ocorreu entre os socialistas. Na Alemanha, o projeto recebeu boa aprovação. Entretanto a posição alemã diferia dos outros países. Ainda que a diplomacia trabalhasse no sentido de efetivar a inserção do país na nova Europa, as posições partidárias internas não coincidiam com esse pensamento. Por outro lado, existiu um alinhamento dos partidos socialistas e democratas cristãos, base do governo alemão, no sentido de apoiar a integração.

⁸ "Partout le Plan Schuman fut présenté comme livrant le pays a la domination étrangère comme un acte de trahison nationale. En France il était décrit comme devant imposer à l'Europe la domination de l'impérialisme allemande et du nazisme ressuscité; en Allemagne, comme consacrant le démembrement du pays et l'amputation de la Sarre, comme expropriant la nation allemande un bien sacré ses ressources naturelles au profit une coalition de capitalistes étrangers." (tradução nossa)

Portanto, é possível inferir que a posição francesa de oposição a ECSC e a sua estrutura supranacional não foi isolada. Mesmo na Alemanha, que via a integração novamente como uma forma de participar do bloco europeu, não havia unanimidade entre seus representantes.

No sentido oposto, Goryeli sustenta que a aceitação da ECSC entre os Países Baixos e a Itália foi bastante importante. Assim sobre grupos partidários específicos, é possível observar certo alinhamento entre os partidos e suas ideologias dos países signatários do acordo. Entre os comunistas, a rejeição a formação da ECSC pode ser verificada em quase todos os países. Já entre os Socialistas e os Democratas Cristãos a aceitação foi determinante para que a integração avançasse. Contudo, é possível concluir que mesmo distante dos partidos comunistas a construção do Plano Schumann estava longe de ser unanimidade. O sentimento intervencionista da ECSC era motivo de desconfiança. Pelo lado político, cada partido defendia sua ideologia, o que tornava os avanços institucionais extremamente lentos. Os principais argumentos contrários, segundo Goriely, sinalizavam para uma onipotente e ineficaz tecnocracia e pelo pequeno número de países formadores do processo, o que não garantiria uma verdadeira solidariedade na Europa.

Do ponto vista dos empresários do carvão e do aço, a insegurança em relação aos investimentos, ao regramento da ECSC e ao mercado de trabalho tornavam difícil sua aceitação. Para os belgas e italianos, cujo preço do carvão era os mais elevados da comunidade devido a uma baixa produtividade nas suas minas, entrar no acordo sem algum tipo de protecionismo econômico seria inviável. Do lado francês, havia uma percepção de que a associação entre o aço da França e o carvão alemão, giraria em favor da indústria alemã. Para Goriely, o movimento econômico natural não alinharia o carvão e o aço de forma igual, pois o primeiro possuía maior capacidade de aproveitamento. Ainda segundo esse autor, para Luxemburgo que baseava sua economia no aço e para Holanda que necessitava de aço com preço reduzido para seu desenvolvimento e possuía no porto de Rotterdam um importante escoadouro para produção do Ruhr, o mercado comum obteve grande apoio.

Retornando para o Neo-funcionalismo, é possível observar críticas sobre as descon siderações das influências dos fatores externos, como os momentos econômicos e políticos da arena internacional, bem como o não questionamento dos embates políticos e das assimetrias entre os países envolvidos no ambiente da integração, salientando e adjetivando as evoluções tecnocráticas como superiores às ações políticas. Contudo, ainda que as observações contrárias às formulações da teoria Neo-funcionalista, por seu conteúdo, possuam importância, essas podem ser matizadas. Se é possível admitir que o Neo-funcionalismo tem mais a dizer sobre o curso e o papel das instituições do que sobre os fatores que estimulam a integração, faz-se necessário salientar que o surgimento dessa teoria se estabeleceu na formação do processo de integração da Europa. É preciso observar que a lógica expansiva do Neo-funcionalismo necessita de um envolvimento importante entre as áreas econômicas, sociais e políticas para se estabelecer. Que uma ação numa determinada área, pode influenciar outros segmentos no sentido de que a ação inicial vai se fortalecer através de novas ações no campo da integração, influenciando todo o processo. Isso ocorreu na Europa. Para além das fronteiras nacionais, pode-se admitir que essa lógica, provocou a criação da ECSC, retrocedeu com o fracasso da CED e com a crise das políticas agrárias, mas novamente mostrou força com o surgimento da Euratom, da CEE, do alargamento da OCDE e, principalmente, com a implantação da moeda única. Os principais fatores que estimularam esse movimento foram largamente conhecidos: uma ameaça externa advinda da URSS, um potencial e conhecido conflito com a Alemanha que gerou uma pressão interna para a consecução da paz na região e um auxílio externo concertado pelos EUA para reconstrução do continente. Esses podem servir de incentivos teóricos e como modelo para novos arranjos.

Sobre o argumento de que essa teoria, de certa forma, prescindia dos Estados Nacionais e suas lideranças para efetivar a integração, é importante observar que, inicialmente, a presença desses atores para o impulso do processo é significativa. Sobre isso, a formação da ECSC e atuação da Assembleia Parlamentar Europeia, conjugando esforços para realização de uma Europa unida, sinalizou o reconhecimento implícito dessas ações. Por outro lado, pensar em integração sem a participação dos Estados envolvidos e suas diplomacias é de difícil compreensão.

Todavia, é preciso observar a natureza transformadora do Neo-funcionalismo em suas bases ontológicas e epistemológicas, em oposição às teorias realistas fundamentadas no sistema internacional e apenas na força dos Estados Nacionais.

No que concerne à interpretação de que as ações do corpo técnico são superiores aos movimentos políticos para efetivação da integração, esta perspectiva necessita de algum esclarecimento. O impulso necessário para o desenvolvimento do *spill-over*, fundamental para essa teoria, são processos que surgem após a criação da organização regional. Para tanto, Philippe Schmitter (2002b, p.2) observa:

Neo-Functionalism: a theory of regional integration that places major emphasis on the role of non-state actors – especially, the “secretariat” of the regional organization involved and those interest associations and social movements that form at the level of the region – in providing the dynamic for further integration. Member states remain important actors in the process. They set the terms of the initial agreement, but they do not exclusively determine the direction and extent of subsequent change. Rather, regional bureaucrats in league with a shifting set of self-organized interests and passions seek to exploit the inevitable “spill-overs” and “unintended consequences” that occur when states agree to assign some degree of supra-national responsibility for accomplishing a limited task and then discover that satisfying that function has external effects upon other of their interdependent activities. According to this theory, regional integration is an intrinsically sporadic and conflictual process, but one in which, under conditions of democracy and pluralistic representation, national governments will find themselves increasingly entangled in regional pressures and end up resolving their conflicts by conceding a wider scope and devolving more authority to the regional organizations they have created. Eventually, their citizens will begin shifting more and more of their expectations to the region and satisfying them will increase the likelihood that economic-social integration will “spill-over” into political integration.

Dessa forma é possível verificar que a posição dos atores não estatais, aqueles envolvidos com a entidade central regional são os responsáveis pela dinâmica do processo. A abertura na agenda regional que os Estados Nacionais permitem, determina uma necessária ocupação de espaço pelas associações de interesse e movimentos sociais que remetem para acordos em outras áreas, formando o *spill-over* ou desborde. Assim através do compartilhamento entre os Estados envolvidos e a organização central, submetidos a ações democráticas e plurais, os governos nacionais vão sentindo cada vez mais as pressões regionais e acabam resolvendo seus conflitos delegando mais autoridade para o secretariado da organização regional.

2.1 NEO-FUNCIONALISMO: VELHAS CRÍTICAS OU VISÕES CONTEMPORÂNEAS?

As críticas atuais sobre as teorias de integração regional são recorrentes. Com os processos de internacionalização das economias, dos sistemas políticos e das demandas sociais, os fenômenos gerados por essas estruturas são geralmente conhecidos, independentemente da região de ocorrência. Isso de alguma maneira mantém, inicialmente, uma observância uniforme sobre tais processos. Por outro lado, tal análise pode gerar algumas incongruências e confusões teóricas. O processo de integração europeu foi amplamente estudado. Dessa forma, pode-se mencionar que foi o único que se desenvolveu e se efetivou como grande paradigma de análise na ciência política e nas relações internacionais sobre as vantagens e as desvantagens da integração. Foi nesse processo que muitas teorias emergiram ou se estabeleceram. Diferentemente do Realismo, que basicamente se sustenta como teoria que abarca a noção de poder para segurança nacional dos Estados Nacionais, o Idealismo fundamenta sua teoria na razão, na valorização da harmonia de interesses e no apego as relações éticas para a manutenção da paz no sistema internacional. Desde a criação da Liga das Nações, ao final da Primeira Guerra Mundial, até a eclosão da Segunda Guerra Mundial, essas duas teorias rivalizaram por longo período as explicações no campo das relações internacionais. Ainda assim, elas possuíam na sua essência um ponto em comum, ou seja, a manutenção da ordem dominante e do “status quo”. Ao término da Segunda Guerra, o Realismo enquanto teoria manteve seus conceitos aprumados, principalmente após a intervenção teórica de Hans Morgenthau e seu livro “*Politics Among Nations*”, onde estabeleceu os princípios do Realismo Político.

As teses não estatocêntricas observam algumas limitações da abordagem Realista. Alguns autores alinhados com essas teorias insistem que certas decisões políticas, aquelas que afetam o sistema internacional, não são tomadas pelos Estados Nacionais. Essas são produtos das articulações dos indivíduos ou de grupos no interior das estruturas administrativas daqueles governos. Ainda, observam que certo número de ações implementadas por organizações que não pertencem aos Estados Nacionais, sobretudo as empresas multinacionais e as

organizações não governamentais, portadoras de recursos econômicos significativos, adotam políticas distintas dos governos nacionais. De algum modo o Neo-funcionalismo se aproxima dessas teorias, pois não considera apenas o Estado como determinante para o sucesso da integração

Sobre a possível utilização da sua tese em outras regiões, Ernst Haas adotou uma simplificação interessante e prática, a saber, a utilização de “Equivalentes Funcionais”. Esses se assentam em algumas características econômicas, sociais e políticas que sedimentam a formação das comunidades políticas, ou seja, as burocracias nacionais, os grupos de interesses, os governos nacionais e as comunidades regionais. Ainda no sentido da integração, a busca por esses “Equivalentes” que se distribuem entre regularidades ou homogeneidades regionais, são observadas como fatores relevantes para todo o processo. O primeiro equivalente são as homogeneidades estruturais, aquelas fundamentadas no pluralismo social e valores democráticos. Com a palavra Ernst Haas (1966j, p.14):

En Europa en 1950 todas las clases de la población pueden participar en muchos aspectos de la cotidiana adopción pública de decisiones, como lo sugiere la plétora de comisiones y comités que funcionan en todos los niveles de la sociedad y de la economía. La movilidad social ascendente ha aumentado constantemente. El aislamiento de la vida rural ha disminuido con igual constancia. Es cada vez mayor el número de personas de todos los planos de la vida que están filiadas de algún modo a grupos voluntarios que representan sus intereses. En el ámbito político, partidos muy similares tratan de representar sus intereses en el parlamento; con muy pocas excepciones, cada partido nacional tiene su equivalente en los otros países, se alía con él, se reúne con él y trata de elaborar una política común. Lo mismo puede decirse de los principales grupos de intereses económicos y sociales.

O segundo equivalente são aqueles que segundo Haas se assentam nos sentimentos e expectativas que experimentam os principais grupos dirigentes. A uniformidade dos fatos, das características regionais em 1950 impulsionadas por um novo ritmo de comércio e das trocas de capitais, pode ser sintetizada através de um consenso pela necessidade de crescimento e desenvolvimento, onde cada país europeu passava se estruturar através das regras democráticas possuindo grupos ou classes equivalentes nos países vizinhos. Por fim o último equivalente, seria a burocratização da adoção das decisões. Para esse autor, os serviços estatais europeus eram muito semelhantes entre si o que levou a criação de um pensamento e decisões uniformes entre a administração regional dos funcionários do Estado e

dos funcionários do órgão central ou supranacional. Todas essas características inspiraram as ações no campo regional no sentido de encaminhar um compromisso com a integração formando aquilo que se denominou chamar de a “lógica expansiva do Funcionalismo”.

Entretanto para Joseph Nye, um dos reformuladores da teoria Neofuncionalista, a lógica expansiva do Funcionalismo articulada no *spill-over* ou desborde é incerta. Para esse autor englobar todo e qualquer sinal de crescimento da cooperação resultante do processo de transbordamento não garante a lógica funcional. A redefinição das tarefas é uma aposta. O *spill-over* pode produzir retrocesso no interior das áreas integradoras. A crise da “cadeira vazia” sinalizada anteriormente como uma das primeiras crises da integração europeia pode ser considerada um exemplo dessa situação. Entretanto isso não seria suficiente para descaracterizar a teoria. Os exemplos no sentido oposto à observação de Nye são significativos na história da formação da comunidade europeia. Contudo para Joseph Nye, o aumento das transações comerciais, de movimentos de capitais, do intercâmbio de pessoas e ideias, não conduz a um alargamento significativo da integração, apenas intensifica a centralidade institucional para lidar com uma tarefa particular. Nesse sentido, a existência do fortalecimento institucional é fator determinante para o sucesso da integração.

Outro ponto de reformulação que esse autor denomina de “ramificação proeminente” é que os problemas da integração são associados em acordos gerais, distante das áreas técnicas e com forte apelo político e ideológico. A relevância do critério técnico é muito importante para a supranacionalidade, mas é inegável a imiscuição política no processo, tornando-o vulnerável se um grupo político que apoia a integração resolver o contrário. Nesse ponto, o apoio público ao processo regional é importante, evitando a formação de coligações políticas particulares contrárias ao sentido integrador e aos interesses sociais. O estabelecimento de uma identidade regional representa uma força significativa e isso Ernst Haas já observava quando da formação da integração política. Para Nye, “quanto mais forte for o sentimento de permanência e maior apelo à identidade, menor será a disposição de grupos de oposição de atacar frontalmente um determinado mecanismo de integração”.

Ainda nessa mesma linha de apoio ao processo formador da integração, entende-se que esse incentiva a criação formal e informal de grupos não governamentais ou associações transnacionais. Mas esses precisam ser fortes e representativos, necessitando apoio da comunidade regional, bem como prestar solidariedade a essa nova formação. O estudo de Nye na comunidade europeia aponta que apenas os interesses mais gerais foram apoiados por esses grupos, enquanto os interesses mais específicos permaneceram dentro dos grupos de interesse em nível nacional. Outro ponto observado por Nye é a importância do apoio externo à integração. Os atores externos funcionam como catalizadores dos mecanismos de integração regional. O exemplo clássico dessa assertiva foi o auxílio americano decisivo para a integração na Europa após a Segunda Guerra. Por fim, esse autor discorre sobre o nível da estabilidade doméstica, ou seja, a capacidade dos Estados-Membros se adaptarem e responderem a novas pautas. Todo ordenamento da integração necessita de uma boa parcela de padronização e, portanto de uma boa dose de abstração, não sendo possível haver uma regra diferente para cada membro da comunidade. Essa padronização será comparativamente mais fácil numa comunidade de muitos milhões de indivíduos que aceitam padrões conhecidos do que o contrário. Isso remete a uma harmonia e uniformidade de interesses. Quanto maior for o alargamento da integração, maior deverá ser as funções de coordenação. A integração da Europa surgiu da ECSC, retrocedeu com o fracasso da CED, mas ganhou força e se efetivou com os Tratados de Roma, com a criação da CEE e a introdução do Euro como moeda comum. Portanto, é possível observar dessa forma a lógica Neo-Funcionalista em movimento.

Assim, ainda que as abordagens teóricas mais recentes enfatizem a variável política como prioritária para os movimentos de integração e reproduzam as características dos Estados-membros na arena regional, as ações para o alargamento da ECSC podem ser entendidas através da dinâmica ontológica e epistemológica dessa teoria, que enfatiza a natureza transformadora das estruturas do processo integrador. Portanto é possível admitir que as instituições centrais ou supranacionais sejam dependentes das políticas dos governos e que esses

necessitam de certa supranacionalidade para prover a integração. Dougherty e Pfaltzgraff (2003c, p.663) observam a situação dessa forma:

Esta tendência é compreensível dado que o cerne da discussão relativa à integração europeia balançou entre a proposta de uma Europa supranacional e a proposta de uma integração europeia construída sobre a legitimidade do estado-nação em particular da cooperação intergovernamental. O mais destacado defensor da abordagem supranacional fora Jean Monet, desempenhando um papel fundador na arquitetura institucional da CEE e da UE. A abordagem intergovernamental estava identificada com as políticas do presidente francês Charles de Gaulle e da primeira ministra britânica Margaret Thatcher. Ao longo da evolução da integração europeia, e qualquer que tenha sido o papel das instituições supranacionais, o apoio dos governos nacionais tem sido indispensável.

Importante verificar que as ações políticas são constitutivas da teoria Neo-Funcionalista, mas essa os coloca como auxiliares na construção da integração, bem diferente, por exemplo, do funcionalismo de Mitrany que as desconsidera. A composição política da ECSC é exemplo disso. Foi através dessa entidade que surgiu o processo de coordenação, necessário para efetivar a cooperação econômica, social e política na região para além dos Estados Nacionais. Nesse ponto é bastante clara a necessidade do processo de coordenação. A defesa do interesse nacional pelos Estado-Membros é inerente à política particular de cada nação. Em linhas gerais, um governo eleito existe para prover o bem estar da comunidade que o elegeu. Portanto, o conflito se encontra na imediata medida dos governos nacionais priorizarem suas demandas específicas em detrimento da comunidade regional. Com os processos globalizados e os fenômenos das integrações regionais, a necessidade de estender parte da soberania para além dos Estados Nacionais foi determinante para o sucesso ou não dessas comunidades. Para alguns Estados, essa característica que se assenta no começo das negociações regionais se configura na grande dificuldade para o transcurso de todo o processo.

Essa tensão, entre a soberania dos estados nacionais e aquela inerente ao sistema de integração regional, resulta na necessidade de certo grau de coordenação. Esta surge ligada a necessidade de organização dos investimentos e da sua base institucional. Já, os excedentes fiscais são importantes na medida em que constituem recursos para que a coordenação do processo efetive as tomadas de decisões em nível regional. Do mesmo modo, a formação de um corpo técnico

setorial necessário para criar e apoiar ações que configurem o *spill-over* ou desborde, caros para a teoria Neo-Funcionalista, só será alcançado através de investimentos sólidos em educação, tecnologia e mão-de-obra. Portanto uma integração sem apoio financeiro, seja externo ou interno, pode resultar em um grande fracasso regional. Sobre isso Ernst Haas (1966k, p.50) sinaliza:

La integración económica europea podría haber sido mucho más lenta si los gobiernos se hubieran visto obligados a habérselas con problemas de inversiones, de dinero en circulación, o de comercio, decisiones que en efecto pudieron ahorrarse por la acción directa e indirecta de la política económica de los Estados Unidos. Por eso, tendría yo pocas vacilaciones en aplicar la técnica de análisis usada aquí al estudio de la integración bajo OTAN, el grupo escandinavo, la Organización Europea de Cooperación Económica o las relaciones entre Canadá y los Estados Unidos. En cambio, vacilaría en asignar-se validez en el estudio de la integración política regional de América Latina, en Medio Oriente o el sudeste de Asia.

Assim é importante verificar que o processo de integração necessita de recursos financeiros disponíveis e que esses devem possuir a capacidade de assegurar o funcionamento das estruturas centrais da integração.

3 A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO NA EUROPA - A EUROPEAN COAL AND STEEL COMMUNITY (ECSC) E A COOPERAÇÃO ENERGÉTICA

O começo da recuperação europeia após as duas guerras mundiais, em meados do século passado, foi possível graças a uma formidável conjugação de esforços. Esta recuperação se deveu basicamente ao auxílio americano através do Plano Marshall, da vontade política dos governantes e da pressão social para pacificação da região.

O Programa de Recuperação Europeia (European Recovery Programme), ou Plano Marshall,⁹ surgiu quando o processo da Guerra Fria começava mostrar certo grau de acirramento. O Plano estabelecia a necessidade de que os países da Europa se consultassem sobre a utilização dos recursos americanos. Além disso, um dos objetivos desse programa era justamente contrapor a influência da URSS na Europa. Através da oferta de dólares para recuperação das economias dos países envolvidos na guerra, os Estados Unidos procuravam atrair aliados. Contudo, a articulação da URSS, em bloquear esse auxílio para os países do Leste Europeu, beneficiou a Europa Ocidental que aceitou a ajuda americana. Dessa forma, bilhões de dólares foram oferecidos para os países da Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE)¹⁰ para recuperação da infraestrutura de uma região devastada por duas grandes guerras mundiais.

Imputar o crescimento europeu e o começo da integração da Europa apenas ao Plano Marshall é correto, porém é muito simplista. Esse auxílio foi importante, mas a necessidade de recuperação daquele continente deveu-se muito às diplomacias europeias, sobretudo de França e Alemanha. Ainda assim, a disputa pelos dólares do “grande irmão” foi relevante. Por outro lado, se estabelecia naquele momento uma visão clara de que não havia mais espaço para nacionalismos econômicos. Para Sombra Saraiva (2001a, p.42):

⁹ Em 1948, baseado na Doutrina Truman, que entre outras coisas, impedia o avanço das idéias socialistas, foi instaurado um plano de reconstrução do continente europeu. O nome Marshall, faz referência ao então secretário de Estado Americano George Marshall.

¹⁰ Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE), criada em 16 de abril de 1948, composta pela Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Suécia, Suíça, Turquia e a partir de 1949 pela Alemanha.

Emergia, ainda que lentamente, uma mentalidade coletiva voltada para o projeto global de crescimento e para as políticas nacionais mais cautelosas diante da fraqueza do Estado. As políticas nacionais de harmonização e as reaproximações bilaterais e multilaterais foram redesenhando, paulatinamente outra Europa.

Ainda nesse sentido E. Haas (1966l, p.17) observou:

No fue el temor a la unión Soviética o la envidia a los Estados Unidos los que la impulsaron. Indudablemente, se oyeron consignas del pasado: las glorias de Carlomagno, de los papas, de la civilización occidental, etc... El impulso fundamental provino de los objetivos económicos convergentes, imbricados em la vida burocrática, pluralista e industrial de la Europa moderna. Quienes hicieron avanzar el movimiento fueron el técnico economista, el planificador, el industrial inovador y el sindicalista, no el político, el erudito, el poeta o el escritor.

Evidentemente que o crescimento europeu não foi uniforme, mas foi generalizado. Esse processo ocorreu de maneira distinta em cada país, mas obteve um consenso na aplicação das medidas. Entre essas, podemos citar a estabilidade dos preços e a criação de empregos através da lógica keynesiana, que se firmava na ação do Estado como agente indispensável da economia, objetivando a obtenção do pleno emprego. Dessa forma, os Estados ainda que fragilizados, foram à fonte propulsora da economia e centralizador das políticas sociais, garantindo e concedendo um padrão mínimo de vida, criando aquilo que se denominou o “Estado de Bem Estar Social” na Europa.

No início dos anos 1950, a Europa já apresentava uma cooperação entre governos necessária para sua reconstrução. Barreiras importantes foram vencidas, com a intenção clara de esquecer os horrores da guerra e integrar o continente pela via da pacificação.

3.1 A EUROPEAN COAL AND STEEL COMMUNITY (ECSC – CECA)

Em maio de 1950, Robert Schumann, ministro de Relações Exteriores da França, cunhou a frase: “... Europa organizada e viva como alimento de paz e prosperidade”. O denominado Plano Schumann, decisivo para formação da integração europeia, criou a ECSC (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço - CECA), um mercado comum para o carvão e aço. As ideias do Plano Schumann lançado quatro anos antes, com um apoio político importante, defendia a união na

região através de estruturas federais e supranacionais. Em 1949, na Conferência Econômica de Westminster, se estabelece definitivamente a organização comum das indústrias de base do carvão e do aço. Segundo Overtveld, “Schumann não fazia segredo de sua crença em que a CECA devia ser considerada o primeiro passo para uma federação europeia mais complexa.”

Assim, despontava a CECA, uma entidade supranacional, a primeira surgida no continente, que representava, antes de tudo, os movimentos anteriores de uma Europa unida. Entre esses, pode-se citar o movimento Pan-Europeu e o Conselho da Europa. Entretanto, sua criação foi dependente da situação econômica, da opinião pública e de alguma imponderabilidade surgida com a Guerra da Coréia em 1950. A proposta francesa de uma Alta Autoridade com poderes soberanos foi admitida pela Alemanha, mas negada pela Grã-Bretanha, que temia pelos seus interesses econômicos imediatos, representados pela Commonwealth. Ainda assim, foi o primeiro país a reconhecer a união franco-germânica. Dessa forma, em 18 de abril de 1951, fruto de um acordo estabelecido pelos países que compunham a chamada Europa dos Seis, foi criada a ECSC. Essa evoluiu mais tarde para formação da Euratom e para o Mercado Comum. Sua estrutura organizacional era assim dividida:

A Alta Autoridade

Órgão executivo formado por um colegiado, com a finalidade de assegurar a realização dos objetivos fixados, tomar decisões, formular recomendações e emitir pareceres. Essa era a força motriz do sistema, a origem de todas as decisões. Seu corpo institucional estava composto por nove pessoas, e não mais de duas poderiam possuir a mesma nacionalidade. Além disso, esses indivíduos não podiam ter conexão nenhuma com as áreas que a ECSC abarcava. Desempenhavam suas funções por seis anos e podiam não receber instrução alguma de governos, partidos políticos ou grupos de interesses. Oito desses membros eram designados por consenso entre os governos signatários, evitando com isso a nomeação automática apenas por governos nacionais. O nono membro era eleito por voto majoritário dos outros oito participantes. Posto que um terço dos membros da Alta Autoridade era eleito a cada dois anos, esse participava sobre uma base de igualdade com os governos nacionais. O presidente e seu vice eram eleitos entre os membros desta e

pelos governos depois de consultar a Alta Autoridade. As decisões no interior da ECSC se davam por maioria simples de votos.

O Comitê Consultivo

Era um órgão quase corporativo destinado a aconselhar a Alta Autoridade sobre certas decisões importantes especificadas no tratado. Adotava essas por maioria simples de votos, porém suas resoluções não eram obrigatórias para a Alta Autoridade. Composto por representantes de forma igualitária entre os produtores, os trabalhadores, dos utilizadores e dos comerciantes. Importante observar que esses membros eram nomeados pelo Conselho de ministros por um prazo de dois anos, depois de serem eleitos por associações empresariais e sindicatos representativos.

A Assembleia Parlamentar Europeia

Com poder de controle, seus membros eram eleitos nos seis parlamentos nacionais ou por sufrágio universal direto. Composta por setenta e oito deputados, delegados dos Parlamentos Nacionais assim divididos: dezoito da Alemanha, França e Itália, dez da Bélgica e Países Baixos e quatro de Luxemburgo. Esses não ficavam formalmente sujeitos a instrução alguma. Em sua reunião anual, assim como nas assembleias ordinárias debatiam questões pertinentes ao carvão e ao aço e informavam a Alta Autoridade da política em desenvolvimento. Porém, seu único poder de controle era obrigar a Alta Autoridade a renunciar em bloco quando aprovava seu voto de censura. Para esse era necessário uma maioria de dois terços. Quando entraram em vigência os tratados da CEE e da Euratom seus membros foram ampliados bem como as funções da assembleia.

O Conselho de Ministros

Composto por seis representantes delegados dos Governos Nacionais e uma Presidência exercida rotativamente por cada membro, com a função de articular o debate entre a Alta Autoridade e a política geral dos governos nacionais. Dessa forma seus membros não são independentes e representam os valores dos governos nacionais.

A Corte de Justiça

Formada por sete juízes independentes, eleitos por seis anos e por acordo comum entre os governos dos Estados-Membros. A Corte elegia seu próprio presidente e adotava suas decisões por simples maioria de votos. As empresas do setor e os indivíduos podiam litigar contra a Alta Autoridade, os diversos órgãos da ECSC podiam tratar de proteger suas prerrogativas mediante a apelação à Corte, que assegurava a interpretação e a aplicação do Tratado.

Ainda sobre a ECSC e suas políticas no que remete ao consenso e a unanimidade de pensamento e ações, Ernst Haas observa duas questões, uma negativa e outra positiva. Pelo lado negativo, Haas observou que, mesmo o procedimento de maioria de votos dominando os processos de adoção de decisões, a questão fundamental é em que condições as disposições “federais” seriam obrigatórias para os governos e pessoas? No caso do Comitê Consultivo e da Assembleia Parlamentar a resposta seria nunca. O primeiro simplesmente aconselha a Alta Autoridade e o segundo possui unicamente a faculdade de contrabalançar a Alta Autoridade. Todas as demais resoluções e obrigações carecem de força obrigatória. Pelo lado positivo, as decisões da Corte são sempre obrigatórias para os órgãos da Comunidade, para os governos, as empresas e pessoas, sem possibilidade de apelação. Dessa forma, as recomendações e resoluções da Alta Autoridade relativas às regulações que podem afetar as condições de competência das indústrias de carvão e do aço, em comparação com outras indústrias locais, poderiam implicar num “desborde” para setores diferentes da ECSC. Portanto, além de garantir certa isonomia no cumprimento das decisões da Corte, as questões relativas ao mercado do aço e do carvão possuíam a força de estimular outras áreas, alargando o processo integrador.

A aproximação entre a França e a Alemanha criava um ambiente propício para acabar com anos de ameaças e perseguições. A Europa começava sua recuperação através dessa nova conformação. As relações bilaterais que se desenvolveram entre esses dois países permitiu sonhar com uma integração política de fato. Num cenário de fraqueza dos Estados, para dar conta da reconstrução do continente, a integração podia ser observada como uma saída para a crise. Nesse

sentido, pode se dizer que as condições objetivas nas quais se encontrava a Europa e a presença importante de personagens como Jean Monet, primeiro presidente da ECSC, Konrad Adenauer, Chanceler Alemão, e outros, definiram o processo de cooperação na região. Sobre isso Sombra Saraiva (2001b, p.45) escreveu:

O tema da energia foi um dos pontos de partida para construção da unidade europeia, já no segundo semestre de 1956. Para tanto, foi fundamental a articulação dos dois chefes de governo da Alemanha e da França, Konrad Adenauer e Guy Mollet, no sentido de êxito das negociações nesse campo. Os dirigentes do Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) temiam um condomínio franco-alemão na gestão da economia europeia. Os italianos eram entusiastas da ideia de uma união política liberal na Europa. Os britânicos mostravam certas reticências acerca do projeto de integração europeia. Apesar dos esforços de Guy Mollet, velho professor de inglês e um admirador da cultura britânica, os insulares temiam um mercado comum na Europa que pudesse comprometer a soberania e o tratamento preferencial que tinha a Grã-Bretanha como líder da Commonwealth.

Obviamente, o contexto internacional e regional ao qual a Europa estava inserida precisa ser matizado. O momento era de um mundo bipolar, onde Estados Unidos e URSS procuravam atrair nações para suas órbitas de influências e doutrinas. O Plano Marshall foi, sobretudo, fruto da guerra fria. Os americanos observavam a reconstrução europeia através de duas lentes: a primeira como mercado para seus produtos e a segunda como uma forma de conter e reduzir o comunismo no mundo. A Europa unida, com o apoio americano, também era um excelente negócio para o capitalismo crescer e se efetivar. Dessa forma salienta Sombra Saraiva (2001c, p.47):

Sustentada sobre uma união aduaneira que convergia para um verdadeiro mercado comum, uma política agrícola comum e um sistema monetário articulado, a união da Europa seria, assim, a base para “construção da Europa”, como define Pierre Gerbet. A criação contínua europeia permitiu ao longo de algumas décadas, o soerguimento do continente e a reinserção ativa dos Estados Europeus no coração das relações internacionais contemporâneas. Embora sem contestar os parâmetros da guerra fria, essa emergência da Europa colocava novos desafios à ordem internacional, porquanto deslocava a competição do terreno do liberalismo universal e ilimitado proposto pelos Estados Unidos para o dos mercados organizados e, até certo ponto protegidos.

A instituição que apoiou e inspirou a integração europeia foi indubitavelmente a ECSC, ou CECA, através dos esforços integradores da sua Assembleia Parlamentar Europeia. A reinserção da Alemanha Ocidental ao mapa europeu sinalizou uma volição para a pacificação e para a volta das relações diplomáticas e

comerciais com aquele país. Para além das questões de cunho ideológico, formado pelo ambiente da guerra fria entre Estados Unidos e URSS, o país americano se viu pressionado no sentido de fortalecer e ampliar seu envolvimento militar na Europa. Por outro lado, subordinou tal apoio à inclusão alemã naquele bloco. Contudo, o processo de integração passa efetivamente pelo discurso do então ministro de Negócios Estrangeiros da França, Robert Schumann¹¹, em nove de maio de 1950, que propôs a criação da união da produção do carvão e do aço com coordenação e controle de uma autoridade central, comum, aberta aos outros países europeus.

O trecho abaixo escrito em 1923, sobre o movimento pan-europeu por Richard Coudenhove-Kalergi¹², se por um lado apresentava ao mundo uma possível solução para os problemas daquele continente, por outro sinalizava o quão difícil seria o processo de integração na Europa:

"A Europa como conceito político não existe. Esta parte do mundo engloba povos e Estados que estão instalados no caos, num barril de pólvora de conflitos internacionais e num campo cheio de conflitos futuros. É esta a questão europeia: o ódio mútuo dos europeus que envenena a atmosfera. (...) A questão europeia só será resolvida por via da união dos povos da Europa (...). O maior obstáculo à realização dos Estados Unidos da Europa são os mil anos de rivalidade entre as duas nações mais populosas da Pan-Europa: A Alemanha e a França...".

Assim, Aristide Briand¹³, propõe em 1929, em Genebra na sede da Liga das Nações¹⁴, a criação do pacto federal entre os Estados da Europa e observou:

"Penso que entre os povos que estão geograficamente agrupados como os povos da Europa devem existir uma saída de vínculo federal; estes povos devem em qualquer momento ter a possibilidade de dialogar, de discutir os

¹¹ Ministro de Assuntos Exteriores (1948-1952), propôs um plano para o desenvolvimento dos vínculos econômicos, políticos e militares entre a França e a República Federal da Alemanha. O Plano Schuman deu origem à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço em 1952, a que aderiram seis países europeus. Foi eleito presidente da Assembléia Parlamentar Europeia (1956-1960).

¹² Conde austríaco, descendente de flamengos e cretenses de mãe japonesa, depois checa, finalmente naturalizado francês publicou em 1923, o seu livro Pan-europa e criou o Movimento Europeu com o objectivo explícito de conseguir uma união europeia.

¹³ Político francês que em 1925 e 1926, foi ministro dos Negócios Estrangeiros Francês. Durante o período em que ele desempenhou esse cargo ministerial, Briand, junto com Frank B. Kellogg idealizou e elaborou um tratado multilateral, o Pacto Briand-Kellogg, destinado a renunciar à guerra como meio de solucionar conflitos.

¹⁴ A Liga das Nações foi uma organização internacional criada em abril de 1919, quando da Conferência de Paz de Paris adotou seu pacto fundador. O Conselho, principal órgão político e decisório, era composto de membros permanentes (Grã-Bretanha, França, Itália, Japão e, posteriormente, Alemanha e União Soviética) e não permanentes escolhidos em Assembléia Geral. Não possuindo forças armadas próprias, o poder de coerção da Liga das Nações baseava-se apenas em sanções econômicas e militares.

seus interesses, de adotar resoluções comuns, de estabelecer entre eles um laço de solidariedade, que lhes permita, nos momentos que se considerem oportunos, fazer frente às circunstâncias graves, se elas surgirem. (...). Evidentemente, a associação terá efeito sobre todo o domínio econômico: é a questão mais importante. Creio que pode ter êxito. Porém, estou seguro que um ponto de vista político, um ponto de vista social, a ligação federal, sem afetar a soberania das nações...”.

Portanto, a questão da paz e da integração remonta aos movimentos políticos e sociais surgidos após a Primeira Grande Guerra Mundial e sobreviveram às duas grandes guerras.

Já, em 1946, foi criada na Suíça a União Europeia Federalista¹⁵. Em setembro desse mesmo ano, Winston Churchill¹⁶ propõe a criação dos Estados Unidos da Europa e funda o United Europe Committee¹⁷ em 1947. Na Bélgica, Paul Van Zeeland¹⁸ cria a Liga Independente de Cooperação Europeia. Nesse ambiente, em 1947, Richard Coudenhove-Kalergi, fundador do movimento pan-europeu, cria a União Parlamentar Europeia¹⁹. Em 05 de maio de 1949, foi estabelecido o Conselho da Europa²⁰, uma das mais antigas instituições europeias, com objetivos bem definidos, onde despontavam a defesa dos direitos humanos, a defesa dos valores democráticos e a estabilidade político-social do continente.

De todos esses movimentos citados, é possível observar uma tendência para cooperação entre povos e Estados. A criação da ECSC e suas atribuições iniciais

¹⁵ Organização não-governamental que visava realizar uma federação Européia. A UEF é composta por 20 diversas organizações nacionais. Os movimentos federalistas dos 14 países europeus reuniram-se em Hertenstein na Suíça em Setembro 1946. Eles adotaram uma declaração programática na qual se identificava na construção duma federação Européia o caminho para prevenir uma futura repetição das destruições e das tragédias das duas guerras mundiais e para fazer da Europa um continente democrático e pacificado, através da superação do nacionalismo e da divisão da Europa em estados nacionais.

¹⁶ Político conservador e estadista britânico, famoso principalmente por sua atuação como primeiro-ministro do Reino Unido durante a Segunda Guerra Mundial. Ele foi primeiro-ministro por duas vezes (1940-45 e 1951-55).

¹⁷ Associação que coordenava os esforços das associações européias e de conselhos nacionais com o objetivo de promover a integração daquele continente.

¹⁸ Político belga, ocupou o lugar de primeiro-ministro da Bélgica ou Ministro-Presidente de 25 de Março de 1935 a 24 de Novembro de 1937.

¹⁹ Em Novembro de 1946 Kalergi se dirige por carta a mais de 4000 parlamentares de treze diferentes Estados da Europa, questionando-os sobre as vantagens da criação de uma Federação Européia no quadro das Nações Unidas. As respostas positivas recebeu motivou-o uma reunião preparatória que convocou uma assembléia constitutiva. Estava traçado o caminho que levava à criação da União Parlamentar Européia. Em 1948, a União Parlamentar Européia adotaria um projeto de Constituição Européia.

²⁰ O Conselho da Europa atende cerca de 800 milhões de pessoas em 47 Estados, incluindo os 27 que formam a união européia. Na sua estrutura encontra-se a Convenção Européia dos Direitos Humanos e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

estão imiscuídas nesse processo de recorrências, regularidades e alguns retrocessos para a formação da União Europeia.

O pensamento pela busca do processo de pacificação pela via da diplomacia era forte e crescente. Nesse sentido, os debates e propostas para o alargamento das funções da ECSC foram aumentando de intensidade após a retificação desse tratado pela Europa dos Seis, em 1952. Com a eclosão da Guerra da Coréia, em 1950, as dúvidas sobre uma Europa unida voltaram ao centro do debate. As relações entre Leste e Oeste se tornaram tensas. A Guerra Fria estabelecia a necessidade de novos arranjos de defesa e a pressão americana no sentido de aumentar o poder bélico na Europa, através da Alemanha, pressionaram os Estados da região a buscarem um novo posicionamento diplomático. A Comunidade de Defesa da Europa (CED) acaba tomando forma. Em maio de 1952, essa iniciativa é tratada no âmbito da Assembleia Parlamentar Europeia da ECSC e previa a criação de um exército europeu, com um uniforme comum e um executivo sob a forma de um comissariado, permanecendo a mesma Assembleia e o mesmo Tribunal de Justiça. Entretanto, conforme observa Franco Piodi et al. (2007), a França, através do seu parlamento, de imediato se posicionou contra a CED e essa acabou não prosperando. Ainda assim, os debates sobre uma maior abrangência das atribuições da ECSC permaneciam. A intensidade das conversas apresentou argumentos a favor da eleição por sufrágio universal no âmbito dessa instituição. Seu alargamento era visto como uma forma de propiciar um maior envolvimento das comunidades da região. Apenas o carvão e o aço não seriam suficientes para promover o interesse pelo processo de integração.

Os membros da Assembleia Parlamentar Europeia procuravam influenciar os ministros dos Estados-Membros, de maneira a permitir que a ECSC se imiscuisse efetivamente nas políticas nacionais. Entretanto, pelo lado derrotado, ou seja, na Alemanha, havia o temor de um predomínio francês ou de uma americanização do processo de integração. Em dezembro de 1954, Franco Piodi et al. (2007) sinalizou que, Pierre-Henri Teitgen, membro do parlamento francês, apresentou relatório sobre os poderes de controle da Assembleia Parlamentar Europeia e o seu exercício. A Resolução Teitgen, como ficou conhecida tal instrução, ampliou o debate e desenvolveu com mais profundidade o alargamento das competências da

ECSC. Entre outras coisas, esse relatório observava que os governos nacionais, pouco tinham feito para explorar a potencialidade da instituição, se afastando das suas decisões e articulações no âmbito das indústrias do carvão e do aço. Ainda assim, alguns membros da Assembleia Parlamentar Europeia se mostravam pessimistas sobre esse alargamento e o processo da supranacionalidade na região. A observação era de que os impedimentos provinham dos Estados Nacionais participantes e que as articulações sobre a integração na Europa deveriam recomeçar pelos governos nacionais. Em maio de 1955, foi criado no interior da ECSC, um Grupo de Trabalho alinhado com a proposta da Resolução Teitgen, com os objetivos de alargar suas atribuições e fomentar a criação de um mercado único para além dos setores do carvão e do aço. O Grupo exortou a necessidade de alinhamento das instituições comunitárias, solicitando a elaboração de propostas relativas ao alargamento da ECSC e a necessidade de debates intergovernamentais, projetando tratados para novas etapas do processo de integração europeia. Entre essas, pode-se citar a Conferência de Messina, destinada a debater a proposta alemã de união aduaneira e a criação da Euratom, por sugestão de Jean Monet. Após as articulações suscitadas nessa conferência, foi criada a Comissão de Assuntos Políticos, que abordou as possíveis formas de integração. A primeira, através de uma cooperação setorial e a segunda, através de uma cooperação mais abrangente para um mercado comum. Em ambas as propostas, a necessidade de fortalecer as instituições e os grupos que influenciavam o processo de integração aparece de forma relevante. Nesse sentido pode se dizer que, o Comitê de Peritos, criado em Messina, e a Assembleia Parlamentar Europeia constituíram um exemplo de cooperação entre um órgão intergovernamental e um organismo representativo na luta pela integração daquela região. Dessa forma, a proposta para realização de um mercado comum, tratada no âmbito do Grupo de Trabalho e da Assembleia Parlamentar Europeia, possuía, como ponto central, um tratado multilateral que determinava as várias fases do processo de transição. Ao longo desse processo, Franco Piodi et al. (2007) relata que, as tarefas aduaneiras se reduziriam gradualmente, de modo a obrigar a participação de todos os Estados. Por outro lado, estendia a formatação desse tratado com a inclusão de uma estrutura de governo, a introdução de medidas de salvaguardas na área econômica e a criação

de dois fundos, um de reajustamento e outro de investimento. O primeiro com o objetivo de estimular a modernização do sistema industrial e agrícola e o segundo, com a intenção de aumentar a produtividade dos membros da comunidade. Além dessas ações, abordava ainda as questões jurídicas e sociais, promovendo um debate sobre as diferenças de legislação entre os Estados pertencentes do bloco.

A instituição de um Mercado Comum deveria prever a liberdade de circulação de mercadorias, de serviços, de capitais e trabalhadores, isso tudo harmonizando os encargos sociais, alicerçado sobre valores democráticos. Em 1956, a Assembleia Parlamentar Europeia e o Grupo de Trabalho, concluiu os estudos sobre os aspectos institucionais do Mercado Comum e da Euratom, formulando a necessidade dos membros da ECSC pressionarem os governos nacionais para o sucesso da integração. Ainda Franco Piodi et al. (2007) comenta que, em maio desse mesmo ano, na Conferência de Veneza, a Assembleia Parlamentar Europeia aprova o Relatório Spaak, que incentivava a ampliação da integração para todos os países da Europa. Os movimentos políticos foram intensos. A França argumentou que não poderia participar do Mercado Comum se não lhe fossem concedidas algumas salvaguardas, em função da sua situação econômica. A Alemanha se opunha ao direito de preferência da Euratom em relação ao urânio e defendia um mercado livre. Os outros países, por razões óbvias, não concordavam. Sobre o Reino Unido, este estava disposto a participar de uma zona de livre comércio, mas não de um Mercado Comum, que contrariava os interesses da Commonwealth²¹. Assim os debates foram se sucedendo. Por fim, a Alemanha recuou na sua proposta, as salvaguardas foram impostas, bem como a harmonização dos encargos sociais defendida pelos franceses.

As discussões sobre a necessidade de inclusão de novas instituições supranacionais movimentaram todos envolvidos no processo de integração. As tentativas políticas, limitando as ações da ECSC para que essa permanecesse apenas com as questões atinentes ao carvão e ao aço, foram frequentes. Por outro lado, as lideranças políticas participantes da Assembleia Parlamentar Europeia

²¹ A maioria dos membros da Commonwealth eram antigas colônias do Reino Unido, porém nem todas as ex-colônias do Reino Unido estão na comunidade. O Zimbábue saiu da Commonwealth em 2004. Outros países, como a Austrália e Canadá, continuam reconhecendo o monarca britânico como chefe de Estado, representado por um governador-geral e usam a palavra Commonwealth como título do seu estado.

observavam a necessidade da ampliação e alargamento dos poderes da Comunidade. Para Franco Piodi et al. (2007), enquanto alguns sinalizavam a legitimidade democrática indireta da ECSC, estritamente especializada e com poucos anos de existência, outros observavam que essa teria sido rápida no sentido de buscar apoio da sociedade europeia, que apoiava o processo de integração. Embora o fracasso da CED como organismo integrador, as resoluções, especialmente a apresentada por Pierre-Henry Teitgen, na Assembleia Parlamentar Europeia, mantiveram acesas o ideal da integração.

Nos debates que antecederam o Tratado de Roma, que instituiu a CEE, é possível observar a influência da Assembleia Parlamentar Europeia sobre o processo de formação da união da Europa. Essa pode ser tributária de alguns momentos de conjugação de esforços comuns. Além da unidade da indústria do carvão e do aço, da formação da Euratom, que definiu as competências sobre a energia nuclear no âmbito do continente, dos impulsos econômicos e a facilidade do comércio entre Estado-Membros, o fator mais importante deixado pela ECSC/CECA foi necessariamente o institucional. Essa entidade supranacional foi a grande responsável pela aliança franco-germânica que gerou o embrião do processo de integração na região, mantendo vivos os valores da Assembleia Parlamentar Europeia: “uma Europa unida, viva e aberta”.

3.2 O ALINHAMENTO ENERGÉTICO EUROPEU

A construção da unidade europeia sempre teve como pano de fundo a paz regional e a defesa contra ameaças do seu território. Foi assim contra as invasões do oriente no século XIV e contra as tentativas de dominação continental por parte do nazi-fascismo. Essa trajetória culminou com a formação da UE (União Europeia), onde foram estabelecidas regras regionais para todos os mercados. Com os recursos energéticos o processo foi semelhante.

Não diferente das ações que procuravam estabelecer a integração da Europa após a I Guerra Mundial, a indústria elétrica também se mostrou reflexiva a esses movimentos. A partir de 1921, já era possível observar redes de transmissão que levavam energia desde Nancy, na França, passando pela Suíça e indo até Milão, na

Itália, ou seja, a uma distância de aproximadamente 700 km. Por outro lado, nesse período não havia nenhum órgão que coordenasse de forma efetiva tais intercâmbios. Assim, a primeira grande proposta para integrar eletricamente a região foi feita em 1929, através de George Viel, diretor da Compagnie Électrique de la Loire et du Centre. Esse apresentou uma proposta que fosse capaz de trocar eletricidade de forma sazonal com os vizinhos da região, realizando também intercâmbios de emergência. Com o avanço dos nacionalismos e da eclosão da II Guerra Mundial, essas ações evidentemente recuaram.

A guerra destruiu boa parte da infraestrutura europeia atingindo também o sistema elétrico. Após o conflito, havia necessidade de reconstrução de praticamente toda a Europa. Assim as usinas e as redes elétricas precisavam também de um plano para reorganizar e restaurar o sistema. Esse trabalho foi facilitado pela criação do “Painel”, um programa alinhado com o AEC (Administration of Economic Cooperation) e vinculado ao Plano Marshall. Com a criação da ECSC e a organização do uso do carvão e do aço para o continente, o sistema elétrico europeu se desenvolveu de forma mais equilibrada, com o carvão assumindo grande parte dessa matriz, representando quase 70% da geração de energia na região. Dentro desse contexto, o surgimento da ECSC foi importante para estabelecer novas condições de diálogo entre os países europeus com a finalidade de buscar novos projetos para área energética. Dessa forma, os representantes da cada nação, especialmente a “Europa dos Seis” passaram a elaborar relatórios para a formação da União para a Coordenação de Produção e Transmissão de Energia Elétrica (UCPTE). Assim, em 23 de maio de 1951, na reunião inaugural desse órgão ficaram definidas as bases para as interconexões elétricas no continente.

O papel fundador da UCPTE era contribuir para o desenvolvimento da atividade econômica através do uso racional dos recursos energéticos. Seus membros foram selecionados a partir das autoridades responsáveis pela administração de produção de eletricidade e sistemas de transmissão dos seguintes países: Bélgica, República Federal da Alemanha, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Áustria e Suíça. A base institucional formada pela UCPTE manteve uma gestão verticalizada e centralizada, onde o Estado ocupava papel decisivo na articulação das políticas energéticas, a partir de monopólios públicos estatais. Dessa

forma seu principal objetivo, inicialmente, foi a economia de combustível, para garantir o funcionamento das usinas elétricas. Outro objetivo foi o de maximizar e reorganizar o fluxo elétrico regional. Nesse sentido, o processo de coordenação buscava equilibrar a formação das matrizes elétricas, evitando a perda de excedente de produção numa região que precisava voltar a crescer e se desenvolver. Esse ponto não foi apenas uma decisão da Europa ocidental, o próprio COMECON (Council for Mutual Economic Assistance), também conhecido como o Plano Marshall soviético para o Leste europeu, possibilitou o diálogo entre os dois blocos regionais na busca de soluções pacíficas e conjuntas para suprir determinadas demandas específicas, entre elas à questão elétrica.

A formação e as ações da UCPTTE tornaram visíveis os avanços para transformar a matriz elétrica europeia. Entre esses, foi possível observar uma maior transparência sobre energia disponível e sua utilização, de forma a manter a complementaridade elétrica através das crescentes relações de intercâmbio entre os países, o desenvolvimento de novas tecnologias e o avanço do multilateralismo energético. Nos desdobramentos desse processo, outras instituições emergiram, sinalizando a importância desse insumo para o desenvolvimento regional. Entre essas se podem citar a União Econômica das Nações Europeias (UNECE) que possuía um comitê de energia, o Conselho Mundial de Energia, a Comissão Internacional de Grandes Barragens, a Conferência Internacional sobre sistemas elétricos de grandes potências (CIGRE) e a Federação Internacional da Indústria de Produtores Individuais de Energia Elétrica (FIPACE), essa fundada em 1952. Em 1957, através de um acordo entre OECE e UCPTTE, foi possível demandar um acordo para a liberalização de trocas emergenciais de energia elétrica entre os países europeus com o objetivo de garantir o abastecimento regional, onde isso fosse possível. Obviamente que esse processo, na tentativa da busca da reorganização do sistema e da necessidade premente de crescimento da Europa, era novo e complexo, fazendo surgir organizações que se sobrepujam nessas atividades. Por outro lado, isso também era um sinal de que a região procurava alternativas institucionais para atingir seus objetivos mais imediatos. Até mesmo os países do Leste europeu, a partir de 1954, abriram debate com a UNECE, na tentativa de participar do processo regional para formação de uma rede

transnacional de eletricidade. Essa aproximação originou, no início dos anos sessenta, a formação de dois sistemas regionais, o do leste e do oeste, que por vezes se comunicavam para troca de energia elétrica. Entretanto com o aumento da tensão, fruto da guerra fria e do aumento das distâncias ideológicas na Europa, esses intercâmbios derrogaram.

O documento comemorativo sobre os 50 anos da formação da UCPTTE e sua evolução menciona, no começo da história dessa instituição, a importância dos processos de interconexões elétricas na região:

In 1955 the supply of electric power was primarily a national task. Cross-border exchange had not been developed as a business at this time. However, it was considered to be a welcome opportunity that enabled a country to improve its own situation. Exchange was feasible in this period and was realized up to a capacity of 100 MW. Some countries were not involved in a regular exchange of electricity. Exchange was only possible within the UCPTTE countries. No cables existed from the UCPTTE area to other synchronous areas... "In the field of electricity production and distribution, the UCPTTE – largely unnoticed and without any supranational institution – has already achieved the ideal of the Common Market and the European Economic Community. The forging of closer links between Western European countries in a move towards economic union will increasingly become a practical reality. When the history of this process comes to be written, the UCPTTE will be numbered among those organizations who were the originators of economic union and who have promoted its realization over a period of years."

No início dos anos sessenta do século XX, com os sistemas elétricos quase normalizados, a demanda por eletricidade entre os países da UCPTTE havia crescido significativamente, sendo possível prever um aumento ainda maior para os próximos anos. As bases para alcançar e sustentar o crescimento regional estavam dadas. A padronização dos níveis de tensão e frequência elétrica, combinadas com malhas de transmissão e distribuição de eletricidade e com controle primário das fontes de produção, garantiam energia para toda Europa. Com a rede interligada, havia necessidade que os sistemas operacionais de produção possuíssem o máximo de informação da sua capacidade de geração, quanto das redes adjacentes. Dessa maneira, os membros da UCPTTE precisavam melhorar continuamente o grau de confiabilidade do sistema de telecomunicação entre operadores na região. Esse ponto aproximou os Estados Nacionais no sentido de garantir a existência de uma base técnica de apoio aos sistemas elétricos de cada país. Isso serviu para padronizar determinadas ações nos processos de intercâmbios comunitários,

assegurando a confiança desse novo arranjo regional. Assim, essa nova instituição encontrou uma forma equilibrada entre centralização, necessária para operação interligada, e descentralização, importante para eficiência, segurança e confiabilidade para o fornecimento de energia. Essa organização possibilitou, ainda de forma incipiente, potencializar o uso das usinas por meio de contratos de longo prazo ou acordos com diferentes durações, devido às constantes trocas de informações da malha regional. Nesse sentido, a UCPTE se firmou como necessária para o funcionamento contínuo, da manutenção da qualidade das fontes produtoras e eficiência da geração e transmissão de eletricidade, alcançando objetivos através de uma estrutura simples de organização.

Com uma matriz elétrica baseada, inicialmente, em usinas térmicas a carvão e a óleo, desde os primeiros anos a UCPTE obtinha informações compiladas para cada mês seguinte sobre o fluxo e a capacidade de cada geradora instalada. Assim, a programação elétrica e os processos de manutenção eram realizados sobre esses dados, possibilitando a complementaridade energética regional. Com os processos se tornando cada vez mais transparentes, as trocas de tecnologia operacionais se davam dentro de um ambiente cuja confiabilidade, efeito das aproximações interestatais após a II Guerra, era fator determinante para o sucesso de toda malha regional. Dessa maneira, as experiências relatadas no âmbito institucional geraram o primeiro boletim técnico administrativo em 1958, se tornando um elemento que agregava responsabilidade e eficiência para malha elétrica regional.

As funções e o sucesso da UCPTE no campo da produção e distribuição de energia elétrica foram significativos, alcançando o ideal do Mercado Comum e da Comunidade Europeia. O estabelecimento de metas uniformes através de níveis de tensão e frequência se estenderam pela Europa Ocidental e Central. Ao longo do processo, o controle primário das fontes de produção garantiu que toda capacidade de geração ficasse disponível para os parceiros do acordo, sendo usados cada vez mais para equilibrar a escassez e os excedentes da matriz elétrica. Portanto, faz-se necessário destacar que, assim como ocorreu com a ECSC, entre todas as ações no ambiente da indústria elétrica europeia, o fator relevante foi a base técnica e institucional formada pela UCPTE, em função dos objetivos de reconstrução das infraestruturas promovido no seio da região. O Plano Marshall orientou os

requerimentos institucionais que fomentaram a formação do estado de bem-estar, a unidade política e econômica da Europa ocidental.

3.2.1 *Da UCPTTE a Consolidação da Matriz Elétrica na Europa*

The UCPTTE was defined as a free association of representatives of electricity undertakings and government officials covering the interconnected countries of Western Europe. Although during its early years it embraced working groups on the coordination of maintenance and operational problems in thermal power stations and on indices of hydro conditions, it was the working party on improving general interconnections that was to provide the organization's main focus for the future. (UCPTTE/UCTE – The 50 Year Success Story – Evolution of a European Interconnected Grid)

Com os processos de interligação das redes elétricas avançando, os distribuidores de carga na região necessitavam de um maior controle da sua própria rede e também de informações precisas das redes elétricas adjacentes. Assim havia a necessidade de manter, através da UCPTTE, um sistema de telecomunicações confiável que assegurasse o conhecimento de toda matriz elétrica regional.

A estrutura da UCPTTE foi organizada para propiciar o diálogo entre os membros do acordo energético. Cada país assumia a presidência e o papel de secretariado por um período de dois anos, com uma assembleia geral que se reunia duas vezes por ano, em um dos países da União Europeia.

Com uma coordenação efetiva, desde os primeiros anos, era possível obter informações compiladas do processo de geração e transmissão de energia para cada mês do ano e para todos os países sobre a maneira como a matriz elétrica deveria ser disposta. Assim, o uso das usinas e suas otimizações tornavam o processo mais transparente e eficaz. Os trabalhos de manutenção nas usinas ou linhas de transmissão eram programados de maneira a evitar grandes perdas na malha elétrica da Europa. Essas previsões, elaboradas a cada primavera e publicadas nos relatórios anuais do ano seguinte, possibilitavam uma margem de manobra necessária para evitar grandes déficits no sistema e garantiam o fornecimento de energia para toda região. Dessa forma, o processo de informação mútuo do sistema, mantinha uma uniformidade importante e asseguravam uma constante base de produção, evitando grandes falhas no fornecimento de eletricidade e manter reservas de geração e de transmissão para boa parte da

malha elétrica regional. Isso, além garantir o abastecimento energético, pela crescente interconexão do sistema elétrico, trouxe significativas vantagens econômicas para todos os envolvidos.

A partir da década de 1970, após o primeiro choque do petróleo e consolidada a Comunidade Europeia (CE), a questão da garantia da segurança no fornecimento de energia foi colocada como prioridade. A UCPTTE, através dos seus técnicos, agiu rapidamente no sentido de buscar alternativas para matriz elétrica regional, observando a necessidade de aprofundar novas tecnologias que não dependessem do óleo mineral, notadamente a geração elétrica impulsionada pelas fontes nucleares e a carvão. Assim, o estabelecimento de uma nova política energética foi estimulado, com o objetivo de reduzir as importações de petróleo, suscitar o desenvolvimento das capacidades internas e o uso racional de energia, alterando a política anterior de fortalecimento do setor infraestrutural, que vigorava desde o pós-guerra.

Com a evolução das tecnologias surgidas na década de oitenta, os processos de comunicação entre os sistemas elétricos na Europa se tornaram mais seguros. Assim os quatro anéis elétricos formados pela Áustria e República Federal da Alemanha, pela França, Itália e Suíça, pela Itália, Áustria e Iugoslávia e pela França, Bélgica, Holanda, Suíça e República Federal da Alemanha, podiam se comunicar de forma mais adequada para suprir eventuais falhas no abastecimento elétrico da região. Na década seguinte, a UCPTTE alargou suas operações no Oeste europeu, incluindo a Dinamarca, e, em 1985, estabeleceu uma conexão com a Albânia. A partir de 1986 encetou interconexões com a Escandinávia, o Reino Unido, e com o leste europeu. Em 1987, estendeu sua organização incluindo mais quatro países, Espanha, Portugal, Grécia e a ex-Iugoslávia. Essas mudanças destacam a evolução da integração técnica e econômica, remetendo à divulgação do “White Paper” de 1985 com a formação do The Internal Energy Market, onde a CE objetivou a harmonização dos aspectos legais. A Comunidade promoveu a abertura dos setores energéticos, mediante a ampliação da concorrência como estratégia para desenvolvimento de um novo mercado de energia, com a diminuição do papel do Estado.

Com a introdução do Mercado Único Europeu, por meio do Tratado de Maastrich em 1992, ocorreu o fortalecimento das relações e as proposições elaboradas no âmbito da UCPE, observando a importância desse órgão regional ao longo da recente história energética europeia para lidar com os desafios advindos das novas demandas e reformas que poderiam surgir como resultado dessa nova formatação institucional na região. Assim, estabeleceram-se as bases e as condições da abertura e liberalização do setor energético, viabilizando as reformas para a realização do mercado interno de energia. Segundo Glachant (2002) e Midttun (1997) essas reformas podem ser divididas em alguns aspectos: a questão legal/institucional, que define a clareza dos contratos e as estruturas de organização do setor, a questão do desenvolvimento da infraestrutura técnica e comercial, que possibilita a operação dos mercados e as condições de acessibilidade física e comercial e a questão do mercado propriamente dito. Com as reestruturações de monopólios públicos, diversificação, formação de parcerias e outros ligados às formas contratuais. Essas reformas começaram basicamente pelo Reino Unido, após um fracassado documento denominado Energy Act de 1983, que pretendia introduzir uma maior competitividade na geração e na oferta direta de energia, facilitando o acesso de novos geradores às linhas de transmissão e distribuição. Em 1990, a estrutura de geração e transmissão verticalmente integrada e administrada pelo Estado foi desintegrada. As atividades de geração e transmissão foram separadas, as doze Comissões de Área (Área Boards) transformaram-se em Companhias Regionais de Eletricidade (CRE) e em dezembro de 1990, essas foram privatizadas. O segundo processo reformista aconteceu entre os países nórdicos, Noruega, Finlândia e Suécia, em 1961, 1995 e 1996, respectivamente. Nestes países, apesar de introduzirem modelos de concorrência, as privatizações não eram seu principal objetivo, contrariando o modelo inglês. Esse mercado formou-se a partir do sistema Nordel, fundado em 1963, possuindo um corpo técnico para cooperação entre os operadores de rede de transmissão na Dinamarca, Finlândia, Noruega, Islândia e Suécia. O objetivo foi criar condições para um maior desenvolvimento de um mercado eficaz e harmonizado de eletricidade naquela região, o qual através do Nordic Bourse (Norpool) ampliou a cooperação e as operações comerciais fundadas no marco Nordel, em 1962. Ainda para Atle Midttun,

o terceiro processo de reformas aconteceu na Alemanha, Bélgica, Holanda e Itália, entre 1997 e 1999, com a particularidade de implementar um nível intermediário entre abertura e liberalização dos setores de energia. Neste, Alemanha e Holanda aproximam-se do modelo inglês e nórdico, com Bélgica e a Itália se alinhando ao modelo francês. O quarto e último processo, pertence à França, que, a partir da lei de nacionalização de 1946, criou a EDF (Electricité de France) e com exceções de algumas corporações municipais, mantém seu setor elétrico sob um esquema de monopólio público centralizado.

Como observado acima, a década de noventa apresentou um agitado curso nos processos de regulação do sistema elétrico da Europa. As “desverticalizações”²² ocorridas nos segmentos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, evidenciou a necessidade de mudanças na forma de gestão da indústria elétrica. Assim a partir de 1999 a UCPTTE estabelece seu foco na organização dos fluxos elétricos das redes de transmissão de energia, se afastando da organização e controle da distribuição de energia elétrica, agora predominantemente privatizada. Em julho desse mesmo ano foi criada a ETSO (European Transmission System Operators). Esse órgão é formado pelos operadores independentes, somados à Suíça, Noruega e Romênia e representa todos os operadores de redes. O principal objetivo deste órgão é assegurar o desenvolvimento do mercado interior de eletricidade, mantendo a segurança no fornecimento.

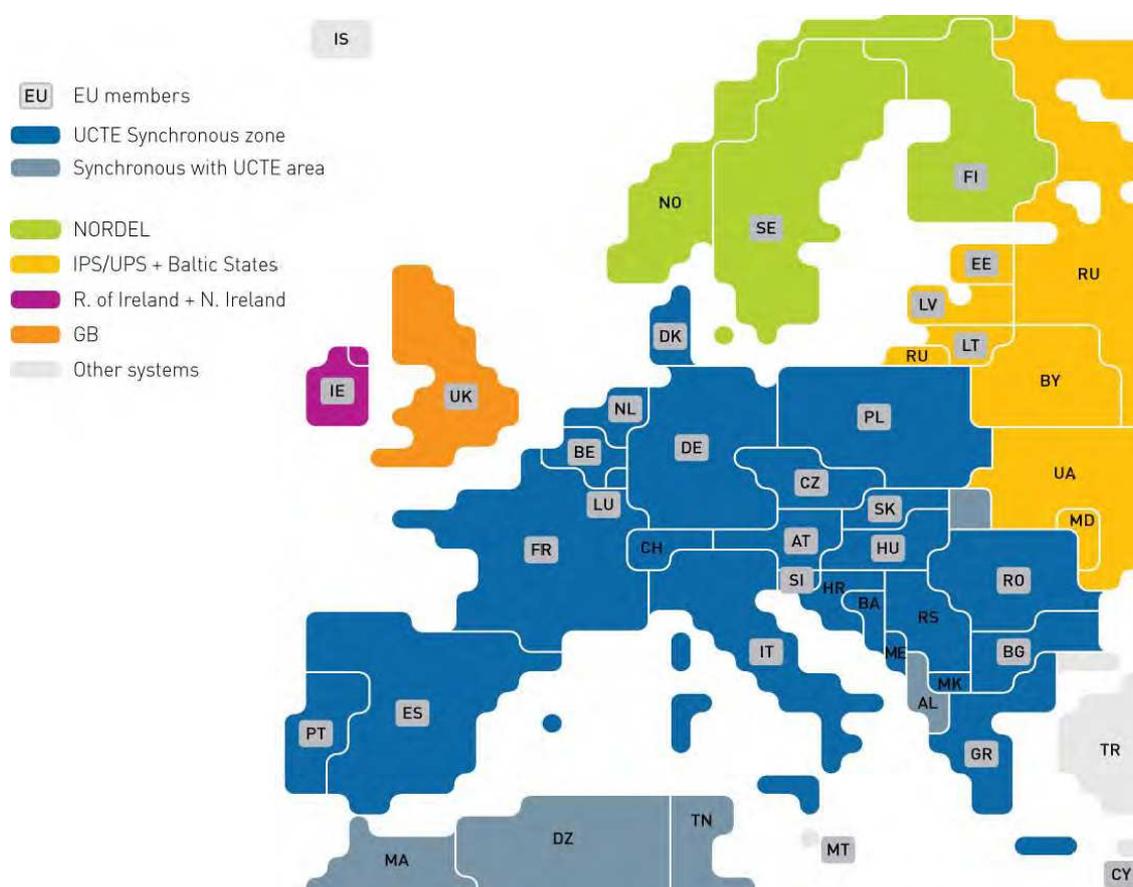
Dessa forma Atle Midttun (1997) observa que se estabeleciam naquele momento dois mecanismos novos de gestão, a UCTE com mais de 400 milhões de consumidores, que ficaria responsável pelo ordenamento técnico com o slogan “manter as luzes”, e a ETSO, como agente da parte econômica e jurídica do mercado de energia e dos processos de interconexões elétricas na região, com o slogan “deixe o mercado acontecer”.

Mas, na esteira das mudanças, já em 2001, a UCTE mudava seu aspecto gerencial, com atuação mais independente, mas sem perder a interação com as empresas de geração e distribuição, com os consumidores e órgãos reguladores. Isso determinou um maior envolvimento do órgão, cobrindo não apenas os aspectos técnicos, mas

²² Desverticalizar significa colocar todos os segmentos do sistema no mesmo nível. Sobre o sistema elétrico é possível afirmar que antes as empresas podiam gerar, transmitir, distribuir e comercializar energia elétrica. Nesse novo ambiente, isso não é mais possível, ou seja, essas atividades obrigatoriamente têm de estar separadas comercialmente.

também as questões atinentes ao mercado de energia. Todas essas alterações no ambiente da indústria elétrica europeia possuíam alguns objetivos específicos, ou seja, a garantia do abastecimento, a segurança do sistema e a competição entre as empresas do segmento. Entretanto pela complexidade própria do mercado elétrico e das suas implicações para o desenvolvimento regional surgiram duas questões importantes, saber se a concorrência e a segurança no abastecimento eram compatíveis com os objetivos da integração elétrica.

Figura 2 – Sistema Elétrico Europeu com seus Operadores.



Fonte: UCTE transmission development plan – development interconnections, April 2009.

A resposta, tomando a efetividade e continuidade dos serviços elétricos, com um histórico de poucas contingências²³ importantes aponta para uma confiável malha energética regional.

A rede europeia é operada em cinco áreas: Nordel, Grã-Bretanha, Irlanda, IPS / UPS e Bálticos e a UCTE. A UCTE abrange 23 países: Áustria (AT), a Bósnia e Herzegovina (BA), Bélgica (BE), Bulgária (BG), Suíça (CH), República Checa (CZ), Alemanha (DE), Espanha (ES), França (FR), Grécia (GR), Croácia (HR), Hungria (HU), Itália (IT), Luxemburgo (LU), Montenegro (ME), a Antiga República Iugoslava da Macedônia (MK), o Países Baixos (NL), Polónia (PL), Portugal (PT), Roménia (RO), Sérvia (RS), Eslovénia (SI) e Eslováquia (SK).

Em linhas gerais Glachant (2002) observa que o sistema energético europeu, do ponto de vista físico e comercial, se agrupou da seguinte forma:

- integração física (grau e capacidade de interconexão) bastante interligada, incluindo a França, Alemanha, Itália, Benelux e os países alpinos, separados dos demais países membros, os quais constituem cinco blocos autônomos: Irlanda, Reino Unido, Escandinávia, Península Ibérica e Grécia;
- integração comercial (abertura e acesso), com o Norpool formado pela Noruega, Suécia e Finlândia e o inglês New Electricity Trading Arrangements (NETA). Esses configuram os mercados formais de energia efetivos, sendo que os demais efetuam suas transações energéticas através de contratos bilaterais. Essa forma de agrupamento coletivo avançou para um mercado que opera através de um complexo multi-institucional, onde as tomadas de decisões ocorrem dentro das áreas políticas, administrativas e jurídicas legais do setor. Além disso, esse sistema possui a característica de que as decisões sobre princípios regulatórios aconteçam tanto em nível nacional, quanto regional.

Assim conclui Glachant (2002), o mercado comum de energia elétrica europeia possui dois importantes fundamentos: os ganhos econômicos potenciais, resultados de uma política integrada de estratégias comuns e uma significativa base

²³ As contingências basicamente são eventos em equipamentos do sistema elétrico que deixam de operar por atuação de proteções devido a algum problema. Contingências ocorrem a todo o momento em equipamentos dos sistemas elétricos de potência e não é interessante que a saída de um equipamento traga problema para toda a cadeia interligada do sistema.

institucional, com diferentes capacidades competitivas entre os Estados Nacionais e suas indústrias elétricas. Essa capacidade de organização e administração, não desconhece as possíveis tensões do sistema entre as arenas nacionais, regionais e as indústrias elétricas, tanto no nível administrativo quanto no político. Um exemplo pode ser o preço da energia elétrica praticado entre os parceiros do acordo. Os preços da energia elétrica na Alemanha são atualmente cerca de 50% acima da média dos países formadores da UE. Ainda assim, é possível observar algum alinhamento para manutenção da integração, no sentido de que a complementaridade energética é necessária para toda região. Sobre isso é importante observar o que diz Atle Midttun (1997, p. 261):

It is important to point out, however, that one of the material premises was that there were losers in this game within the European Community. The powerful electricity industry did not have to give up sovereignty, and nor did the national states. The European Community here acted as a facilitator alongside the IEA to help co-ordinate national sectorial efforts to reach national and sectorial goals.

Tanto no setor elétrico como no de gás, duas menções foram adotadas em 1996 e 1998 para formular normas comuns dos mercados respectivos, cujas implementações se deram entre 1999 e 2000, com pleno acesso em 2004 e 2007. A padronização e consecução dessas normas ficaram com os recém-criados Fóruns de Florença e de Madri²⁴. Além desses, foi criado em 2003 o Grupo Regulador Europeu para Eletricidade e Gás (GREG).

Contudo, embora todos esses esforços da União Europeia em desenvolver um ambiente técnico- institucional confiável para os ambientes energéticos as falhas ainda ocorrem. Em setembro de 2003 e novembro de 2006 a UCTE enfrentou dois grandes apagões, seus maiores incidentes desde sua criação em 1951. Na tentativa de evitar novas falhas, novos estudos prospectivos foram avaliados para um universo dos próximos dez anos.

Assim em 2009 foi criada a Rede Europeia dos Operadores de Transporte de Eletricidade (ENTSO-E), uma associação entre os principais operadores das redes

²⁴ No âmbito da União Europeia os fóruns de Madrid e Florença discutiram a regulamentação europeia de gás e electricidade. Nesses debates foi observada a importância do funcionamento desse mercado e seus objetivos como a promoção do desenvolvimento, a necessidade de atentar para as normas técnicas e comerciais aplicáveis às redes de electricidade e de gás, e regras e sistemas comuns para as trocas comerciais.

de transmissão, que sucedeu a ETSO. Essa criação foi aprovada pela UE com o objetivo de promover aspectos importantes da indústria energética, na tentativa de reduzir os problemas e aprimorar o grau de integração do mercado elétrico regional. Dessa maneira é preciso salientar que não existe apenas um único mercado integrado na UE, pois como observamos a prioridade foi dada à formação de blocos regionais no setor. Na Europa, o que existe realmente é um sistema elétrico interligado. Embora todo aparato institucional e político europeu forneçam condições efetivas para o desenvolvimento de políticas de integração, isso não aconteceu e não acontece de forma menos tensionada do que em outras regiões.

O conflito entre eficiência econômica e objetivos estratégicos, como os da segurança energética e meio ambiente, permanecem, aparecendo com frequência nos debates que configuram o processo de integração. Dessa forma, a presença estatal, através das políticas energéticas, intervém, estruturando a coordenação, de forma a induzir as mudanças necessárias para atingir esses objetivos. Isso de alguma forma conforma uma dificuldade entre regras de abertura de mercado e a presença do Estado como fomentador de políticas públicas na área energética. Essa dualidade entre Estado e mercado continuará sendo fator imperativo nos debates sobre as reformas do setor elétrico, principalmente quando encontramos mercados não regulados, gerando níveis inaceitáveis de desigualdades sociais, e onde a presença estatal democrática deverá ser decisiva como agente de redistribuição social.

4 A ECONOMIA POLÍTICA DO SETOR ELÉTRICO NA AMÉRICA DO SUL

A crise energética na América do Sul está longe de ser resolvida se forem utilizadas as mesmas teorias e práticas desenvolvidas pelos principais atores sociais, que formam o arcabouço institucional do continente, no que alude à tomada de decisões no campo da indústria elétrica. É uma situação recorrente e que tem se agravado com o desenrolar dos anos: falta de investimentos no setor; tecnologias defasadas, por vezes equivocadas; e questões de cunho político-administrativo e ideológico divergentes apresentam um cenário comum ao se observar mais profundamente o problema elétrico da região.

A comparação com a experiência europeia é inevitável, pois, enquanto entre os anos 1950 e 60, a Europa Ocidental já estudava formas de garantia do abastecimento da região, através de um mercado elétrico integrado, na América do Sul, os recursos energéticos eram objeto de tensões constantes. Este quadro, passado mais de cinquenta anos, ainda não se alterou, como evidenciam alguns conflitos recentes, por exemplo, em torno do gás boliviano, do petróleo venezuelano e da energia gerada em Itaipu. Especificamente em relação ao mercado elétrico, existem apenas três usinas binacionais de geração e poucas linhas de transmissão em alta tensão, interligando um píffio setor elétrico regional. Na outra ponta, na tentativa de reduzir ou evitar maiores adversidades no abastecimento, bem como sinalizar mais garantias e confiabilidade das suas matrizes elétricas, alguns países tem procurado investir na construção de novas centrais geradoras mesclando fontes hidro, térmicas, nucleares, eólicas e outras menos importantes. Isso é positivo, mas infelizmente não se situa em processo mais amplo que vise à construção de um sistema elétrico regional.

Do ponto de vista do planejamento, a necessidade de obter melhores resultados com menores recursos é uma realidade. A capacidade financeira atual dos Estados Nacionais, contida por demandas sociais variadas e necessárias, em linhas gerais, não permite grandes investimentos. Por outro lado, as indústrias nacionais, o comércio e a sociedade se estruturam, cada vez mais, associadas à oferta de energia elétrica. Impossível, nos dias de hoje, prescindir desse insumo, o que tem tornado muito tensa a relação entre governos, concessionários

administradores e usuários. Isso, de alguma forma, explica a forte prevalência do fator econômico nos arranjos nacionais e bilaterais dos acordos elétricos da região, o que não retira desse cenário as questões políticas complexas, que aparecem por vezes subjacentes nesses processos.

Dessa forma, se o exemplo europeu mostrou ser possível integrar a indústria elétrica de uma região, ressaltando a importância desse processo para segurança de todo o sistema, porque na América do Sul esse tipo de organização não avança? As razões para tentar efetivar essa integração estão postas. A segurança e a confiabilidade do sistema elétrico possuem relação direta com a capacidade de prover o abastecimento de forma contínua, sem interrupções, garantindo o fluxo elétrico para todas as demandas. De que adianta um país construir uma usina hidrelétrica, causando problemas de toda ordem, como as questões sociais e ambientais, se essa não for capaz de assegurar o pleno abastecimento de uma região? Por outro lado, devido à distribuição dos recursos energéticos ao longo do continente, a aposta em um processo regional integrado pode favorecer e fortalecer as bases da integração. A possibilidade de ampliar as fontes de geração, aumentando a complementaridade energética, justifica a opção pela integração elétrica da região.

Novos arranjos institucionais, advindos de um eventual processo de integração energética, poderiam conduzir à criação de novas agendas para a dinâmica dessas interconexões elétricas e, assim, efetivar novas articulações entre as áreas econômicas e políticas dos países envolvidos. Contudo, se um processo deste tipo possui potencial para estimular a criação de uma nova ordem institucional, para além dos Estados é uma dúvida pertinente, mas que não constitui o objeto deste trabalho. Entretanto as organizações regionais já existentes, como a CIER²⁵, a OLADE, a IIRSA, a CEPAL, a ALADI, e outras que podem surgir nessa cadeia de cooperação, podem auxiliar a criação de uma nova formatação regional da indústria elétrica.

²⁵ CIER (Comisión de Integración Energética Regional), OLADE (Organización Latinoamericana de Energía), IIRSA (Iniciativa para Integración da Infraestrutura Regional Sul-Americana), CEPAL (Comisión Económica para América Latina), ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), são instituições voltadas para o crescimento e integração dos países da região.

4.1 O DESENVOLVIMENTO POLÍTICO E TÉCNICO DAS RELAÇÕES DO SETOR ELÉTRICO NA AMÉRICA DO SUL

O mapa que segue apresenta as principais relações bilaterais de energia elétrica no continente. Disso é possível inferir a nossa baixa capacidade de interconexão na região.

Figura 3 – Interconexões Elétricas na América do Sul.



Fonte: CIER 2012.

A seguir na tabela 4 aparece a descrição das interconexões sinalizadas no mapa. Importante observar que as relações bilaterais dos fluxos elétricos se dão basicamente dentro dos blocos regionais existentes CAN ou MERCOSUL.

Tabela 4 – Interconexões Elétricas na América do Sul.

Países	Localização	Potência	Tensão	Frequência
1 Colômbia / Venez.	Cuelecita – Cuatricentenário	150 MW	230 kV	60 Hz
2 Colômbia / Venez.	Tibu – La fria	80 MW	115 kV	60 Hz
3 Colômbia / Venez.	San Mateo – Corozco	150 MW	230 kV	60 Hz
Colômbia / Venez.	Pto Carreño – Pto Paez	7,5 MW	34,5kV	60Hz
Colômbia / Venez.	Arauca – Guas dualito	6MW	34,5kV	60Hz
4 Colômbia / Panamá	Cerromatoso – Panamá*	300MW		
5 Colômbia / Equador	Pasto – Quito	250MW	230kV	60Hz
6 Colômbia / Equador	Jamondino – Pomasqui	250MW	230kV	60Hz
7 Colômbia / Equador	Ipiales – Tulcán/Ibarra	35MW	138kV	60 Hz
8 Equador / Perú	Machala – Zorritos	110MW	230 kV	60 Hz
Bolívia / Perú	La Paz - Puno*	150 MW	230 kV	50/60 Hz
Bolívia / Perú	Desaguadero – Zepita		24,9kV	
Bolívia / Perú	Casani – Yunguyo		24,9kV	
Bolívia / Brasil	Puerto Suárez – Corumbá		13,8kV	
Bolívia / Brasil	San Matias – Corixa		35kV	
10 Bolívia / Perú	La Paz – Puno*	150MW	230kV	50/60Hz
C15 Argentina /Paraguai	Central de Yacretá (Rio Paraná)	3200 MW	500 kV	50 Hz
14 Argentina / Paraguai	Clorinda – Guarambaré	150 MW	220 kV	50 Hz
13 Argentina / Paraguai	El Dorado – Mal. Lopez	30 MW	132 kV	50 Hz
Argentina / Paraguai	Posadas – Encarnación	10MW	33kV	
E Argentina / Paraguai	Corpus (Rio Paraná)*			
16 Argentina / Brasil	Rincón – Garabi	2000 MW	500 kV	50/60 Hz
17 Argentina / Brasil	Paso de los Libres – Uruguaiana	50 MW	230 kV	50/60 Hz
D Argentina / Brasil	Garabi (Rio Uruguai)*	1500MW		
B18 Argentina / ruguai	Central Salto Grande (Rio Uruguai)	1890 MW	500 kV	50 Hz
19 Argentina / Uruguai	Concepción – Paysandu	100 MW	150 kV	50 Hz
20 Argentina / Uruguai	Colônia – San Javier	1386 MW	500 kV	50 Hz
Argentina / Uruguai	Concordia – Salto		30kV	
23 Argentina / Chile	Termoandes – Sub. Andes	643 MW	345 kV	50 Hz
Argentina / Chile	C. H. Alicurá - Valdivia*	250 MW	220 kV	50 Hz
Argentina / Chile	Rio Turbio – Puerto Natales		33kV	
Argentina / Bolívia	La Quiaca – Villazón		13,2kV	
Argentina / Bolívia	Pocitos – Yacuiba		33kV	
21 Brasil / Uruguai	Riveira – Livramento	70 MW	230 kV	50/60 Hz
22 Brasil / Uruguay	UPME – San Carlo*	500MW	500kV	60/50Hz
9 Brasil / Venezuela	Boa Vista – El Guri	200 MW	230 kV	60 Hz
A11 Brasil / Paraguai	Central de Itaipu (Rio Paraná)	14000MW	220 kV	60/50 Hz
12 Brasil / Paraguai	Foz do Iguazu – Acaray	50 MW	138 kV	60/50 Hz
Brasil / Paraguai	Ponta Porã – Pedro Caballero	6MW	22kV	
Brasil / Colômbia	Tabatinga – Leticia		13,8kV	

Fonte: CIER (2012). * Interconexão em construção ou em projeto.

O modelo de desenvolvimento buscado pelos países da região a partir da segunda metade do século XX estava associado ao movimento Cepalino, que considerava importante a necessidade de uma política de industrialização

coordenada pelo Estado, como forma de superar a pobreza e o baixo crescimento da América Latina. Dessa maneira, o Estado Nacional desempenhava um papel decisivo, assumindo funções de planejamento e condutor das políticas de investimentos. Assim os monopólios públicos se formaram centralizando e verticalizando os processos públicos industriais, entre eles, o da indústria elétrica.

No início dos anos setenta do século passado, a crise do petróleo, entre outras causas, fragilizou a economia, gerando uma grave instabilidade fiscal nos países sul-americanos. O enfraquecimento dos Estados Autoritários como indutores do desenvolvimento da região foi preponderante para que esses buscassem alternativas para as necessárias reformas estruturais. No caso da indústria elétrica, a abertura e liberalização dos mercados se deveu invariavelmente à falta de capacidade para novos investimentos das empresas estatais e à exigência de fornecimento para uma sociedade que se modernizava rapidamente. Entre avanços e retrocessos, a região sofreu várias crises internas, impedindo o progresso dos Estados Nacionais.

Com os processos de redemocratização de Brasil e Argentina, em meados da década de 1980, os arranjos de cooperação passaram a fazer parte da agenda regional, impulsionando a formação de novos acordos interestatais. A formação do MERCOSUL, especificamente, deu ânimo e incentivou novas relações comerciais na região. Esse novo regionalismo buscava priorizar os fatores econômicos, inspirados por uma nova ordem neoliberal, que previa a retirada do Estado como ator determinante para consecução do desenvolvimento regional. Mas, o que se observou foi a adoção de medidas com baixa capacidade de promover a integração para além das relações econômicas, numa clara interferência dos movimentos políticos associados aos interesses nacionais mais imediatos. As assimetrias entre os países formadores dos blocos regionais e a ausência de uma coordenação efetiva geraram medidas *ad hoc*, sem grandes estratégias e planejamentos regionais. Dentro desse contexto, as interligações elétricas na região se desenvolveram através da lógica da necessidade e do excesso de recursos entre os países envolvidos, o que empalideceu o retorno dos governos nacionais e sua centralidade como empreendedor de tal política. Este processo não estimulou a formação de novas agendas para integração, apenas estabeleceu prioridades nas

relações diplomáticas entre países, desenvolvendo ações estratégicas nacionais e pontuais. Esse modelo de busca de recursos energéticos, por meio de negociações bilaterais, fundamentou os acordos entre as nações da região durante praticamente todo século passado. Mesmo após as reformas implantadas no setor elétrico, no começo dos anos noventa, esse quadro permaneceu inalterado. Assim o processo de cooperação elétrica na América do Sul se desenvolveu através de compromissos bilaterais entre os Estados Nacionais envolvidos. Essa tendência, inicialmente, permite inferir que os projetos mais abrangentes e de longo prazo na área elétrica não se situaram nas prioridades dos países da região.

Nesse sentido, um estudo desenvolvido pela CIER, apontou que as experiências de interligação elétrica desenvolvidas na região possuíam apenas um forte apelo econômico, identificados em três tipos básicos. O primeiro é aquele realizado através dos acordos bilaterais interestatais para construção de centrais hidrelétricas, tais como Itaipu, Salto Grande e Yacyretá. O segundo, com o objetivo específico de venda de energia, dos quais são exemplos os acordos firmados entre Argentina-Brasil, Brasil-Venezuela, Argentina-Chile e Uruguai-Argentina. Por último, foram aqueles acordos estabelecidos com a finalidade de realizar intercâmbios de oportunidade, aproveitando as diferenças entre custos de produção, dos sistemas interligados, tendo como exemplos os acordos firmados por Colômbia-Venezuela, Colômbia-Ecuador e Brasil-Uruguai.

Em linhas gerais, uma integração elétrica bem articulada, permite o aproveitamento máximo das capacidades de geração de cada país, formando uma grande malha regional. Essa visão sistêmica tem que ficar bem definida, pois os arranjos técnico-administrativos que podem ocorrer, mesmo em países com fusos horários não muito distantes, como na América do Sul, podem ser interessantes, na medida em que os horários de ponta²⁶ podem não ser coincidentes.

Esse pequeno exemplo, no ajuste, do aproveitamento dos sistemas de geração que um mercado interligado pode proporcionar, já seria suficiente para uma mobilização político-social nesse sentido.

²⁶ Horário de ponta é o período definido pela concessionária e composto por três horas consecutivas, excetuando os sábados, domingos e feriados, considerando as características do sistema elétrico. Período em que a carga de um sistema elétrico aumenta consideravelmente, exigindo maior capacidade geradora e por isso também período em que o valor da energia elétrica é mais cara.

As interconexões elétricas que existem na região sul-americana salientam a binacionalidade das relações nesse setor e foram criadas em vários períodos, sem harmonização setorial, abarcando apenas necessidades momentâneas. Sobre isso é relevante sinalizar que o ideal de um processo de integração energética deve contemplar a possibilidade tanto do fornecimento, quanto do recebimento da energia. Um exemplo nada positivo é o da linha de transmissão Boa Vista – Guri, conectando o norte brasileiro com a Venezuela, sendo que Roraima só recebe energia. Nesse sentido é possível considerar esse tipo de interligação como uma conexão elétrica, ainda que esse tipo de arranjo técnico seja considerado do tipo radial, ou seja, só um dos atores envolvidos no processo recebe o fluxo elétrico. Nesse ponto, uma observação inicial da fig. 1 e da tab. 4 é possível constatar que as interligações na região nunca apresentaram um objetivo geral bem delineado. A prova são os valores de frequência que compõem as matrizes elétricas de cada país, alguns utilizam 50Hz e outros 60Hz. Isso, a princípio, pode não comprometer a integração, mesmo porque as tecnologias de conversão de frequência, hoje em dia, avançaram significativamente, mas mostra uma tendência não integradora nesse campo.

Ainda com relação às interligações elétricas, podemos salientar mais algumas questões técnicas e políticas complicadoras no atual estágio da região. As interconexões entre Venezuela e Colômbia, via-de-regra, só são usadas em situações de emergência; as interconexões menores entre Argentina-Uruguai-Brasil estão sendo afetadas por divergência nos mecanismos regulatórios; as interconexões entre Argentina e Paraguai estão limitadas porque as linhas de 220kV são vulneráveis para unir os dois sistemas elétricos com características distintas. O Chile, que apresenta uma dependência significativa dos combustíveis fósseis para movimentar sua matriz energética, depende basicamente da exportação de gás da Argentina. Mas, Buenos Aires, que importa esse combustível da Bolívia para depois repassá-lo ao Chile, vem restringindo esses intercâmbios, a fim de atender a demanda doméstica em crise, estimulada pelo subsídio do custo da energia elétrica. Isso até poderia ser minimizado, se as relações diplomáticas entre Chile e Bolívia não encontrassem obstáculos devido ao remoto contencioso sobre a saída para o mar dos bolivianos. Dessa forma, as usinas geradoras no Chile vêm utilizando cada

vez mais o óleo diesel, que é cerca de três vezes mais caro, para garantir o abastecimento. Nessa mesma linha, o baixo custo da energia na Argentina, que vem sofrendo com problemas de desabastecimento elétrico, mantido de forma artificial, tem afastado investidores impactando em novas prospecções de gás. Este país tem solicitado importações suplementares da Bolívia, que por sua vez também não consegue atrair novos investidores para incrementar sua produção, desde a nacionalização da indústria gasífera em 2006. Recentemente esse país admitiu sua incapacidade técnica para atender aos acordos de exportação firmados com a Argentina e o Brasil.

Sobre o Brasil, o grande mercado gerador e consumidor da região, observam-se algumas incertezas. Com uma matriz essencialmente hidro, os baixos índices pluviométricos preocupam, o que remete para uma maior dependência das gerações térmicas movidas a gás e a carvão. Entretanto, essas possuem um custo maior e são mais poluentes na comparação com as outras fontes de energia. Por outro lado, na tentativa de reduzir dependências e aumentar seu parque gerador, a política elétrica brasileira tem apostado na construção de usinas a “fio d’água”²⁷. Essas possuem algumas características diferentes das grandes usinas construídas em outros tempos. Por não possuir reservatórios, a área necessária para sua construção é menor. Isso é positivo, pois reduz os impactos ambientais e sociais. Mas, quanto maior for à capacidade de geração, maior deverá ser as adversidades para sua construção. Atualmente se observa essas questões na construção da Usina de Belo Monte na região norte do país. Especificamente, as geradoras com essa tecnologia possuem baixo fator de capacidade²⁸. No caso de Belo Monte, a capacidade total instalada é de 11.233MW, mas possui uma restrição importante, com uma expectativa de geração média em torno de 4.571MW, ou seja, um fator de capacidade pouco maior que 40%.

Em entrevista para essa pesquisa, o ex-presidente do Grupo CEEE - Cia. Estadual de Energia Elétrica-RS, Eng. José Francisco Pereira Braga, observou que:

²⁷ São aquelas que não dispõem de reservatório de água, ou possuem em menores dimensões do que poderiam ter. Uma usina “a fio d’água” significa optar por não ter estoque de água que poderiam ser acumulado em uma barragem.

²⁸ Fator de capacidade é uma grandeza adimensional obtida pela divisão da energia efetivamente gerada ao longo do ano, pela energia máxima que poderia ser gerada no sistema. Trata-se, na realidade, de uma limitação da usina na sua capacidade de gerar energia.

“O mercado elétrico brasileiro é aproximadamente da ordem de 110.000MW. Belo Monte, sem restrição, geraria em torno de 11.000MW. Com o consumo nacional crescendo a taxas de 5% ao ano, em dois essa capacidade de geração estaria esgotada e os problemas permaneceriam”. Portanto esse modelo de tecnologia, que além de tudo está gerando grandes embates judiciais, deveria ser revisto rapidamente. Ainda sobre essa visão de planejamento brasileiro, é preciso perceber o que diz Ivan Dutra Faria, especialista em impactos ambientais em barragens:

Na Europa, fator de capacidade situa-se entre 20% e 35%, média, sendo um pouco maior na China e chegando a valores próximos a 45% nos EUA. Em média, as hidrelétricas brasileiras têm fator de capacidade estimado em valores situados entre 50% e 55%. A regularização de vazões por meio do uso de reservatórios faz com que essa média suba significativamente, embora essa não seja, em muitos casos, a única responsável por isso. No rio São Francisco, por exemplo, esse número para Sobradinho é 51%, e para Xingó, mais a jusante, é 68%. No rio Madeira, a usina Jirau tem fator de capacidade próximo de 58%, e o número para a usina Santo Antônio é de 68%. Não por acaso, a vantagem relativa de Santo Antonio guarda forte correspondência com o fato de ser um projeto situado à jusante de Jirau. Pelas razões já apontadas, é possível compreender o magnífico número de 83% para Itaipu. No caso de Belo Monte a potência total instalada é de 11.233 MW e a geração anual média é de 4.571 MW, o que resulta em um fator de capacidade pouco maior do que 40%. Esse tem sido um dos pontos mais criticados pelos opositores ao empreendimento, que afirmam que a usina irá “gerar pouca energia”.

O oposto dessa política, por exemplo, poderia ser o incentivo para que a Usina Hidrelétrica de Inambari, com reservatório e com uma capacidade de 2.200MW, no Peru, recebesse mais atenção para efetivar uma interconexão física com o Brasil. Uma iniciativa deste tipo, além de criar uma nova relação interestatal na região, beneficiaria empreendimentos no lado brasileiro. As usinas Santo Antônio e Jirau, a “fio d’água”, ambas em construção, com uma capacidade de 3.500MW cada, situadas à jusante²⁹ da usina peruana, poderiam obter vantagens aumentando seu fator de capacidade, hoje diminuído por questões ambientais. Devido a grande capacidade de geração dessa central hidrelétrica, outro ponto importante dessa interconexão seria a possibilidade de aproveitamento do excedente de energia elétrica pelo Brasil, pois o mercado local não absorveria toda energia gerada. Além disso, existe mais um empreendimento hidrelétrico do lado Boliviano. A central

²⁹Jusante e montante são lugares referencias de um rio pela visão de um observador. A jusante diz-se é o lado para onde se dirige a corrente de água e a montante é a parte onde nasce o rio. Por, isso se diz que a foz de um rio é o ponto mais a jusante deste rio, e a nascente é o seu ponto mais a montante.

geradora de Cachuela-Esperanza com potencial de 800MW, com situação a jusante de Inambari e a montante das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, pode auxiliar esse processo, aumentando a capacidade de interligação e os intercâmbios naquela região. Evidentemente, que essas possibilidades, que representariam um aumento significativo do potencial elétrico para o sistema regional, necessitam claramente de uma coordenação e de um planejamento, que aponte as vantagens e as desvantagens dos melhores empreendimentos. Isso, inicialmente, viabilizaria a garantia e a qualidade do abastecimento elétrico, com menor custo para todos os atores envolvidos no sistema. Por outro lado, é importante mencionar que a região se recente de não possuir esse tipo de arranjo administrativo central.

Contudo, atualmente, as políticas do setor elétrico no continente têm apontado para a busca de uma maior convergência de interesses e complementaridade de investimentos. Tanto a Comunidade Andina, quanto o MERCOSUL e o Chile, estabeleceram prioridades importantes na busca de uma autonomia energética complementar. Na CAN, esse processo está mais desenvolvido. A Decisão 536 do ano de 2002, o chamado “Marco General para la Interconexión Sub-regional de Sistemas Eléctricos e Intercambio Intercomunitário de Electricidad, estabeleceu uma ação visando à integração elétrica daquela região, objetivando maior confiabilidade dos sistemas elétricos nacionais”. Sobre isso essa normativa considera que:

El aprovechamiento de los abundantes recursos energéticos que cuenta la Subregión Andina permite garantizar su autosuficiencia energética y generar excedentes para su exportación fuera de la subregión. La integración efectiva de los mercados energéticos subregionales, especialmente de aquellos basados en redes de transporte (energía eléctrica y gas natural), contribuirá de manera significativa al mejor aprovechamiento de los recursos energéticos disponibles, a potenciar las ventajas competitivas de los países de la subregión, a hacer más eficiente, más seguro y menos costoso el suministro de energía a sus poblaciones y a generar nuevas oportunidades de negocios, inversiones y crecimiento económico. A su vez, la mayor eficiencia en uso de los recursos energéticos regionales, especialmente los abundantes recursos hidro-energéticos pendientes de ser desarrollados de manera sostenible, que resulta de esta integración, permitirá mejorar la seguridad de suministro energético no solamente de la subregión, sino también proyectar esa seguridad hacia el resto del hemisferio occidental mediante la generación de mayores excedentes de hidrocarburos (petróleo y gas) exportables fuera de la subregión andina.

Permanecendo na região dos Andes é possível observar que inobstante o esforço técnico para objetivar a integração, não existe garantia de suprimento de energia elétrica ao longo do ano. No Equador, Venezuela e Colômbia a energia firme³⁰ disponível pelas centrais elétricas hidrelétricas é baixa. Soma-se a isso o congestionamento das redes elétricas, falta de investimento em linhas de transmissões e possuímos um quadro instável que permanece na região, mesmo com uma significativa produção de energia hidráulica. A comparação com o MERCOSUL e o Chile é importante para apresentar mais dificuldades sobre o tema. Abstraindo as questões políticas que, entre outros problemas, originaram a retirada da Venezuela da CAN em 2006, esse apresenta mecanismos institucionais mais efetivos na procura de alternativas para interconectar-se energeticamente. No MERCOSUL essa questão permanece carente de uma maior atenção institucional que envolva toda a região. Os acordos estabelecidos de importação e exportação de energia elétrica continuam sendo feitos por processos bilaterais, esses formados, na sua maioria, quando da construção das usinas binacionais. Ainda assim, embora a falta de um mecanismo normativo, que fundamente às interconexões físicas entre os países do bloco, os processos de comercialização energética entre esses países são superiores em relação à região Andina. Mas isso se deve basicamente a bilateralidade construída em Itaipu e ao tamanho dos mercados dessa região, especialmente Chile, Argentina e Brasil. Sobre isso é importante sinalizar que o principal acordo binacional do Cone Sul em termos de valores de geração foi firmado em 1973 entre o Brasil e o Paraguai, através de Itaipu, uma interconexão elétrica baseado numa central geradora hidro de 14.000MW. Essa produção de energia é dividida igualmente por esses países sendo permitido que um comercialize o excedente de energia ao outro. Nesse caso o Brasil importa energia do Paraguai. Outra relação binacional nessa região acontece entre Argentina e Uruguai. A central hidrelétrica de Salto Grande situada no rio Uruguai à 15Km ao norte das cidades de Salto (Uruguai) e Concórdia (Argentina) gera em torno de 1.890MW. A Argentina está envolvida ainda em mais dois empreendimentos binacionais, com o Paraguai através da hidrelétrica de Yacyretá que pode gerar 1.700MW e com o Chile através

³⁰ A energia firme de uma usina hidrelétrica corresponde à máxima produção contínua de energia que pode ser obtida, supondo a ocorrência da seqüência mais seca registrada no histórico de vazões do rio onde essa está instalada. (Conceito retirado dos Cadernos Temático da Aneel n.3, 2005, p.9)

da central térmica a gás de Salta que gera 300MW. Esta última foi construída por uma empresa chilena e não faz parte do sistema interligado argentino. Além das interconexões envolvendo as usinas da região, podemos considerar como importantes sistemas de interligações físicas Rincón/Garabi com 2.200MW e Colônia/San Javier com 1.000MW.

Ainda que o discurso da classe política seja diferente, o panorama das principais interligações físicas no continente estabelece de forma clara a pouca evolução no sentido de uma integração efetiva. Na tabela abaixo é possível observar que uma comparação realizada, através de dados compilados pela CIER nos anos 2004 e 2009, na sua maioria, houve redução nesses valores.

Tabela 5 – Intercâmbio entre as matrizes elétricas na América do Sul.

		EXPORTAÇÃO (GWh) – 2004 / 2009								
		Argentina 2004/ 2009	Brasil 2004/ 2009	Colômbia 2004/ 2009	Equador 2004/ 2009	Paraguai 2004/ 2009	Peru 2004/ 2009	Uruguai 2004/ 2009	Venezuela 2004/ 2009	Total 2004/ 2009
IMPORTAÇÃO (GWh) – 2004 / 2009	Argentina 2004/09		1112/ 993			6239/ 6831		10/ 251		7361/ 8075
	Brasil 2004/09	4/ 0				38975/ 38478		0/ 14	471/ 300	39451/ 38792
	Chile 2004/09	1903/ 1348								1903/ 1348
	Colômbia 2004/09				35/ 21				13/ 0	48/ 21
	Equador 2004/09			1642/ 1077			0/ 63			1642/ 1140
	Uruguai 2004/09	1934/ 963	413/ 505							2347/ 1468
	Venezuela 2004/09			1/ 282						1/ 282
	Total 2004/09	3841/ 2311	1525/ 1498	1643/ 1359	35/ 21	45215 / 45309	0/ 63	10/ 265	484/ 300	52753/ 51126

Fonte: CIER (2004 / 2009).

Evidentemente que é precipitado analisar esses números de forma imediata, mas é inegável que o potencial energético da região para interligação, não faz parte, até então, do planejamento dos governos nacionais. Isso por si só, depõe

negativamente sobre os reais interesses de uma integração mais abrangente na região.

Um olhar pouco criterioso sobre os dados apresentados pode levar a conclusões precipitadas, no sentido da real necessidade de um grande sistema interligado regional.

Em um sistema elétrico gerador, a potência de instalação poderá nunca ser atingida. Níveis de reservatórios, características técnicas das turbinas, das caldeiras quando de usina térmicas, das vazões sanitárias³¹ de um determinado rio, da hidrologia, do meio-ambiente e outros fatores técnicos construtivos podem contribuir para limitar a real capacidade de uma usina.

A energia firme, já abordada, é a variável efetivamente considerada pelos centros de despachos de cargas, para determinar a capacidade operativa de uma central geradora. A energia firme determina a capacidade que será considerada para compor um sistema operativo. Já a energia disponível via-de-regra é observada apenas como valor estatístico. Esse aspecto, pouco comentado ou propositalmente esquecido quando da construção de uma usina geradora, é que deve ser considerado para avaliarmos a necessidade e oportunidade para efetivar um processo integrador da indústria elétrica regional. No cenário da região, poucas são as usinas que conseguem gerar energia de acordo com sua capacidade nominal.

Na Argentina, no ano de 2001, segundo um estudo do ENRE (Ente Nacional Regulador del Electricidad), havia entre 20.000MW e 25.000MW de potência instalada nominal, mas em função das restrições operacionais, sua energia firme situava-se aproximadamente em 18.000MW, para uma demanda de 14.000MW. Isto representou um P/D³² de 1,28, abaixo daquele apresentado se fosse tomada como estudo a capacidade instalada naquele país.

No Brasil, que foi atingido por um racionamento de energia entre os anos 2000 e 2001, os níveis dos reservatórios das usinas das regiões Sul/Sudeste passaram de 77% em 1991 a 19% em 1999, recuperando-se um pouco em 2001, ficando em torno de 30%. Isso demonstrou uma falta de planejamento, pois houve uma grande

³¹ Vazão sanitária é uma exigência ambiental, necessária para manter o curso original do rio e o ecossistema local.

³² P (Potência) / D (Demanda) é uma equação de grande relevância para estabelecer a real capacidade de um sistema elétrico.

utilização do potencial hidráulico do país. O Brasil é um exemplo de um país que consome mais do que seus reservatórios podem armazenar regularmente.

No Chile, o SIC, um sistema que possui um forte componente hidráulico, possui restrições operacionais com certa frequência, em função da falta de chuva naquela região. Um estudo sobre potência firme elaborado CDEC-SIC para o ano de 2002 chegou a seguinte conclusão: se houvesse uma seca similar ao período 1998/1999, a potência instalada seria da ordem de 6.700MW, com uma demanda de 4.900MW e uma potência firme de 4.200MW, ou seja, haveria um déficit de geração em torno de 700MW.

Ainda que os exemplos não sejam recentes, o histórico dos problemas que exhibe a matriz elétrica regional permanece praticamente o mesmo. Isso é possível observar devido aos problemas recorrentes com que os meios de comunicação tratam do assunto.

Outro ponto importante é a estrutura dos sistemas nacionais de energia elétrica. Mesmo que as reformas no setor tenham ocorrido dentro de uma temporalidade aproximada, coincidentemente com o avanço das teorias neoliberais, implementadas no final do século passado, se observam importantes diferenças. Assim, é inegável verificar que essas expressam de forma clara as concepções políticas dentro das quais foram construídos os elementos regulatórios nacionais. A forma como se apresentam esses mercados é apenas mais uma maneira de evidenciar os diferentes pontos de vista, quando o tema é energia elétrica, e deve ser considerado na consecução de uma matriz elétrica regional integrada.

Tabela 6 – Estrutura dos sistemas elétricos na América do Sul.

País	Começo das Reformas no Sistema	Organização do setor (Geração)	Organização do setor (Transmissão)	Organização do setor (Distribuição)	Consumo por habitante (KWh) 2004/2010
Argentina	1989/92	Privado* (concorrência) ¹	Privado (monopólio regulado) ¹	Misto (monopólio regulado) ¹	2084/3427
Bolívia	1994/95	Privado (concorrência) ¹	Privado (monopólio regulado) ¹	Privado (monopólio regulado) ¹	412/711
Brasil	1993/95	Público (oligopólio) ²	Público (monopólio regulado) ²	Misto (monopólio regulado) ¹	1860/2891
Chile	1982/86	Privado (oligopólio) ¹	Privado (monopólio regulado) ¹	Privado (monopólio regulado) ¹	2656/3815
Colômbia	1994/95	Misto (concorrência) ¹	Misto (monopólio regulado) ¹	Misto (monopólio regulado) ¹	819/1212
Equador	1996/99	Público (oligopólio) ¹	Público (monopólio regulado) ¹	Público (monopólio regulado) ¹	627/1486
Paraguai	N.D.	Público (monopólio regulado) ²	Público (monopólio regulado) ²	Público (monopólio regulado) ²	729/1752
Peru	1991/94	Misto (concorrência) ¹	Público (monopólio regulado) ¹	Misto (monopólio regulado) ¹	744/1307
Uruguai	1997	Público (monopólio regulado) ²	Público (monopólio regulado) ²	Público (monopólio regulado) ²	1752/2929
Venezuela	1999	Público (oligopólio regulado) ²	Público (monopólio regulado) ²	Público (monopólio regulado) ²	2445/4152

Fonte: OLADE (2003), CIER (2001/2010), CEPAL (2004). (1) – Sistema reestruturado ou comercialmente separado. (2) – Sistema integrado vertical e, ou horizontalmente. (*) – Com exceção das centrais nucleares e algumas hidrelétricas estatais.

Outro fator importante de ser observado são os níveis de eletrificação na região. A tab. 7 salienta como está abastecido o continente. Mesmo com todos os avanços nos processos de universalização de energia elétrica existe locais onde esse insumo não faz parte da realidade da sociedade. Países como Argentina,

Equador, mas principalmente Bolívia e Perú apresentam importantes déficits no atendimento de suas populações. Por outro lado, mesmo aqueles países com índices superiores a 99% de atendimento, a qualidade do serviço por vezes é precária, notadamente as regiões mais afastadas dos centros urbanos. Isso pode ser explicado pela dificuldade de manter o sistema elétrico com continuidade efetiva em longas distâncias. As perdas provenientes desses circuitos elétricos são significativas. Em determinados horários a energia elétrica entregue ao consumidor, não satisfaz os padrões mínimos estabelecidos pelos dispositivos regulatórios. Isso determina problemas de toda ordem, tanto para as concessionárias, quanto para comunidade.

Tabela 7 – Níveis de Eletrificação na América do Sul.

Países	População (milhões)	Disponibilidade de Eletricidade (%)	Ano de referência
Argentina	41.072	95,0	2012
Bolívia	10.299	88,3	2012
Brasil	198.423	99,5	2011
Colômbia	47.735	95,7	2012
Chile	17.454	98,9	2011
Equador	15.527	95,5	2012
Paraguai	6.675	98,2	2011
Peru	29.348	91,1	2012
Uruguai	3.395	99,1	2012
Venezuela	29.943	99,6	2012
América do Sul	395.810	-	-

Fonte: CIER informe 2012. Fuente de datos población y hogares con disponibilidad de electricidad: estadísticas de la CEPAL y organismos oficiales, según última información disponible de cada país.

4.2 AS INSTITUIÇÕES DO SETOR ELÉTRICO NA AMÉRICA DO SUL

A experiência para integração energética na região iniciou-se na segunda metade do século XX, a partir de alguns projetos desenvolvidos binacionalmente, formalizados basicamente com o primeiro Tratado de Montevideu, que deu origem a ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio). Nessa conjuntura é que foram construídas duas das principais instituições de estudo, integração e

desenvolvimento regional: a Comisión de Integración Energética Regional (CIER) e a Organización Latinoamericana de Energia (OLADE). Hoje, esses dois órgãos da área energética, juntamente com a CEPAL e mais recentemente a UNASUL, através do COSIPLAN (Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento), e esse por meio da IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), denominado o foro técnico para integração física regional, dedicam-se à formulação de novas estratégias para o desenvolvimento energético da região.

O interesse e o desenvolvimento institucional recente entre os países Sul-Americanos talvez possa ser atribuído a uma nova mentalidade dos governos nacionais. Ainda de forma assimétrica, devido aos interesses de cada Estado, surgem os primeiros projetos e intenções de mecanismos regulatórios que vislumbram a integração elétrica como uma forma indubitável de autonomia regional, com o objetivo que vise o crescimento sustentável da região.

A importância das instituições num processo de desenvolvimento de uma nação ou região é indiscutível. Para apoiar essa assertiva podemos mencionar aquilo que Hall e Taylor (2003, p.194) consideram:

Quanto mais uma instituição contribui para resolver dilemas relativos à ação coletiva, ou quanto mais ela torna possíveis ganhos resultante de trocas mais ela será robusta. Por seu lado, a perspectiva cultural, explica a persistência das instituições ao enfatizar que muitas das convenções ligadas às instituições sociais não podem ser o objeto explícito de decisões individuais. Pelo contrário, enquanto componentes elementares a partir das quais a ação coletiva é elaborada, certas instituições são tão convencionais ou são tão usuais que escapam a todo questionamento direto e, enquanto construções coletivas, não podem ser transformadas de um dia para o outro pela simples ação individual. Em suma, as instituições resistem a serem postas radicalmente em causa porque elas estruturam as próprias decisões concernentes uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar.

No Brasil, as reformas do setor elétrico foram encetadas pela Lei 9074/95, que visou à introdução de um mercado competitivo, caracterizando uma livre competição nos segmentos de geração e distribuição de eletricidade, numa tentativa de buscar o capital privado para esse ramo de atividade. Com a criação da ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) em 1996, autarquia vinculada ao Ministério de Minas e Energia, o governo brasileiro procurou formar um ente regulador e fiscalizador da geração, distribuição e comercialização de energia elétrica, mediar

conflitos de interesses entre os agentes do setor e entre estes e o consumidor da indústria elétrica nacional. Além dessas atribuições, a ANEEL concede, permite e autoriza instalações e serviços de energia; regula tarifas, monitora a qualidade do serviço, exige investimentos e estimula a competição entre os operadores do SIN (Sistema Elétrico Nacional).

Em 1998, foi criado o ONS (Operador do Nacional do Sistema Elétrico), entidade de direito privado, sem fins lucrativos responsáveis pela coordenação e controle da operação das instalações de geração e transmissão de energia elétrica do SIN.

Com a Lei 10848/2004, foi definido um novo marco regulatório do setor, com a função de estimular os investimentos privados, afastados depois da crise energética de 2001. A base desse novo modelo foi criar condições de redução do risco para o investidor. Essa lei corretiva procurou introduzir a redução da tarifa, mediante a realização de leilões de energia, e garantir a manutenção do fornecimento, adotando contratos de longo prazo, garantindo os repasses às tarifas dos consumidores finais. Contudo, embora o esforço do governo brasileiro de aumentar a participação do capital privado no setor, a Eletrobrás (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.), empresa estatal, continua sendo a principal geradora de energia, controlando mais da metade da capacidade elétrica instalada no país. Nesse processo em 2004 foi criada a EPE (Empresa de Pesquisa Energética), com a finalidade de prestar serviços, estudos e pesquisas destinadas ao planejamento do setor energético.

Assim, uma constatação já se pode inferir da concepção do SEB (Sistema Elétrico Brasileiro). Embora as reformas ocorridas no setor, através dos processos de desverticalizações e privatizações de algumas empresas, a presença do Estado na indústria elétrica continua significativa. Essa presença, via-de-regra, tem se utilizado do SEB para implementação de políticas públicas, algumas necessárias, mas outras eminentemente de cunho político e de viabilidade duvidosa.

Na Argentina, no contexto das reformas neoliberais, realizadas a partir de 1991 e inspirada no modelo de abertura inglês, iniciaram-se os processos de transformação das matrizes elétricas e do gás. A reestruturação da ISE (Indústria de Serviços Elétricos) promovida pelo governo argentino estabeleceu um novo marco

regulatório, reformulando o papel do Estado. Entre outras mudanças, criou o ENRE (Ente Regulador de la Electricidad) e a CAMMESA (Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico). Esse processo implicou numa fragmentação das empresas federais verticalizadas em diversas unidades descentralizadas. Essa nova estrutura partiu do desmembramento das principais empresas de geração e transmissão, AYEE (Hidronor e Águas y Energía Eléctrica) e das unidades geradoras e distribuidoras da SEGBA (Servicios Eléctricos da Grande Buenos Aires), que foram reorganizadas em várias outras empresas. Nesse setor, além da participação do Estado, a presença do capital privado é forte em todas as áreas da indústria elétrica, havendo apenas restrições para que uma mesma empresa participe em mais de uma atividade. Segundo dados da OLADE, o mercado energético Argentino foi plenamente privatizado e se está diante de um ambiente guiado pela livre concorrência, no qual, teoricamente, os agentes privados intervêm no mercado de acordo com os critérios de oferta e demanda, cabendo ao Estado o papel regulador. Embora a estrutura do sistema elétrico seja distinta do brasileiro, existe uma centralização por parte CAMMESA na comercialização de compra e venda de energia elétrica. Sobre isso, é importante observar que as principais empresas privadas de geração têm apresentado problemas nos seus balanços comerciais, fruto de uma política parcial e artificial de congelamento de tarifas que se estende desde 2003.

O Paraguai, parceiro de Brasil e Argentina nos importantes projetos binacionais de geração de energia elétrica, não introduziu nenhuma mudança regulatória nesse setor, caracterizando-se por ser um mercado monopolista estatal. Em 1964, foi criada a Administración Nacional de Electricidad (ANDE), que possui a função de regular, operar e fornecer os serviços elétricos no país. Esse órgão mantém o monopólio no controle de eletricidade, com uma estrutura verticalizada de administração dos setores de geração, transmissão e distribuição de eletricidade. Paradoxalmente, o sistema elétrico nacional possui baixa capacidade elétrica, gerando recorrentemente problemas de abastecimento interno.

Com uma matriz hidrelétrica importante, que o torna dependente dos aportes pluviométricos, outro membro do MERCOSUL, o Uruguai, assim como Brasil e Argentina, introduziu mudanças no setor elétrico através da Lei de Março de 1997,

que estimulou o desenvolvimento de um mercado livre para geração de eletricidade. Ainda assim, o serviço elétrico é conduzido pela Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), uma empresa estatal que participa de todos os segmentos da indústria elétrica e tem caráter monopolista, o que tem inibido a participação do capital privado no setor. A Unidad Reguladora de Servicios de Energia y Agua (URSEA) criada em 2002, é o ente regulador dos serviços de energia elétrica, gás e combustíveis líquidos no Uruguai. Recentemente, o país fechou um acordo com o Brasil para importar energia, na tentativa de oferecer maior confiabilidade para sua matriz energética.

Dos países sul-americanos, o Chile, mesmo com um desempenho superior economicamente aos outros países da região, sofre de importantes limitações elétricas, dependendo muito do gás argentino para compor sua matriz energética, o que implica em duas questões. A primeira estabelece necessidade da Argentina em prover esse abastecimento, situação difícil em função dos problemas na matriz elétrica daquele país. A segunda remete ao gás boliviano, que precisa ser exportado para Argentina para depois ser comercializado com o Chile. A demanda do setor elétrico está dividida territorialmente em quatro sistemas elétricos (SING, SIC, Aysen e Magallanes). O SIC (Sistema Interconectado Central), o maior do país, situado entre as localidades de Taltal e Chilo, corresponde a 69,01% da capacidade instalada do país. Esse sistema fornece energia a mais de 90% da população e é constituído por 60,13% de centrais hidro e 39,87% por centrais térmicas a carvão, diesel e a gás. Além desses dois complexos elétricos, existem ainda dois sistemas isolados pequenos, o de Aysén com 0,28% e o Magallanes com 0,54% da capacidade instalada do Chile. O setor elétrico chileno, através de uma lei antiga de 1980 apresenta rigidez e inadequação, sendo considerado um mercado pouco competitivo, dividido entre duas empresas, a canadense Transelec e a espanhola Endesa. A entidade reguladora do mercado energético é a Comisión Nacional de Energia (CNE).

Na região andina, a Colômbia começou sua mudança no setor elétrico em 1994, com um processo de desverticalização e livre acesso à transmissão. No país com sobra de geração térmica, o grande problema é a falta de infraestrutura e por vezes os ataques da guerrilha na área de transmissão. De alguma forma, isso inibe

a formação de um mercado mais forte de eletricidade, afastando principalmente o capital privado. Ainda assim, o país exporta excedente de produção ao Equador e à Venezuela. O MEM (Mercado de Energia Mayorista) subordinado a Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) é o órgão que regula tanto o setor de gás, quanto ao elétrico. Esse, segundo a OLADE, é uma entidade semi-autônoma que não possui uma independência necessária do Estado e por isso não responde a evolução do mercado.

O Equador aprovou a fundação de um novo marco regulatório em 1999, mas a maioria das empresas estatais de geração de energia permanece com o Estado. O Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL), órgão estatal, foi desmembrado, formando um bloco de seis empresas estatais responsáveis pela transmissão de energia. Com uma demanda interna fraca, não despertou o interesse do capital privado. No país, o principal órgão regulador é a CONELEC (Consejo Nacional de Electricidad), vinculado ao Ministério de Minas e Energia. O SIN (Sistema Nacional Interconectado) equatoriano é composto por um STN (Sistema de Transmissão Nacional), cujo controle é exercido pela Transelectric S. A. (Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica).

A Bolívia possui o menor parque de geração de energia elétrica da região. O Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) instituído em 1994 é o órgão autônomo vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Econômico, cujas atividades são de controlar, regular e supervisionar os setores de telecomunicações, eletricidade, hidrocarbonetos, transportes e águas. O mercado elétrico boliviano se caracteriza por uma sobre oferta de geração e baixo crescimento da demanda. O CNDC (Comité Nacional de Despacho de Carga) é o Operador do Sistema Interconectado Nacional do país e o Administrador do Mercado Eléctrico Mayorista. Esse órgão estatal é o responsável pela coordenação da operação da geração e transmissão do sistema elétrico nacional, já que desde 1993 o setor privado possui as prerrogativas de produzir e comercializar essa energia, cabendo ao Estado às funções normativas reguladoras.

O SEIN (Sistema Eléctrico Interconectado Nacional) peruano é administrado pela estatal colombiana ISA, que controla a união do SISUR (Sistema Interconectado del Sur), com o SICN (Sistema Interconectado Centro Norte) por

meio da linha de transmissão Mantaro-Socabaya. O setor elétrico peruano introduziu reformas a partir de 1992, através da Ley de Concesiones Eléctricas. A Electroperu, empresa estatal, é a principal empresa geradora de energia do país. Os segmentos de transmissão e distribuição de energia encontram-se nas mãos do capital privado. A colombiana ISA detém mais da metade da malha de transporte de energia do país. Segundo a OLADE (2003, p.3):

O Peru ainda apresenta problemas de confiança do sistema e ainda há falta de definição quanto à regulação das importações e exportações, o que afeta diretamente a integração elétrica (a resolução 536 de 2002 representa um importante passo para inserção do país no mercado elétrico). Outro problema para a competitividade do mercado peruano é a intervenção estatal nos preços da energia elétrica.

O ente regulador peruano que, entre outras atribuições, revisa o preço da energia é o OSINERG (Organismo Supervisor de Inversión em Energía).

A Venezuela de Chavez aprovou, em 1999, a Ley Del Servicio Eléctrico visando à reforma nesse setor. Nessa área o país introduziu a desverticalização das atividades de geração, transmissão e distribuição de energia. Assim como em outros países da região, esse processo ainda não se efetivou na prática, pois a estatal EDELCA controla grande parte da geração instalada no país. Segundo Sennes, Mendes e Pedrotti (2006), “o que se verifica é uma evidente falta de definição quanto ao marco regulatório e falta de vontade política para introduzir mudanças substanciais nesse mercado”. A entidade que regula o setor elétrico venezuelano é a Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE).

Dessa maneira ao observar o recente histórico institucional da indústria elétrica sul-americana, surgido de forma pouco integrada, esse aponta para um fator inibidor sobre a necessidade de convergência dos marcos regulatórios da região. É possível se verificar predominantemente, que as reformas nas matrizes elétricas foram eminentemente nacionais. Pode-se concluir que falta ainda um grande debate regional que estimule a uniformização das políticas energéticas do continente.

4.3 INICIATIVAS, POSSIBILIDADES, RETROCESSOS E DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO REGIONAL.

As iniciativas atuais para desenvolver a integração elétrica da região sul-americana passam por três importantes órgãos, a saber, a IIRSA, a OLADE e a CIER. O primeiro com forte apelo político ligado ao COSIPLAN/UNASUL abrange uma ampla dimensão de projetos para integração da infraestrutura regional sul-americana. Os outros, com uma vocação mais técnica, procuram estabelecer relações prioritárias na área energética e elétrica. Na enorme carteira de projetos da IIRSA, o setor elétrico encontra apoio nos principais organismos regionais, recebendo recursos da CAF (Corporación Andina de Fomento), do FONPLATA (Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca Del Plata), do FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL), do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento) e de outras instituições internacionais, como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Este apoio denota, efetivamente, uma intenção de possuir uma visão estratégica da região, das suas necessidades e, juntamente com os países envolvidos, de buscar formas consensuais de aplicação desses planos nos próximos dez anos.

Do ponto de vista dos investimentos, a carteira de planejamento da IIRSA se apresenta ambiciosa, abarcando setores aéreos, ferroviários, fluviais, marítimos, transportes, fronteiras, comunicações e áreas energéticas. Em números gerais, segundo a “Cartera de Proyectos UNASUR/Cosiplan - 2012”, o portfólio resultante dessa compilação apresenta 544 projetos, com investimentos estimados da ordem de US\$ 130.139,1 milhões. No entanto em termos práticos somente 13,6% desses projetos foram concluídos, o que representa apenas 9,7% dos investimentos previstos. Para área energética, contemplada com sessenta projetos, pouco mais de 10% do total planejado foram concluídos.

Os projetos para o setor energético estão divididos em três segmentos, quais sejam, harmonização regulatória, geração e interconexão. Na parte de geração, o portfólio estabelece a preferência pela construção e readequações de usinas hidroelétricas. Pelo lado das interconexões, a prioridade é estabelecer novos caminhos energéticos na região.

Tabela 8 – Composição dos projetos elaborados pela IIRSA/UNASUL para o setor energético na comparação com as demais áreas.

<i>EJE's</i>	<i>Área de Geração Nº Projetos</i>	<i>Área de Interconexão Nº Projetos</i>	<i>Total de Projetos do EJE</i>	<i>Investimentos estimados área energética milhões (US \$)</i>	<i>Porcentagem para área energética do total de investimentos (%)</i>	<i>Investimentos estimados nas demais áreas milhões (US \$)</i>
<i>Amazonas</i>	02	03	58	18,1	0,2	8849,5
<i>Andino</i>	03	09	64	1730,6	19,9	8692,4
<i>Capricornio</i>	01	03	80	1740,0	14,5	11959,1
<i>Guayanes</i>	01	01	18	3,0	0,07	4465,5
<i>Hidrovia</i>	03	04	94	1369,0	16,2	8460,7
<i>Inter. Central</i>	01	01	61	321,8	6,2	5209,2
<i>Merco-Chile</i>	12	6	113	18580,1	36,5	50974,3
<i>PE-BR-BO</i>	3	3	25	25269,6	87,5	28878,7
<i>Del Sur</i>	-	3	27	450,0	15,9	2817,0

Fonte: Elaboração própria a partir do documento **Cartera de Proyectos 2012 UNASUR - COSIPLAN** Disponível em www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/rc_lima12_cartera_2012.pdf

Por outro lado, apenas um projeto foi reservado para a harmonização regulatória energética da região. A tabela anterior demonstra o total de investimentos do setor energético por “EJE de integración y desarrollo”.

Alguns comentários precisam ser elaborados quando se observa a forma como uma das principais instituições de desenvolvimento e integração na região, a IIRSA, atua para prover a autonomia energética. O incipiente avanço nos projetos regionais é uma realidade, mas se faz necessário objetar que o refluxo de investimentos, a falta de vontade política dos governos e as recorrentes crises institucionais na região têm sido as principais causas desse fato. Alinhado com essas questões, a IIRSA apresenta um fraco empenho para estruturar os projetos energéticos, bem como mostra acanhados investimentos nessa área, como salienta a tabela acima. Isso aponta para um fraco desempenho institucional, contrário às pretensões quando da sua fundação. Da mesma forma, a tendência política em privilegiar a construção de usinas hidroelétricas, gerando problemas ambientais e sociais, em detrimento de um processo mais arrojado para construir novas e seguras interconexões elétricas, estabelece uma prioridade questionável do ponto de vista técnico.

Gerar e não poder transmitir eletricidade, devido a restrições técnicas ou falta de linhas de transmissões, é perder uma oportunidade importante que a região não pode prescindir. Nesse ponto, torna-se relevante observar que, segundo dados técnicos da OLADE (2004, p.15), a integração energética na região permitiria poupar entre 4.000 e 5.000 milhões de dólares por ano.

Las ventajas económicas son evidentes: las líneas de interconexión eléctrica permiten un intercambio que trasciende las fronteras y evita gastos en la construcción de instalaciones de generación innecesarias. Hoy hay planes para tender líneas de interconexión entre Colombia y Ecuador, Perú y el norte de Chile, y entre el sur de Bolivia y el norte de Argentina y otras. Las interconexiones hacen las inversiones más atractivas, aumentan el volumen del mercado y mejoran las condiciones técnicas de los mercados, mejorando la confiabilidad del sistema.

Por outro lado, a existência de apenas um projeto para fundamentar a harmonização regulatória regional, demonstra que o interesse por integrar a indústria elétrica regional é uma demanda ainda distante na UNASUL.

A interligação elétrica como sinônima de autonomia regional é desejável por várias razões, mas a mais imediata é a garantia de um suprimento de energia para sustentar um crescimento econômico mais vigoroso e o maior desenvolvimento industrial. O cenário contrário, ou seja, o desabastecimento elétrico, que recorrentemente assombra o sistema elétrico regional impactou recentemente as duas maiores economias da região. No Brasil, a crise dos anos 2000 e 2001 custaram algo entre 2,5 e 3% do PIB nacional, ou seja, algo entre quinze e dezoito bilhões de dólares no ano de 2001, isso com uma diminuição permanente do consumo de quase 20%, o que influenciou negativamente futuros investimentos no país. Na Argentina, a situação foi ainda mais dramática, com uma redução significativa de investimentos na área elétrica, o que dificultou inclusive o cumprimento dos contratos de venda de energia para o Chile, o Uruguai e Brasil, demonstrando o quanto são vulneráveis as interconexões elétricas na América do Sul. Essa vulnerabilidade pode ser atestada utilizando a capacidade de interconexão em relação à demanda máxima dos países da região. Segundo dados da CIER em 2009, esses eram os seguintes: Argentina, 30% (capacidade apenas para exportar); Brasil, 21% (a maior parte se deve a interconexão com Itaipu); Colômbia, 11%; Chile, o SING com 40% (importa da Argentina, não se conectando na rede desse país); Equador, 8%; Venezuela, 4,5% (exporta para uma região não interconectada

no Brasil); Paraguai e Uruguai maior que 100% e Bolívia sem interconexão na região.

Portanto, existe uma relação de dependência significativa entre o desenvolvimento de uma infraestrutura que sustente o crescimento da América do Sul e uma maior integração na região. As palavras de Darc Costa (2003, p.4) são elucidativas dessa assertiva:

É necessário que exista um projeto de infra-estruturação que nos una pelo interior do continente. Nós temos que integrar os mercados dos diversos países, algo que só é feito com infraestrutura. Essa infraestrutura tem que ser vista como um conjunto. Não podemos fazer uma rodovia e não acompanharmos essa com um sistema de distribuição de energia e telecomunicações. Se concebermos um projeto de uma rodovia em um território novo, e não levarmos, em paralelo, energia, nós pouco estaremos agregando. Desenvolvimento é energia gasta, assim como energia criada é desenvolvimento. A título de exemplo o território do Japão e da Alemanha é muitíssimo mais dotado de energia que o Brasil. O consumo de energia por habitante é muito maior nesses países do que na América do Sul. É em última análise, isto que demonstra claramente, o porquê dos padrões de vida dos países centrais: A densidade de energia por quilômetro quadrado é muito maior nesses países que aqui. Outra questão fundamental que tem de ser vista, é o custo de investimento em energia elétrica para a América do Sul. Na questão da geração de energia, ainda sobressalta o aproveitamento hidrelétrico que ainda está disponível na bacia da Prata que é igual à outra Itaipu. O potencial andino e amazônico de aproveitamentos hidrelétricos é gigantesco. Devemos transformá-los em realidade.

A abordagem técnica dos diversos fatores de promoção da interligação elétrica nos países da América do Sul é irrefutável. Existe capacidade elétrica ociosa em algumas regiões e déficit em outras regiões. Isso determina espaço para crescimento e cooperação regional, mas existem outras realidades locais que também devem ser observadas. Um fator preponderante nas relações para formação de um mercado comum de eletricidade é a política interna dos países envolvidos. Dessa forma, o diálogo quando aparece entre os países da região, surge em questões pontuais ou específicas, como por exemplo, interconexão elétrica para garantia de abastecimento e redução de custos. De outra forma, a agenda sobre energia, na atualidade, tem sido tema central de disputa entre os governos sul-americanos. Um exemplo é a observação feita por Gerardo Honty (2006, p.127), a qual vale a pena reproduzir apesar de extenso:

La primera gran desavenencia ocurrió en diciembre de 2005, cuando Argentina, Brasil y Venezuela anunciaron un megagaseoducto de 10.000 kilómetros de extensión, que uniría Puerto Ordaz, en Venezuela, com

Buenos Aires, em Argentina, passando por varias ciudades brasileñas. El proyecto incluye preguntas que se mantienen sin respuesta. Por ejemplo, como va a hacer Venezuela para suministrar todo esse gás siendo que sus reservas son “asociadas”, lo que significa que solamente se puede extraer gás junto com petróleo? Teniendo em cuenta que Venezuela tiene uma cuota de explotación petrolera fijada por la Organización de Países Exportadores de Petróleo y que, por lo tanto, no puede aumentar su comercialización de crudo, esto solo seria posible si se descubrieran nuevos yacimientos gasíferos no asociados. Outra debilidad del proyecto es que las ciudades consumidoras del gás transportado por el ducto se ubican lejos, al sur, lo que hace que el precio al que llega el combustible sea excesivamente alto; y es mucho más econômico el traslado del gás natural licuado em barcos cisterna. Todo hacia sospechar que Brasil y Argentina intentaban presionar a Bolívia de Morales ya se perfilaba como presidente y se conocían sus planes de subir los precios y nacionalizar los hidrocarburos para que mantuviera lo valores de venta acordados. Sin embargo, poço después de asumir, el lider de Movimento al Socialismo tomo la decisión de nacionalizar el gás natural. Uno de los primeros em acusar el golpe fue la empresa brasileña Petrobrás. Y aunque Lula fue muy moderado em sus declaraciones, vários miembros de su gobierno, y buena parte de la opinión pública brasilena, consideraron que la actitud de Morales lesionaba los intereses nacionales y que el gobierno debia tomar medidas drásticas. Paralelamente, Uruguay y Paraguay se consideraron excluidos de um proyecto del cual, al comienzo, ellos formaban parte (recordemos que el memorando de mediados de 2004 em que se promovió el “anillo energético” habia sido firmado por todos los países del Mercosur). Esto, sumado a otros desaires que veniam sufriendo los países “chicos”, llevó a los presidentes de Uruguay, Paraguay y Bolívia a resucitar um viejo proyecto: el UruPaBol, unindo la región gasífera de Tarija, em bolívia, com asunción y Montevideo. Agregando um pouco más de lema al fuego, el presidente uruguayo, Tabaré Vasquez, pidió que el gasoducto se construyera sin pasar por Argentina, debido al conflicto que mantienen hoy ambos países por la instalación de plantas de celulosa sobre el rio Uruguay. La guerra de declaraciones y proyectos y los tiros enviados por elevación entre los presidentes, em médio de cumbres com rostros sonrientes y fotos em todos los periódicos, se furon haciendo habituales durante 2006: amenazas veladas, mensajes contradictórios entre distintos miembros de um mismo gobierno y uma retórica teñida de nacionalismo han puesto la integración latino-americana em uma encrucijada difícil.

Outro exemplo de atividade política contrária à integração é a posição que a Bolívia tomou em relação ao Chile, ou seja, “Ni una molécula de gas para el Chile”, em referência a decisão de não exportar gás para esse país até que se satisfaga sua demanda de uma saída para o oceano Pacífico.

Ainda nessa mesma linha, em 2005, quando Buenos Aires viveu um verão muito quente, o governo argentino decidiu que seu gás se destinaria inicialmente para consumo interno, com isso se reduziram as exportações desse insumo para o

Chile. Para Rolf Linkhor, assessor especial da Comissão de Energia da União Europeia, o nacionalismo energético, aplicado atualmente na América do Sul, gera uma desvantagem adicional: impede os investimentos estrangeiros, diminuindo as possibilidades de inovação tecnológica e dificultando a cooperação.

O fator político pode, portanto, ser decisivo no momento de estabelecer acordos para formação de blocos regionais de integração. A convergência de ideais e interesses, entre os governos de cada país na região, é um dos maiores desafios para formação de uma integração energética na América do Sul. Sobre isso Raúl Sohr (2006, p.154) salienta que, “o processo integrador energético é uma decisão política estratégica de longo alcance, grandes custos e muitos riscos, que determina um plano para várias décadas e implica fortalecer os instrumentos integradores para o desenvolvimento de recursos”.

Outro fator a ser considerado numa integração elétrica é a relação entre o setor público e o privado. O Estado e o capital privado devem trabalhar de forma a ampliar as possibilidades de novos enlases e parques energéticos. Isso passa necessariamente pela questão de estabelecer responsabilidades e normas que fundamentem essa relação. Essa parceria Público-Privado teve, segundo o Banco Mundial, seu ápice em 1997, com um aporte de investimentos de US\$ 50.000 milhões no setor elétrico, mas, a partir de 2002, os investimentos nesse setor, no mundo, caíram para US\$ 5.000 milhões. O declínio apontado é preocupante, principalmente para uma região que precisa de investimentos em infraestrutura, como é o caso da América do Sul. Nesse ponto é importante observar que as principais causas do afastamento dos investidores na região, são os problemas regulatórios, os constantes riscos de racionamento elétrico causados por políticas inadequadas e as recorrentes crises econômicas e sociais. Como salienta Fernando Ponasso (2004, p. 147) diretor geral da EDF para América Latina:

Estamos frente a un enorme desafío, el servicio hay que asegurarlo, hay que invertir en América Sur entre US\$ 11.000 y US\$ 14.000 millones por año, quién lo va a hacer? Este és un tema que hay que discutir, porque los gobiernos no tienen fondos suficientes y los inversores no tienen apetito suficiente y como ciudadanos queremos tener un buen servicio, competitivo, barato y que siempre funcione. Para atraer nuevas inversiones es necesario rediscutir, redefinir, encontrar un nuevo equilibrio en la relación entre o sector privado y el sector publico. De alguna manera eso condiciona o fator político, esencial em todo esto.

Aos Estados Nacionais associados aos blocos regionais cabe a função de formar regras claras para o aporte de projetos e investimentos, respeitando os contratos e assumindo um compromisso de longo prazo com um modelo que se preocupe com a qualidade de serviço, a modicidade tarifária³³ e, principalmente, com formas que assegurem a sustentabilidade da indústria elétrica.

Ao empresariado cabe a função de participar de maneira clara para o crescimento uniforme da sociedade, sem perder o foco da rentabilidade e produtividade do seu investimento. Mas, essa parceria segundo Honty, como resultado da criação de mercados competitivos, privatizações e crescimento do consumo, chega ao começo do século XXI com a maioria dos ativos elétricos em mãos de umas poucas grandes companhias. Este fato de alguma forma pode transformar o processo integrador, em um mero redutor dos custos de produção para as grandes indústrias. Por isso, se faz necessário a criação de mecanismos institucionais regionais fortes, que possam inibir situações desse tipo e incentivar a integração da América do Sul.

Ainda nessa linha, existem outros fatores importantes para a obtenção de uma aliança da indústria elétrica na região. Até hoje, essas questões de integração tenderam a passar longe da sociedade, ou seja, são debatidas no âmbito dos órgãos estatais, sem um envolvimento social maior, que por vezes só aparece quando algum fator de desequilíbrio surge. Esses fatores podem ser de importância geral, como no caso do “apagão” brasileiro em 2001, ou específico, quando ocorre em virtude de uma ação focalizada do Estado, por exemplo, a construção de represas das usinas hidrelétricas que inundam determinadas áreas residenciais e provocam impactos sociais e ambientais significativos. Somente no Brasil, nos últimos anos quinze anos, mais de um milhão de pessoas foram desalojados para construções de reservatórios para usinas hidrelétricas.

A necessidade de ampliar a capacidade elétrica é importante. Hoje se vive numa sociedade onde o consumo, a utilização massiva de bens e serviços precisa dessa energia, mas o crescimento da matriz energética de uma região precisa também ser feita com critérios de sustentabilidade social.

³³ Modicidade tarifária é o valor que se estabelece pela associação entre o interesse público e o equilíbrio econômico-financeiro dos agentes do setor elétrico.

O maior país da América do Sul, o Brasil é um contumaz consumidor de energia e, portanto, sua necessidade energética é do seu tamanho. Estudos para aumentar a capacidade hidrelétrica do país apontam para dois grandes projetos na Bacia Amazônica: Belo Monte, com potencial de geração da ordem de 11.000MW e Rio Madeira, com um potencial de 6.500MW. Os dois projetos somados, se efetivados, garantem uma importante reserva energética para toda região sul-americana, mas isso significa inundar no primeiro caso entre 400 e 1200 km² e no segundo mais de 200 km² de floresta e reservas nativas. Nos dois casos, trata-se de rios com uma enorme biodiversidade.

Assim, em função das divergências entre os aspectos técnicos e ambientais surgidas nos últimos anos e dos apelos sociais oriundos de um maior conhecimento da sociedade, pode-se observar o quanto está difícil consensuar decisões que contemplem crescimento com sustentabilidade. Sobre isso, o discurso do ex-Presidente da Eletrobrás, Aloísio Vasconcelos, protestando contra a lentidão para obter autorização ambiental para construção de represas é reflexivo dessa situação: “Os organismos ambientais parecem estar mais preocupados com cobras e lagartos do que garantir que não falte energia elétrica na casa dos consumidores”.

Habitualmente, se relaciona diretamente crescimento do setor energético e desenvolvimento. Assim, o investimento no setor elétrico justifica-se pela necessidade de gerar emprego, gerar riqueza e universalizar o consumo de eletricidade. No entanto, Honty (2004, p. 132), argumenta que a história sul-americana dos últimos vinte e cinco anos demonstra que foi duplicado o consumo de energia elétrica, sem que tenha havido redução significativa no nível de pobreza relativo. Atualmente não existe relação direta entre energia e indicadores sociais. Esta situação se pode corrigir, observando outros valores no momento de decidir sobre os objetivos dos projetos energéticos. Assim esse o autor considera que:

Analisando a qué sectores de la economía estaba dirigiendo el nuevo consumo, de que manera se distribuiría su producto en la sociedad, quiénes serían los más favorecidos. Por ejemplo, una inversión energética que incida em sector público de personas tendrá mayores efectos sobre los sectores de bajos recursos que outra relacionada com la industria privada. Em primer caso, la relación es directa (inversión-beneficiario) mientras que em el segundo es indirecta (inversión-puesto de trabajo-beneficiario), pero además tiene um bajo índice de ocupación en relación con la energia consumida. Las industrias han tenido diferentes niveles de consumo energético y de empleo según la rama. Um estudio sobre Brasil (Bermann)

demuestra que, mientras ramas como la metalurgia tienen un nivel de empleo de seis trabajadores por tep/año, la têtil puede dar trabajo a 248 personas por cada tep/año de energia consumida. Por lo tanto, la incidència del aumento de consumo energético y del empleo depende, aun dentro del sector industrial, de la rama a la que se aplique.

Dessa forma, para alcançar um mercado elétrico integrado é preciso estimular a convergência das estratégias nacionais que visam à integração, homogeneizar os marcos regulatórios, respeitando acordos e contratos previamente celebrados. Contudo isso deverá ser feito com a participação importante do tripé, governos nacionais, partidos políticos e grupos de interesse, que em linhas gerais, formam uma Comunidade Política.

5 O DESAFIO INSTITUCIONAL DO SETOR ELÉTRICO PARA INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL

A integração elétrica exige, antes de tudo, a construção de uma base institucional realmente importante para tal. A necessidade de uma coordenação centralizada do despacho de carga dos fluxos elétricos, com certa independência, junto aos Estados Nacionais, pode introduzir novos mecanismos para consecução dos objetivos visando à integração da região. Por outro lado, com volumosos recursos energéticos distribuídos de forma irregular, os benefícios para integrar representam uma oportunidade significativa para o desenvolvimento e crescimento do continente sul americano. Assim, as alternativas de utilizar de forma complementar as matrizes hidro, térmicas, nucleares, eólicas e outras menos importantes, apresenta um cenário promissor na busca da autonomia e da garantia do abastecimento elétrico regional. Entretanto, a busca para atingir esse consenso pode demandar muito diálogo e debates dos principais atores interessados nesse processo.

Uma das premissas da teoria Neo-funcionalista é a capacidade da Comunidade Política de fazer novos acordos, estimulados pelas ações necessárias de compromissos anteriores, efetivando com isso o *spill-over* ou desborde, criando condições para a integração avançar. Portanto, é necessário diminuir os pontos de tensões no interior dessa comunidade.

É perceptível observar que em momentos de fragilidade econômica, alinhada à busca de soluções através de instituições externas ao processo que a originou, a soberania diminua sua competência enquanto prerrogativa estatal. Nesse ponto, vale ressaltar que o caminho empregado, na região, para a reação fiscal foi sempre reflexivo às ações do FMI (Fundo Monetário Internacional), que determinava, em linhas gerais, os rumos do desenvolvimento nacional. Logo, a polêmica que envolve a questão da soberania, ou melhor, sua depreciação, quando de algum movimento integrador, necessita ser nuançada. As adesões para formar um sistema elétrico regional devem se inserir dentro de uma perspectiva de benefícios mútuos, acima dos debates sobre a moderação do poder dos Estados Nacionais. Nesse ponto, o processo de coordenação deve destacar que as ações para a integração são de

longo prazo e carecem de um planejamento que contemple boa parte das assimetrias regionais.

Na América do Sul, as divergências políticas surgidas das orientações ideológicas dos governos não são recentes. Ainda que seja arriscado definir ideologicamente o espectro político regional, é possível observar que hoje convivem juntos a corrente bolivariana de Nicolaz Maduro, Evo Morales e Corrêa, o liberalismo conservador de Juan Manuel Santos, a tendência esquerda-nacionalista de Ollanta Humala, as formações de centro-esquerda de Dilma, Juan Mujica e Michelle Bachelet, o nacionalismo peronista progressista de Cristina Kirchner e a tendência conservadora-nacionalista de Horácio Cartes. Essas nuances políticas, com características nem sempre evidentes na orientação ideológica, tornam o cenário político regional confuso.

A necessidade de alguns governantes acumularem poder no curto prazo, através de políticas específicas para uma determinada demanda, expõe uma dificuldade maior na obtenção de ações uniformes para solucionar questões de cooperação. Nesse quadro heterogêneo, todos têm de lidar com um duplo desafio, ou seja, tornar as sociedades nacionais menos desiguais e procurar resolver tensões históricas com seus vizinhos, isso se quiserem proporcionar aos seus países um desenvolvimento econômico, social e político sustentável. Contrariamente, este desafio comum pode demandar soluções integracionistas que serão mais fortes do que as dissensões em assuntos específicos. Mas, é importante observar que todo esforço político é sempre uma aposta, uma construção de difícil definição.

Observando o processo europeu de integração, é inegável que a ECSC ou a CECA deixou um legado institucional relevante, estimulando a interdependência econômica e a cooperação naquela região. Mas também, essa integração foi objeto de profundas mudanças, com avanços e retrocessos institucionais. Portanto, é dentro dessa concepção que a ECSC e todo o processo de desborde institucional será observado.

5.1 A CAPACIDADE TEÓRICA NEO-FUNCIONALISTA E A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL

Para a abordagem Neo-funcionalista, a criação de uma instância supranacional de coordenação técnica e política pode ser o começo de toda integração. Ernst Haas (1966m, p.18) ao observar o processo europeu sinalizou:

Ninguna utopia federal suministraba necesariamente el faro de guía. Pero una Europa “supranacional” institucionalmente vaga alumbraría el camino. La lógica de integración funcional pudo progresar, pues simplemente porque los políticos clave – Schuman, Adenauer, Spaak, Beyen, de Gasperi, Van Zeeland, Fanfani, etc. – habían decidido abandonar el juego de la alta política y dedicarse a la edificación de Europa, al logro dos objetivos más modestos. Y así, el técnico economista pudo desempeñar su papel al amparo del apoyo de los políticos.

Nesse sentido, a entidade central europeia se constituiu inicialmente pela iniciativa política dos governos nacionais envolvidos, provocando na sequência a ação dos grupos de interesses, das elites políticas e burocráticas, cuja relação com sua construção é mais imediata. Assim, esse processo não desconsidera a participação do Estado, que será importante na sua fase inicial, garantindo acordos políticos cruciais para alavancar novas articulações e ações no âmbito da integração. Sobre isso a observação de Philippe Schmitter (2010b, p.12) é válida:

A integração regional é um processo intrinsecamente esporádico e conflituoso, mas que em condições de representação democrática e pluralista, envolve cada vez mais os governos nacionais em pressões regionais e termina por resolver os conflitos entre esses governos pela concessão de maior alcance e atribuição de maior autoridade às organizações regionais que eles criaram. Eventualmente, seus cidadãos começarão a deslocar suas expectativas para a região e a satisfação dos mesmos aumentará a probabilidade de que a integração socioeconômica venha a se transformar em integração política.

Observa-se que a teoria Neo-funcionalista não retira o Estado da concertação política, senão, estabelece a importância de outros atores para atingir o objetivo da integração. Por outro lado, a questão da autonomia ou soberania nas nações seguramente será alterada, mas para um maior fortalecimento regional, capaz de enfrentar as novas exigências da política e do jogo internacional. Portanto, a integração pode não significar um enfraquecimento da soberania nacional, como muitos apontam, mas sim um novo momento nas funções dos Estados da região.

Contudo, essa percepção de uma interação maior entre aquilo que alguns definem como “Alta e Baixa Política”³⁴ às vezes se torna incompreensível por parte dos atores envolvidos em processos de integração. Dessa forma, a construção de uma convergência de ações na região precisa considerar também as ideologias políticas que perpassam o continente e a sua conjuntura.

Como salientado anteriormente, a energia elétrica é insumo muito importante para o desenvolvimento. Hoje, em linhas gerais, a sociedade é dependente da capacidade dos Estados de suprir a demanda desse serviço. Nesse aspecto, a importância de um sistema robusto que de conta das necessidades da região é determinante para seu crescimento. Observamos atualmente na América do Sul interconexões estabelecidas dentro de um critério bilateral de relações comerciais. Essas se desenvolveram de formas específicas, mas principalmente através da lógica da abundância e da necessidade entre os países envolvidos, com os governos nacionais assumindo papel empreendedor de tal política. Portanto, se essas relações visavam um fim específico de suprimento da demanda, não estimulavam uma integração de fato, apenas estabeleciam prioridades, desenvolvendo ações pontuais. Nesse sentido, mesmo que a Comunidade Andina tenha avançado através do “Marco General para la Interconexión Sub-Regional de Sistemas Eléctricos e Intercambio Intercomunitário de Electricidad”, a situação na região no que alude a integração da indústria elétrica permanece como um tema ainda em construção.

Portanto, para o processo de integração elétrica avançar é necessário estimular o desenvolvimento das infraestruturas que sustentem o crescimento regional. Desse modo, é possível verificar uma forma complementar e associativa entre as áreas de energia, comunicação e transporte. Levar energia para lugares distantes ou interligar regiões, estendendo malhas de comunicação e rodovias podem agregar valor e desenvolvimento relevantes para todo o continente.

³⁴ Para Cristina Pecequillo (Funag – Política Internacional, 2010 p.29) a distinção entre a baixa e a alta política (low and high politics) também emerge no cenário europeu, identificando as esferas da economia e da cultura (low) e da diplomacia, do poder e da guerra (high). No período contemporâneo, estas classificações são intercambiáveis com as perspectivas do poder brando e duro, podendo ser percebida a variação em seu peso ao longo dos séculos. Para a consolidação do Estado, o poder duro estava no núcleo das preocupações, mas com a evolução de suas dinâmicas e a maior complexidade do cenário, o brando ganhou espaço, superando a condição secundária da baixa política (reconhecendo a multidimensionalidade do poder).

Debruçando o olhar para o início do processo europeu de integração, observamos que a criação da ECSC pela Europa dos Seis foi a entidade que impulsionou tal movimento. A construção dessa entidade, surgida no processo de pacificação europeu, sobretudo entre França e Alemanha, após a Segunda Guerra Mundial, sinaliza o começo da integração naquele continente, como vimos anteriormente.

A definição de critérios normativos para a exploração e o uso do carvão e do aço, suprimentos essenciais à siderurgia e principalmente para a indústria bélica, entre os países da região, possibilitou a pacificação da Europa pela via da integração. Dessa forma, é importante observar que os esforços para a paz, significavam a necessidade de controle desses insumos, evitando com isso, o que poderia vir a ser uma nova corrida armamentista.

Assim, tomando a criação da ECSC como o início da construção da Comunidade Europeia, se pode utilizar a teoria Neo-funcionalista como inspiradora dessa integração por setores. O surgimento dessa instância supranacional do carvão e do aço, que inicia o processo de cooperação na região provocou o “transbordamento ou desborde” de ações como as articulações econômicas, sociais e políticas no continente, pode ser tomada como exemplo clássico dessa teoria. Portanto, é procedente a observação de que o modelo europeu de integração pode ser fonte de inspiração para a integração da região sul-americana. Entretanto, esse talvez seja o único processo de cooperação que tenha avançado e se constituído no mundo contemporâneo efetivamente. Assim, ainda que os contextos sejam diferentes e isso necessariamente deva ser considerado na análise, a criação de uma entidade supranacional de energia elétrica na América do Sul poderá vir a ser aquilo que outras instituições na região ainda não conseguiram, ou seja, a inspiração para a integração regional. Segundo Haas (1966n, p.7):

Mi contento, sin embargo, no me oculta el hecho de que no puede hacerse una simple trasposición de las lecciones obtenidas de los esfuerzos de Europa Occidental, posteriores a 1945, tendiendes a la unidad, al lejano suelo de America latina. No basta afirmar que en casos el objetivo es aumentar el bienestar de sus pueblos mediante el incremento y la liberalización de su comercio regional... la adhesión a la integración económica desencadena ciertos procesos políticos que deben ser comprendidos, pues la naturaleza de estos procesos depende de las economías, las sociedades y las políticas empenadas en la búsqueda de la unidad.

Nesse ponto, é muito importante tornar claro que a criação de um ente supranacional se daria pela necessidade de centralizar o despacho de carga na região. Com tantos recursos hídricos, térmicos e de outras fontes de energia, a organização e o planejamento deverá ser realizado de forma criteriosa, privilegiando a garantia do abastecimento e a modicidade tarifária. A ausência dessa forma de coordenação pode tornar as ações difusas, dificultando a evolução de todo o processo. Portanto, não se trata aqui de valorar a supranacionalidade como determinante para o sucesso nos processos de integração, apenas apontar que essa forma de organizar determinados setores, assim como se deu na Europa através da ECSC, pode ser positiva para a integração na América do Sul. Na Europa, a presença de um organismo supranacional foi importante na medida em que abriu espaço para o diálogo nas agendas dos países envolvidos. A ECSC deve ser entendida como a precursora dos movimentos de integração na Europa, pois depois de muitos conflitos, a região passou a possuir um canal de debate permanente, que por vezes extrapolava os próprios limites do carvão e do aço. Nesse sentido, a observação de Philippe Schmitter (2010c, p.12) é interessante: “O processo de integração regional tem que começar em algum lugar e o melhor deles, nas condições contemporâneas, é o de uma área funcional com visibilidade política relativamente baixa, com a qual aparentemente, pode-se lidar em separado”.

Será difícil encontrar o equivalente contemporâneo ao “carvão e aço” que deu início à Comunidade Econômica Europeia/Comunidade Europeia/União Europeia no começo dos anos 1950. Poderá ser o transporte (uma área funcional) ou, melhor, transporte e energia (duas áreas funcionais altamente inter-relacionadas). Em abstrato, elas parecem satisfazer todas as condições acima mencionadas, isto é baixo nível de controvérsia, separabilidade e interconectividade.

Obviamente que as palavras de Ernst Haas e de Schmitter precisam ser matizadas para serem utilizadas como fontes da construção da integração sul americano, especialmente devido à importância do setor elétrico para a indústria e o comércio regional. Nesse sentido, as recentes ações políticas no campo energético, especialmente da Bolívia e da Argentina, com o gás, e do Paraguai, através de Itaipu, evidenciam uma obstáculo importante para a capacidade dessa área prover alguma cooperação regional.

O momento da criação da ECSC era outro. O continente europeu havia passado por duas guerras e seus países apresentavam grande deficiência nas suas infraestruturas. Mas, politicamente, pode se afirmar que havia uma vontade de resolver todos os problemas que os conflitos haviam gerado. Existia um sentimento de que não havia mais espaço para nacionalismos exacerbados. A reconstrução da Europa, dos Estados Nacionais enfraquecidos, era um sentimento único e premente no continente, diferente do atual momento sul americano. Contudo, é possível buscar alguma aproximação e congruência com o contexto europeu de integração.

5.1.1 *Os Equivalentes Funcionais na América do Sul*

Ainda que as palavras de Haas possam oferecer algum desestímulo para as pesquisas que utilizam sua teoria fora da União Europeia, se torna necessário avançar no exame dessas questões. Bastante próximo do conceito funcional desenvolvido por Merton e apresentado por Lakatos (1986, p.57), Haas refere-se à noção de equivalente funcional ou substituto funcional, significando que um determinado elemento social, cultural, econômico ou político pode estar ocupando o lugar, ou sendo substituído, por outro que seja mais eficaz. Dessa forma, Haas sugere a observação de alguns elementos da estrutura sócio-econômica da região a ser analisada para a adaptação funcional da sua teoria em outras regiões diferente da Europa do pós-guerra. Assim se estuda a possibilidade desses elementos constituírem o equivalente da ideia Europeia de integração. Para tanto esse autor observou (1966o, p.9):

... a pesar de las advertências y reservas aquí anunciadas, hay lecciones que deben ser aprendidas. Aun cuando no podemos trasponer tal cual y sin enmiendas a America Latina procesos y bloqueos descubiertos en Europa, podemos, sí, especificar las condiciones que em Amércia Latina pueden suministrar otros médios para lograr mayor unidad. Esto nos conduce a la descripción de los "equivalentes funcionales" presentes en las estructuras socioeconômicas de las naciones em desarrollo. Buscamos em América Latina elementos que puedan realizar la integración regional las funciones desempeñadas en Europa por las burocracias nacionales, los grupos pragmáticos de intereses, el gobierno parlamentário y la tecnocracia supranacional

A simples comparação das conjunturas nas quais tiveram início os processos de integração na Europa e na América do Sul pode, inicialmente, não apontar similaridades entre estes casos. Entretanto, é possível encontrar semelhanças e, ademais, estudar a integração na Europa é determinante para compreensão dos outros arranjos regionais. Sobre este aspecto, Douguerty & Pfaltzgraff (2003d, p.29) salientam:

Será difícil compreender a teoria da integração sem algum conhecimento do desenvolvimento da Comunidade/União Europeia e dos fatores que tem impedido outras regiões de alcançar sucesso comparável.

O processo de integração europeia foi uma tentativa de buscar, através do entendimento mútuo, uma alternativa para a paz no continente. Liderados pela França e pelo Reino Unido, inicialmente a nova construção da Europa esbarrou na ausência da Alemanha. Após algumas articulações entre os líderes da região e com o apoio efetivo dos Estados Unidos para que a Alemanha não se deslocasse para a matriz comunista, esse processo avançou com a criação da ECSC, possuindo na sua base, o acordo Franco-Germânico. A observação de Dougherty & Pfaltzgraff (2003e, p.20) é relevante:

Em consequência dos desenvolvimentos críticos associados à Guerra Fria, o governo dos Estados Unidos expandiu grandemente as suas operações nas áreas de segurança militar nacional, das alianças e outras organizações internacionais bem da assistência para o desenvolvimento concedido a vários estados.

Para além dos mecanismos econômicos importantes para a reconstrução europeia, a integração buscou atender os apelos da sociedade, cansada dos impactos negativos das duas grandes guerras mundiais, e retirar da cena política a exacerbação dos nacionalismos fruto desses conflitos. Nesse sentido, se observou, na experiência europeia, um comportamento inusitado dos Estados Nacionais que, em tempos de crise, normalmente reforçam políticas de cunho nacionalistas e de proteção dos seus mercados. Entretanto, os países europeus estavam enfraquecidos, era preciso a união regional, pois a integração era uma alternativa para o enfrentamento da crise.

Todo o processo de integração deve pressupor uma coordenação. Mas quem faria essa coordenação necessária para a União da Europa? Enfraquecidos pela

guerra e pela desconfiança mútua, os Estados Nacionais europeus não conseguiriam propor nenhuma agenda. O reerguimento econômico americano, depois da grande depressão de 1929, foi o suporte e apoio essencial para a construção da nova Europa.

Tabela 9 – Taxas médias anuais de crescimento dos países que formavam a Europa dos Seis após a Segunda Guerra Mundial.

Países	Período 1870-1913	Período 1913-1950	Período 1950-1980
Alemanha	2,8	0,3	4,9
Bélgica	2,0	1,0	3,8
França	1,6	1,1	4,4
Itália	1,9	1,5	5,1
Países Baixos	2,2	2,4	4,2
Luxemburgo (*)	1,6	3,9

(*) Dados anteriores a 1913 são considerados irrisórios para fim de estatísticas.

Fontes: The Conference Board and Groningew Growth and Development Centre, Total Economy Database, September de 2006, disponível em <http://www.ggdc.net>. U. S. Department of State, Diplomacy in Action, September de 2011, disponível em <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3182.htm>.

Com sua política de “contenção” da União Soviética³⁵ e sua ajuda financeira, cujo valor atualizado é de cerca de US\$ 100 bilhões, os Estados Unidos transformaram-se no grande articulador político da integração europeia após a segunda guerra mundial.

A constatação de que o processo de integração na Europa foi positivo para os países envolvidos pode ser observado pelo crescimento do PIB daquela região e representado na tabela acima.

Observando o continente sul americano, entretanto, o processo de resolução de algumas controvérsias entre países continua pendente, o que impede a cooperação plena e a integração na região.

Na região Andina, a saída da Bolívia para o mar, questão que remonta ao ano de 1879 e à Guerra do Pacífico, ainda hoje tem sido fonte de constante atrito com o Chile. A mesma Bolívia sofreu ao longo dos anos um desgaste territorial para o Peru, para a Argentina, para o Brasil, na chamada questão do Acre, e para o

³⁵ Política de Contenção foi um instrumento estratégico, alinhando ações militares, econômicas e diplomáticas, utilizado pelos Estados Unidos, na tentativa de impedir o avanço das idéias comunistas durante a Guerra Fria.

Paraguai, na então Guerra do Chaco, entre 1932 e 1935. Num passado não muito distante, o canal de Beagle, serviu de motivo para o conflito entre Argentina e Chile, só resolvido favoravelmente a este último após o processo arbitral do Vaticano. A região de Arica e Iquique, áreas peruanas perdidas para o Chile na Guerra do Pacífico, foi motivo para que esses países elevassem o tom das suas diplomacias até 1990, quando, aparentemente, esse conflito se esgotou. Ainda na região dos Andes, Peru e Equador, mantiveram um conflito, pelo acesso a região amazônica, que perdurou até 1995, com ambos os países inclusive chegando a utilizar as armas no embate. Mais recentemente, tendo como fundo o combate às FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia), Colômbia, Equador e Venezuela também entraram em conflito, o que evidenciou o momento de fragmentação da região.

No âmbito do MERCOSUL, a situação não foi diferente. A construção de Itaipu gerou atritos entre o Brasil e a Argentina pela utilização das águas brasileiras, argentinas e paraguaias. Recentemente, a construção de duas fábricas de celulose, com extração de madeira próxima a cidade de Fray Bentos no Uruguai, muito próxima ao Rio da Prata, provocou a reação dos ambientalistas argentinos, provocando uma disputa nacionalista entre esses países. Por outro lado, tanto a criação da CAN, como do MERCOSUL, possuíam como objetivos principais aproximar e integrar vizinhos, mas o que se observa atualmente é uma crescente visão nacionalista nos governos dos países que compõem esses blocos comerciais. Dessa forma, em 2006, a Venezuela abandonou a CAN. Seu Presidente, Hugo Chávez, argumentou que os tratados de livre comércio realizados por Perú e Colômbia com os Estados Unidos provocaram “danos irreparáveis” nas instituições da Comunidade Andina. No MERCOSUL, o processo de impeachment, que afastou do poder o presidente do Paraguai Fernando Lugo, gerou a suspensão daquele país do bloco regional. Na mesma época, Argentina, Uruguai e Brasil foram um pouco mais longe e efetivaram a inclusão da Venezuela no bloco. Essa incorporação ocorreu a despeito dos protestos do governo paraguaio, que observou tratar-se de uma profunda quebra de institucionalidade e uma grosseira violação do Tratado de Assunção.

Mesmo considerando significativos esses breves relatos sobre os dissensos regionais, talvez seja possível verificar algumas similitudes e congruência com o

momento europeu de meados do século passado, que tornaram possível a construção de uma nova Europa. Dessa forma, a resolução de conflitos históricos e a necessidade de crescimento econômico e social, surgem dentro dessa perspectiva. Mas seria isso suficiente para impulsionar a integração no continente sul americano? A resposta para essa pergunta observando os acontecimentos mais recentes, mesmo com todos os esforços das comunidades regionais, pode não ser alentadora. Aparentemente, seria uma contradição do processo de integração regional sul americano, mas observando atentamente os movimentos dos países do MERCOSUL, da CAN e da UNASUL, verifica-se que esses blocos avançam apenas na medida em que possam beneficiar os Estados Nacionais envolvidos. A tendência para reforçar os acordos bilaterais, em detrimento de um projeto regional mais amplo na área energética, é um exemplo. Contudo, ainda que as dúvidas de Ernst Haas procedam para aplicação de sua teoria na América Latina, essa não pode ser desconsiderada como referencial teórico.

A grande crítica que sofre o Neo-funcionalismo é sua debilidade para explicar a formação inicial dos processos de integração, embora possua melhor capacidade para prever a evolução dos acontecimentos futuros.

Na Europa, a integração começou quando os Estados e as ideologias nacionais estavam enfraquecidos, o que permitiu o surgimento de valores comunitários. Dessa maneira, a fragilidade dos Estados Nacionais europeus propiciou o aparecimento de novos atores nacionais e regionais que, em linhas gerais, formaram a base de apoio para formação do processo integrador. Assim, o corpo técnico institucionalizado através da ECSC deu os rumos da integração, trabalhando para alargar suas competências. Havia um sentimento de que a integração para avançar necessitava abranger outras áreas, além do carvão e do aço. Nesse sentido, é importante salientar a observação de Ernst Haas (1966, apud Lagrange), “las instituciones supranacionales del plan Schumann son definitivamente las precursoras de las futuras instituciones federales europeas”. Pode-se, então, observar que essas condições, associadas ao apoio social para a paz, à ajuda econômica norte-americana, bem como à necessidade de combater o avanço das idéias comunistas, deram origem a integração européia. Subjacentes a esses

fatores, aparecem ainda os valores democráticos, que retornam à cena após a guerra e que são necessários para legitimar todo processo.

A evolução da integração e a necessária resolução de temas cada vez mais complexos implicavam a participação de um corpo técnico capaz de fazer avançar o movimento integrador. O Estado Nacional, com a prevalência da alta política, havia levado a Europa para os grandes conflitos mundiais. O momento requeria conhecimentos detalhados e específicos, cujas soluções estavam distantes da arena militar e da “high” política. Era preciso fortalecer os laços sociais e comunitários, fora do contexto das ideologias e dos nacionalismos radicais.

Na América do Sul, embora não haja conflitos intensos e processos de ruptura institucional, como ocorreu na Europa, o processo de integração regional evoluiu pouco. Nesse sentido, é possível afirmar que os debates e as práticas sobre integração na região se inserem na pauta e na arena política com o fim dos regimes de exceção, sobretudo no Brasil e na Argentina. É a partir do Tratado de Iguazu, em 1985, que esses países se aproximaram com a ideia de integrar econômica e politicamente o cone sul. No entanto, a lógica expansiva do funcionalismo não se estabeleceu na região, e isto que o ideário de integração não constitui nenhum fato novo no subcontinente. A CEPAL (Comisión Económica para América Latine y Caribe), a ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) e a ALADI (Asociación Latino-americana de Integración) já trabalhavam nesse sentido.

No entanto, ainda que esses precursores tenham inspirados outras instituições, como os blocos comerciais MERCOSUL e CAN, o que se observa é um processo com baixa institucionalidade, que não alarga as competências integradoras. Percebe-se ainda um corpo institucional construído e centralizado nos executivos da região e que, na tentativa de fazer avançar a integração, trabalha sob uma visão estadocêntrica, acatando demandas políticas específicas em detrimento de um valor comunitário. Na Europa, os Estados da região haviam se enfraquecido e dessa forma permitiram o surgimento de uma nova institucionalidade através da ECSC ou CECA. Esse processo é ilustrado pelas conclusões de Ernst Haas (1966p, p.94).

Los miembros de la organización son los Estados que han acordado formar parte de ella: Francia, la República Federal Alemana, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. La pertinência a ella queda abierta para otros

Estados que deseen aceptar las obligaciones del tratado. Es menos simple especificar caules son los súbditos de la CECA. Los gobiernos membros son indudablemente súbditos de ella, como son las empresas relacionadas com el carbón y com acero. Así tantos individuos como grupos privados se hallan sin duda bajo el gobierno de la Alta Autoridade de la CECA.

Na América do Sul, o que se observa é uma tentativa de fortalecimento dos Estados através das políticas governamentais nacionais. Mas, isso não se insere na lógica de uma capacidade supranacional forte, capaz de atender as demandas econômicas, políticas e sociais, mas sim na dinâmica dos governos acumularem poder para controlar e dominar seus Estados. Dessa forma, há uma interferência significativa para impedir a formação de novos arranjos institucionais que possam subtrair força política dos estados singulares nos processos de tomada de decisão. A construção da ECSC criou um novo corpo institucional que deu o rumo da integração na Europa, que é tributário, em parte, do processo de paz e da necessidade de crescimento da região, mas, principalmente, porque a Alta Política dos governos havia falhado e gerado duas guerras mundiais. Desse modo, é preciso salientar que antes da ECSC não havia uma institucionalidade supranacional forte na região.

Havia interesse numa maior cooperação que passava pelos movimentos pan-europeístas e principalmente pelo Conselho da Europa³⁶, mas não havia uma base institucional forte. Essa só se efetiva a partir da Comunidade do Carvão e do Aço. Portanto, é nesse contexto que a ECSC deve ser observada. A construção, na América do Sul, de uma instância supranacional de energia elétrica que coordene o mercado elétrico, pode criar instituições importantes para região, alargando o processo de integração através da lógica expansiva do neo-funcionalismo, inspirada na formulação do spill-over, concatenando esforços de cunho econômico e político, mas, principalmente, desenvolvendo uma burocracia técnica capaz de dar conta de um novo alinhamento regional.

Importante observar que o fim da segunda guerra é o início de um novo ciclo na política internacional. O retorno dos valores democráticos para o

³⁶ Conselho da Europa, instituição fundada em 05 de maio de 1949, tinha como propósito a defesa dos direitos humanos, o desenvolvimento democrático e a estabilidade político-social. Atualmente fazem parte dessa instituição 47 países, incluindo os 27 Estados que formam a UE, totalizando cerca de 800 milhões de pessoas.

desenvolvimento econômico e social determina uma nova conduta por parte dos Estados Nacionais. O Estado de bem-estar social, que surge a partir das pressões sociais, denota a mudança que ocorreu na forma de desenvolvimento das relações entre Estado e sociedade. Assim, a capacidade estatal para manutenção de uma nova qualidade de vida para os cidadãos estabelece uma forte relação entre política e sociedade, objetivando a construção de bases de apoio mútuo para alcançar determinados fins. Sobre isso Charles Tilly (2007, p.83) observa:

Capacidade do Estado significa a extensão segundo a qual existe a intervenção de agentes do Estado em recursos não estatais, atividades e conexões interpessoais assim como as relações entre estas distribuições. Uma variável importante no estudo da democracia consiste na capacidade do Estado para reforçar suas decisões políticas. Nenhuma democracia pode funcionar se ao Estado falta capacidade de supervisionar o processo decisório democrático e por os resultados em prática. Esses irão depender da crescente integração de redes de confiança na política pública, do crescente amortecimento pelas políticas públicas das desigualdades categóricas e a decrescente autonomia de grandes centros de poder das políticas públicas.

Dessa forma, o estímulo ao desenvolvimento da integração será maior na medida em que os Estados reunidos garantam uma maior e melhor capacidade de atendimento das demandas da sociedade inseridas no processo democrático. A integração europeia com seu corpo institucional foi um pouco disso, mas não se restringiu a este aspecto. Ao observar os movimentos inexoráveis no sentido de efetivar a integração, outros países podem se inserir no processo. Portanto, a integração vai caminhar na medida em que houver apoio tanto interno quanto externo. Dessa maneira pode-se dizer que a lógica expansiva do neo-funcionalismo, que perpassou a Declaração Schumann, o Tratado de Roma e que culminou no Tratado de Maastricht, foi resultado dessas ações.

5.2 O DESAFIO DE FORMAR UMA COMUNIDADE POLÍTICA PARA ALÉM DOS ESTADOS NACIONAIS NA AMÉRICA DO SUL

O primeiro grande desafio para efetivar a integração política é compreender que esse é um processo que possui dois sentidos, na qual as instituições centrais afetam os grupos nacionais que dependem desse processo e por sua vez são afetados por esses. Para formação da Comunidade Política, assim entendida por Haas, três atores surgem como basilares: os grupos de interesse, os partidos políticos e os governos nacionais. Esses devem asseverar um compromisso inequívoco com a instância supranacional. A necessária lealdade desses grupos para com a instituição política central deverá ser capaz de associar os valores ideológicos com procedimentos normativos. Dessa feita, não se trata de transformar a ideologia de um determinado grupo, mas que esse tenha capacidade de compreender a importância da Integração Política para todo o sistema.

A construção da lealdade para com uma instituição política regional central nem sempre se estabelece de forma imediata, com um sentimento de pertencimento a essa região. Uma questão importante é observar até que ponto as instituições nacionais possuem algum grau identitário de convergência e onde seja possível encontrar interesses comuns e compartilháveis. Essa argumentação assenta a indústria elétrica regional em um ponto convergente, ou seja, a questão do abastecimento energético é determinante para o crescimento do continente e isso estabelece um interesse comum na região. Portanto, a formação de um sentimento coletivo importante, já se encontra presente nos sentimentos nacionais estabelecidos. Assim, mesmo entendendo que esse é um processo de formação lenta, o esforço para construção de uma nova lealdade pode se conformar, inicialmente, através do valor comum disposto sobre a relevância da utilização e do fornecimento da energia elétrica. A observação de Haas (1957, apud Risse, 2004, p.4) se torna pertinente:

“The ‘good Europeans’ are not the main creators of the regional community that is growing up; the process of community formation is dominated by nationally constituted groups with specific interests and aims, willing and able to adjust their aspirations by turning to supranational means when this course appears profitable”. He assumed more or less instrumentally rational

actors to orient themselves toward supranational solutions in order to further their interests.

Nesse ponto, é possível afirmar que a construção do processo integrador não necessita do apoio de um sentimento regional de forma incondicional. O que deve haver é uma capacidade contínua de se avaliar o retorno positivo dessa nova instituição para com determinados objetivos e que esses sejam compartilháveis entre os principais atores envolvidos no processo. Uma nova lealdade não implica na rejeição do Estado ou dos governos nacionais. Neste sentido, não é correto afirmar que a teoria de Haas privilegia uma lealdade em detrimento de outra, ou seja, o aumento de uma identidade regional pode não necessariamente enfraquecer o valor do sentimento nacional. Sobre isso, algumas análises recentes do Eurobarômetro apontam para um duplo sentido de pertencimento, ou seja, um nacional e outro regional. Assim é possível destacar conforme Risse, “que o modelo europeu sugere certa hierarquia entre o sentido de pertença e a lealdade das pessoas, de modo que a Europa constitua o limite exterior, enquanto que uma região ou Estado-nação constituem o núcleo.”.

Assim, a tentativa de integrar a indústria elétrica sul americana só poderá começar pela capacidade de articulação no interior da Comunidade Política. Diferentemente do começo do processo integrador na Europa, o continente sul americano possui algumas instituições consolidadas que operam teoricamente na tentativa de perseguir uma maior aproximação entre as nações na região. Do ponto de vista prático, essas ações pouco evoluíram até o momento para uma integração de fato.

O MERCOSUL, uma união aduaneira formada essencialmente através dos tratados de cooperação, firmados entre Brasil e Argentina nos anos oitenta do século passado, continua inacabado. Configurado num contexto de transição de regimes governamentais, representava acima de tudo a tentativa de aumentar a capacidade estatal, reforçando a estabilidade regional por meio de compromissos internacionais que afirmavam o valor democrático como condição básica para o desenvolvimento regional. Entretanto, as divergências políticas e o passado recente de crises econômicas, sobretudo na Argentina, tem tornado incerto sua capacidade de se consolidar como alternativa de enfrentamento regional para o comércio global.

A CAN, uma união aduaneira mais antiga, também possui um passado marcado por tensões políticas internas. Com visões de mundo distintas, Colômbia, Peru e o Chile, que é membro associado, têm procurado, em detrimento do bloco regional, se aproximar política e economicamente dos mercados asiáticos e norte-americano. Por outro lado, Equador e Bolívia tornaram-se integrantes da ALBA (Aliança Bolivariana para os povos da Nossa América), cuja liderança pertence a um antigo membro da CAN e atual membro do MERCOSUL, a Venezuela.

Contudo, é possível afirmar, com certo grau de incerteza, que uma nova aproximação começou efetivamente surgir com o Tratado Constitutivo da UNASUL, em 2008. Criada com amplos objetivos políticos, sociais e econômicos, a nova instituição regional propõe uma convergência gradual das ações anteriores, visando alcançar um futuro comum de paz, prosperidade econômica e social. Nesse ponto, essa instituição tem procurado evoluir sobre algumas premissas de natureza intergovernamental em determinadas áreas específicas. Invertendo a lógica Neo-funcionalista, a UNASUL se forma inicialmente através de uma base institucional com forte apelo político, em oposição ao bloco integrador europeu, que se funda após consolidar determinadas transações econômicas entre os países.

Reflexo dessa prática institucional é a própria criação do Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), coordenado por um conselho de ministros no âmbito das administrações federais nacionais, que surgiu na terceira reunião da UNASUL. Ocorrida em Quito, no Equador, em 2009, e por ocasião da quarta reunião em Georgetown, em novembro de 2010, ficou definido a necessidade da imediata implementação de seu Plano de Ação, um conjunto de obras de forte impacto para a integração e para o desenvolvimento regional. Essas ações embora possam salientar a preocupação com a integração regional, se insere numa lógica de fortalecimento dos executivos nacionais, pois esses tendem a se colocar como responsáveis pelo processo integrador, associando em certa medida as políticas nacionais e seus interesses mais imediatos ao processo integrador. Assim como observado anteriormente ocorre uma inversão da lógica neo-funcionalista, não provocando o fenômeno do spill-over ou desborde. Assim, embora o discurso seja convergente, o que se observa é que dos trinta e um projetos que compõem a AIC 2005-2010 (Agenda de Implementação Consensual), segundo o VI

Relatório da AIC, em 2010 apenas dois haviam sido. De outra forma, se verifica que as questões energéticas, pela sua importância, não possuem a necessária atenção de parte dessa instituição.

Especificamente na área de interesse dessa pesquisa, a América do Sul possui na atualidade duas instituições, a Comisión de Integración Energética Regional (CIER), órgão não governamental, mais direcionado para o mercado sul americano e com efetiva atuação no setor elétrico, e a Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), instituição intergovernamental voltada para o mercado latino americano e com atuação mais abrangente, envolvendo todos os setores energéticos. Ambas foram criadas em momentos de forte tensão política regional. Com sede em Montevideo, a CIER foi fundada em 1964. Já a OLADE, estabelecida no Equador, foi criada em 1973. A primeira assevera entre seus objetivos principais, *“mayor eficacia de las empresas del sector eléctricas y organismos gubernamentales en los Países Miembro; desarrollo de proyectos con un enfoque regional, considerando la viabilidad de interconexiones eléctricas internacionales; orientación y coordinación de actividades del interés general para empresas y organismos, incluyendo la investigación y el desarrollo; establecimiento de especificaciones generales y normas técnicas aceptadas en los Países Miembro; racionalizar el uso de energía eléctrica con el objetivo entre otros de optimizar el equipamiento y la operación de las empresas; promoción de utilización regional de la energía eléctrica con especial énfasis en los problemas ambientales”*. Já a segunda, estabelece como visão e missão *“a organización política y de apoyo técnico, mediante la cual sus Estados realizan esfuerzos comunes, para la integración energética regional y sub-regional”* e *“contribuir a la integración, al desarrollo sostenible y la seguridad energética de la región, asesorando e impulsando la cooperación y la coordinación entre sus Países Miembros”*.

Interessante observar que os temas interconexão e integração aparecem com destaque em ambas às propostas dessas organizações, ainda assim, a realidade, passada quatro décadas, denota uma fraca convergência de ações para essas construções. Entretanto, o número significativo de congressos, grupos de trabalho e projetos para as áreas elétricas e energéticas, bem como suas estruturas institucionais, permitem concluir que essas duas organizações operam no sentido de

formar convergências e consensos importantes. Por outro lado, tanto a OLADE quanto a CIER padecem de um problema em comum, ou seja, estão intimamente vinculadas à variável política da região e dos Estados Nacionais. A primeira por ser um órgão intergovernamental e, portanto dependente dos executivos e legislativos nacionais. A segunda, por ser uma organização não governamental, necessita de fluxos financeiros advindos das empresas nacionais da região. Ainda assim, a capacidade técnica dessas instituições, na medida em que estabelecem novas agendas de cooperação, possui importância para o todo o processo.

Uma das premissas da pesquisa é analisar os elementos textuais, a forma e o conteúdo dos discursos realizados pelo corpo diplomático dos governos da região. Isso com o objetivo de buscar evidências nas diversas narrativas institucionais sobre a integração existente na região, no sentido de formar um consenso mínimo para avançar o processo de integração. É evidente que, nos casos das instâncias específicas das áreas energéticas e elétricas, essas instituições, diferente das demais, possuem um viés técnico relevante e devem ser observadas dentro desse contexto. De outra forma, pela dimensão alcançada pelos blocos regionais, notadamente CAN e MERCOSUL, bem como a UNASUL, o exame dos dados possuem um significado distinto na tentativa de compreender a formação do processo de integração sul americano.

Em linhas gerais, desde o processo de integração na Europa, encontrar interesses comuns e compartilháveis para sedimentar uma institucionalidade de cooperação tornou-se uma premissa e um objetivo importante em qualquer tentativa de criar um sentimento de comunidade regional. Nesta perspectiva, para Haas, o surgimento de certas instâncias supranacionais, ou para além dos Estados Nacionais, desenvolve alterações nas estruturas políticas, ao proporcionarem experiências mútuas, fornecendo valores comuns para aqueles que participam dessa relação. O sentimento de pertencimento a uma comunidade regional é dependente dos recursos interativos dispostos na vida cotidiana, dos comportamentos estratégicos e dos sistemas de socialização.

Assim, observando a verbalização institucional que emerge das chancelarias nacionais pertencentes aos blocos regionais, com suas recorrências verbais e terminologias discursivas, é possível encontrar pontos com determinados

significados, identificados por Harold Lasswell (1979, p.22) como “símbolos chaves que proporcionam uma experiência comum a todos os cidadãos de um Estado, desde o mais poderoso chefe ao mais humilde leigo ou filósofo”. Nesse sentido, esse autor observa que “uma das poucas experiências que unem os seres humanos, independentemente da raça, religião, profissão, partido ou regionalismo, é o fato de estarem expostos ao mesmo conjunto palavras-chave”. Dessa forma, buscando encontrar convergências discursivas nos comunicados oficiais ou notícias dentro das análises textuais e das narrativas foram analisados alguns documentos, dispostos no quadro seguinte.

Quadro 1 – Narrativas, Discursos e Dados Oficiais

Narrativas, Discursos e Dados Oficiais.	Data da publicação dos documentos
Argentina celebra la decisión del Parlamento paraguayo de reconocer a Venezuela como miembro del MERCOSUR.	Miércoles 18 de Diciembre de 2013 MRE - Información para la Prensa N° 301/13
Comunicado Conjunto de los Cancilleres de los Estados Partes del MERCOSUR sobre el estado actual de negociación MERCOSUR - Unión Europea.	Miércoles 30 de Octubre de 2013 MRE - Información para la Prensa N° 260/13
Reunión de los Cancilleres de la Argentina y Bolivia.	Lunes, 09 de Diciembre de 2013 MRE - Información para la Prensa N° 292/13
Brasil e Argentina criarão empresa estatal para administrar hidrelétricas de Garabi e Panambi	Jornal do Comércio / Porto Alegre Economia Pág. 16 em 17/02/2012
"A Política Sul-Sul é Prioridade."	Entrevista concedida pelo Ministro Antonio de Aguiar Patriota Revista Carta Capital - 14/02/2011
Palavras do Ministro das Relações Exteriores em declaração à imprensa após encontro com a Chanceler da Colômbia, María Ángela Holguín.	Bogotá, 05 de novembro de 2012.
Discurso proferido pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Luiz Alberto Figueiredo Machado, na abertura dos "Diálogos sobre Política Externa".	Palácio Itamaraty, 26 de fevereiro de 2014.
Reunião Informal de Chanceleres do MERCOSUL.	Brasília, 30 de julho de 2012.
Intervenção por ocasião do Seminário "Brasil-Chile: Novos horizontes - amizade sem limites."	Rio de Janeiro, 08 de outubro de 2012.

Lobão quer exportar programa “Luz para Todos”	Valor Econômico - Brasil Pág. 4 em 13/01/2012
Brasil defende integração energética com vizinhos	OLADE – Portada/Notícias em 21/11/2013.
Transcrição da Audiência Pública com o Ministro de Estado das Relações Exteriores, Luiz Alberto Figueiredo Machado, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal.	Brasília, 06 de fevereiro de 2014.
Elementos de la Intervención del Canciller Moreno en la Primera Reunión de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común.	MRE - Santiago, 18 de mayo de 2011.
En Santiago se realizó la V Reunión Binacional de Ministros, ocasión en la que las autoridades energéticas de Chile y Argentina acordaron una serie de medidas para profundizar la agenda energética bilateral	Ministério de Energia – Gobierno de Chile/Santiago, viernes 23 de Agosto de 2013
Palabras del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile. Inauguración del Consejo de Integración Social Chile-Perú.	MRE - Martes, 28 de mayo de 2013.
- Bolívia entre o divisionismo e a integração sul-americana.	ANSA (Agência Italiana de Notícias) – Publicação em 31 de outubro de 2011.
Bolívia y Ecuador llevan a cabo a la Primera Reunión del Comitê de Cordinación Energetico	Estado Plurinacional da Bolivia – Ministério de Hidrocarburos y Energia em 16/08/2013
Governo da Colômbia ratifica adesão oficial à Unasul.	ANSA - Quito 15 de dezembro de 2011.
Colombia ratifica compromiso con proceso de integración eléctrica regional	OLADE – Portada / Colombia ratifica compromiso con proceso de integración eléctrica em 19/11/2013
Saída do Equador da CAN será tema de reunião de presidentes.	ANSA - Bogotá, 25 de outubro de 2011.
Inauguración del encuentro Binacional Ecuador-Perú.	MRE - Piura, 14 de noviembre de 2013.
Intervención del Presidente Rafael Correa em la reunión de Jefes de Estado de UNASUR	MRE - Cochabamba, 4 de julio de 2013.
El presidente de la República lanzó esta frase cuando se referia a la integración energética com Colombia luego de la reunión com su par, Juan Manuel Santos. “Hemos toamdo nota de la experiência colombiana em hidroenergia”, dijo.	El Diário de Economía y Negocios em Perú Ollanta Humala: El desarrollo no puede deterse por el tema energético em 11/02/2014

Intervención en el acto masivo de celebración del séptimo aniversario de la revolución ciudadana no Ecuador.	MRE - Guayaquil, sábado 18 de enero de 2014.
VII Reunión ordinaria del consejo de jefas y jefes de Estado y de gobierno de la UNASUR	Declaración de Paramaribo – 30 de agosto de 2013.
Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores, embajador Eladio Loizaga, em ocasión de lacto de posesión de cargo de los Viceministros de Relaciones Exteriores y de Relaciones Económicas e Integración.	Sala de Eventos de la Cancillería Nacional – Asunción 3 de setiembre de 2013
Perú y Brasil hacia uma nueva década de la Alinza Estratégica.	MRE - Información para la Prensa N° 215/13 Lima, 11 de novembro de 2013.
Presidentes del Perú Ollanta Humala y de Chile, Michelle Bachelet, sostuvieron primer encuentro.	MRE - Información para la Prensa N° 220/13 Lima, 27 de novembro de 2013.
El Mercosur, eje de la agenda exterior.	MRE - Montevideo, 22 de agosto de 2013
Uruguay deposita instrumento de ratificación del protocolo democrático de UNASUR.	El 18 de febrero de 2014 el Encargado de Negocios de la Embajada de Uruguay em Ecuador procedió al depósito ante el Canciller ecuatoriano del Instrumento de Ratificación del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, suscrito em Guyana el 26 de noviembre de 2010.
Mujica defende boas relações de seu governo com Brasil e Argentina.	Montevideo, 2/01/2012 (ANSA) - O presidente do Uruguai, José Mujica, defendeu hoje as boas relações de seu país com o governo da Argentina e do Brasil, em entrevista à imprensa local.
Brasil e Uruguai terão interligação elétrica em 2013; países poderão comprar e vender energia firme.	Jornal de Energia – Brasil maio de 2013
Comité Intergubernamental del sector eléctrico Venezuela-Colombia se presentó el plan de trabajo para los proyectos de interconexión entre ambos países.	OLADE – Portada/Comité Intergubernamental del sector eléctrico em 22/10/2013.
La conferencia: “América Latina: Los desafíos de la integración liberadora.”	Miércoles, 14 de marzo. Por el Instituto de Altos Estudios Diplomáticos “Pedro Gual” de la Cancillería en el marco de la Feria Internacional del Libro de Venezuela, FILVEN 2012.

Assim, se torna importante salientar que, a opção por analisar esses documentos, na sua maioria distante dos principais encontros diplomáticos, envolvendo a CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações) e depois a UNASUL,

busca encontrar uniformidades discursivas para além dos foros específicos da integração regional. A tabela abaixo apresenta essa relação.

Tabela 10 – Frequência dos termos utilizados nas narrativas, discursos e dados oficiais selecionados na pesquisa.

Países	Identidade Sul-americana	Processos de Integração	Relações Bilaterais	Cooperação e Prosperidade Econômica	Conexão Física e Segurança Energética	Interesses Comuns
Argentina	-	2	3	1	1	2
Bolívia	-	2	1	1	1	2
Brasil	2	5	6	3	3	4
Colômbia	-	3	2	3	2	2
Chile	-	2	3	2	1	3
Equador	1	3	1	2	1	3
Paraguai	2	3	1	2	-	2
Peru	-	3	3	4	1	2
Uruguai	-	3	3	1	-	3
Venezuela	1	3	1	2	2	2
Total	6	29	24	21	12	25

Fonte: elaboração do autor com base nos documentos analisados do Quadro 1.

Evidentemente que os pontos aqui analisados se distribuem de forma irregular no amplo mosaico político que permeiam as nações da região e estão longe de encerrar qualquer incerteza nos processos de cooperação do continente sul americano. Contudo, tomando como premissa de que o universo político é um reflexo da sociedade na qual esse se insere é possível obter alguma indicação que satisfaça, ainda que preliminarmente, à pesquisa.

Do ponto de vista da formação de uma identidade regional, essa aparece apenas em seis documentos verificados e com um argumento instrumental sobre valores comunitários, ou seja, sinalizam pouco apreço e difusão identitária, mais do que um conjunto de elementos comuns. Já, sobre os processos de integração, se observam as maiores referências entre as nações da região, mesmo quando os modelos de entendimento para cooperação sejam distintos. Essa constatação é importante, pois aponta para um consenso regional significativo a respeito da integração. Sobre as relações bilaterais, a prosperidade econômica e os interesses

comuns são possíveis observar uma aproximação de ideário, o que evidencia que as relações bilaterais existentes têm aprofundado determinados acordos interestatais, fortalecendo novas ações no âmbito regional. Essas últimas têm sido orientadas por alguns interesses comuns, notadamente a recuperação da economia e o desenvolvimento do continente. Por fim, o exame dos documentos e textos selecionados aponta para certa cautela quando o assunto são as conexões físicas e a segurança energética.

Em recente trabalho sobre a construção de identidades na América do Sul, através da análise da formação discursiva das normas e declarações no âmbito da UNASUL, Meunier e Medeiros³⁷ observaram alguns aspectos relevantes para a pesquisa. Do ponto de vista identitário, este se encontra “significativamente presente na UNASUL, seja em suas normas e declarações institucionais, seja nos discursos de chefes de Estado e ministros das relações exteriores em ocasião das reuniões da organização”. Evidentemente que essa pesquisa ao analisar o aspecto identitário, o faz sobre valores inseridos de forma oficial nos discursos da UNASUL. Nesse ponto é mister verificar que essas manifestações tendem manter um posicionamento alinhado com os objetivos da instituição, bem diferente daqueles proferidos fora desse contexto. Entretanto, deve ser observado, mas com alguma cautela. Sobre questões de prosperidade econômica, os autores apontam que, “essa esta longe de ser negligenciada no discurso da UNASUL e assume um papel central junto à dimensão social e as questões ligadas à segurança e a paz”. Já sobre os valores ligados ao processo de integração regional, “os discursos regionais assumem traços distintos em cada país, compreendendo divergências e conflitos importantes, apontando para o fato de que a UNASUL se constitui como estrutura institucional de mediação entre o discurso sul-americanista comum e os vários discursos baseados nos interesses nacionais”.

É importante verificar que a análise dos dados anteriores se insere numa perspectiva oficial, pois são coletados a partir das reuniões ocorridas dentro da UNASUL. De outra forma, as conclusões obtidas da Tabela 9, embora sejam produtos de reuniões e de narrativas oficiais, apontam para dados retirados de

³⁷ Meunier, Isabel; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Construindo a América do Sul: Identidades e Interesses na Formação Discursiva da UNASUL, Rio de Janeiro, v 56, n. 3, de 2013. Disponível a partir do <<http://www.scielo.br/scielo>>, acesso em 13 de abril de 2014.

contextos variados do cenário sul americano e não apenas de uma única instituição. As diferenças apontadas entre as pesquisas revelam uma forma de comportamento político distinto entre uma arena específica e um quadro mais abrangente regional. Percebe-se que as diplomacias, quando inseridas no contexto da UNASUL, agem e reagem de forma a privilegiar os valores comunitários, que é em linhas gerais o objetivo específico da instituição. Por outro lado, quando colocadas de forma autônoma e em contextos regionais heterogêneos, atuam de forma mais comedida sobre o alcance e a dimensão do processo de integração. Portanto, essa conduta dicotômica e racional, em alusão ao processo de cooperação, oferece pontos comuns e divergentes, suficientes para manter algum cuidado quando na agenda dos Estados surge a questão da integração do continente. Isso provoca uma à necessidade de observar outras questões importantes na formação da comunidade política.

Sobre valores democráticos e estrutura social pluralista, importante para qualquer arranjo de cooperação, é possível determinar se estes quesitos vêm obtendo um crescimento na sua média nos últimos anos.

Tabela 11 – Apoio social ao regime democrático na América do Sul.

Países	Apoio à Democracia 2009 (%)	Apoio à Democracia 2010 (%)	Apoio Democracia Média Período 1996/2013 (%)	Apoio Autoritarismo média período 1995/2013 (%)	Indiferença ao regime político média período 1995/2013 (%)
Argentina	64	66	67	17	12
Bolívia	71	68	60	15	15
Brasil	55	54	44	19	24
Colômbia	49	60	51	13	23
Chile	59	63	54	15	26
Equador	43	64	51	19	19
Paraguai	46	49	44	34	17
Peru	52	61	55	17	18
Uruguai	82	75	79	15	10
Venezuela	84	84	70	19	11
América do Sul	60,5	64,4	57,5	18,3	17,5

Fonte: latinobarômetro - informe 2009/2010/2013.

Mesmo com democracias não longevas, fruto de emancipações políticas recentes, a tabela anterior mostra essa assertiva.

Desconsiderando outras variáveis dessa pesquisa, como por exemplo, a percepção do valor democrático em cada país, é possível observar que o apoio à democracia tem aumentado de forma consistente desde 2007 e, pela primeira vez, surge uma evolução sustentável de crescimento. O apoio ao regime na região nos últimos anos se sustenta com valores superiores a 50%. Por outro lado, segundo o Latinobarômetro, a preferência por regimes autoritários se mantém numa faixa próxima a 20%. Outrossim a faixa sobre aqueles que consideram ser a forma de governo indiferente para o continente também se mantém num patamar próximo a 20%. Assim Brasil, Equador, Venezuela e Paraguai, possuem os maiores índices de rejeição a governos democráticos, ficando Argentina, Uruguai e Venezuelai com os maiores índices de apoio à democracia. Dessa maneira, excetuando o Paraguai, que pode ser considerado um “ponto fora da curva”, os dados apresentam uma aproximação sobre os índices de aprovação de regimes autoritários. Isso pode apontar na direção de que esses valores ainda estão bem presentes na região.

Sobre partidos políticos e congressos nacionais, é também possível observar certo incremento positivo na região. A tabela abaixo aponta para esse movimento.

Tabela 12 – Legitimidade dos Congressos Nacionais e Partidos Políticos na América do Sul em 2010.

Países	Apoio ao Congresso Nacional (%)	Apoio aos Partidos Políticos (%)
Argentina	71	70
Bolívia	54	51
Brasil	43	44
Colômbia	54	55
Chile	70	63
Equador	40	42
Paraguai	53	52
Peru	55	57
Uruguai	71	75
Venezuela	78	84
Média América do Sul	59	59

Fonte: latinobarômetro - informe 2009/2010.

Portanto, é possível inferir que o processo democrático é considerado importante e que existe uma tendência para manutenção e avanço da democracia representativa entre os países da região. No entanto, quando o assunto é a percepção de pluralidade, onde todas as classes da população podem participar em muitos aspectos da vida política e social do seu país, surge uma crise de representação significativa. Segundo o mesmo informe, apenas 53% da população acredita que suas ideias políticas sejam consideradas pelos seus representantes. Contudo, em relação à primeira homogeneidade estrutural que se assenta sobre os princípios do pluralismo social e dos valores democráticos, apontada por Haas como determinante para integração europeia, essa pode ser considerada como um fator de equilíbrio regional e é um ponto positivo para o processo de integração.

Já, em outra homogeneidade valorizada por Haas, a arena política, essa se caracteriza por uma particularidade, ou seja, os partidos políticos nacionais, com algumas exceções, mantém uma relação distante com os partidos dos outros países. Não existe uma tendência de elaborar uma política comum e a identificação ideológica dos cidadãos na região, embora haja certa dispersão, pode-se dizer se situa ao centro de espectro político. A tabela a seguir demonstra esse perfil.

Tabela 13 – Espectro político ideológico na América do Sul.

Países	Nenhum (%)	NS/NR (%)	Esquerda (%)	Direita (%)	Centro (%)
Argentina	18	5	12	20	46
Bolívia	13	14	14	10	49
Brasil	14	21	11	20	35
Colômbia	6	13	8	37	37
Chile	20	9	16	16	39
Equador	23	9	8	10	50
Paraguai	6	21	7	25	40
Peru	17	19	11	14	39
Uruguai	3	8	30	18	41
Venezuela	9	13	25	25	28

Fonte: latinobarômetro - informe 2009/2010.

Em outras palavras, na região os governantes não são eleitos com votos de esquerda ou direita, mas com os votos de centro. Portanto essa observação é

importante no momento de caracterizar o espectro político do eleitorado que elege seu governante. Retornando a questão dos partidos políticos sul americanos é importante observar como estão distribuídos na arena regional, de acordo com a seguinte classificação de Sáez e Freidenberg,³⁸ ainda que abranja toda a América Latina:

No início dos processos de transição democrática (1978-1980), a América Latina contava com quatro cenários muito diferentes. O primeiro cobria os países com tradições partidárias sólidas, tanto em termos da existência de máquinas partidárias como de capacidade dessas máquinas para mobilizar o apoio de importantes setores da população. O segundo contemplava um modelo misto em que partidos antigos iriam coabitar com partidos novos surgidos do próprio processo de transição. O terceiro enquadrava os casos definidos pela manutenção da existência de organizações, mas historicamente vazias do ponto de vista político e social. Finalmente, o quarto estava presente nos países em que, somando-se a debilidade histórica partidária aos efeitos dos últimos tempos dos governos autoritários, mal havia um marco mínimo de partidos.

Tabela 14 – Cenário partidário na transição democrática na América do Sul.

Países	Países com tradição partidária sólida – máquina partidária definida e capacidade de mobilização importante.	Modelo misto em que convivem partidos antigos e novos surgidos no período de transição política.	Casos definidos pela manutenção de organizações, mas historicamente vazios do ponto de vista político e social.
Argentina	X		
Bolívia		X	
Brasil		X	
Colômbia *			
Chile	X		
Equador		X	
Paraguai			X
Peru	X		
Uruguai	X		
Venezuela *			

Fonte: elaboração própria a partir das definições de Sáez e Freidenberg.

* Colômbia e Venezuela não se encaixam na classificação, pois tiveram processos transicionais anteriores.

³⁸ Alcantara Sáez, Manuel & Freidenberg, Flávia. **Partidos Políticos na América Latina**. In *Opinião Pública*. Campinas. Vol. VIII, N°2, 2002, pp. 137-157.

No primeiro caso, com universo partidário anterior às imposições dos regimes autoritários, situam-se os partidos radicais e justicialistas na Argentina; democrata-cristãos, radicais e conservadores no Chile; colorados, blancos e da frente-ampla no Uruguai; APRA e Ação Popular no Peru. No segundo caso, aparecem os partidos surgidos durante os regimes militares ou nos períodos de transição. No Brasil, os principais foram o PT, PMDB, PFL, PDS, PTB e o PDT; na Bolívia surge o MNR (Movimento Nacionalista Revolucionário), o ADN (Ação Democrática Nacionalista) e o MIR (Movimento de Esquerda Revolucionária); no Equador aparece o PRE (Partido Roldosista Equatoriano) e o PSC (Partido Social Cristão). No terceiro caso, pode-se inserir o Paraguai com os Partidos Colorado e Liberal Radical, onde somente após as eleições constitucionais, do final do século passado, o jogo político ficou legitimado.

Portanto, uma análise inicial dessa classificação salienta a heterogeneidade regional dos principais quadros partidários. Isso, inicialmente, implica num distanciamento na busca por uma unidade regional, pois permite às elites políticas favorecer ou dificultar a formação de um pensamento convergente. Nesse ponto, o consenso ou a falta desse, além de influenciar a estabilidade política, pode ser atribuído como fator determinante para lograr a integração regional. Contrastando com a heterogeneidade partidária na região, a continuidade na condução das políticas nacionais sofreu e sofre o impacto de características exógenas e endógenas do jogo político nacional. A primeira contou com a perda de um referencial ideológico que surge com a queda do socialismo e do declínio das ideias de esquerda. A segunda é fruto das relações políticas nacionais e dos conflitos internos relativos às lideranças políticas, à formação da base partidária e às regras constitucionais dos Estados Nacionais.

Atualmente, na região, constata-se uma tendência para o espectro de esquerda em alguns países como demonstram as eleições de Rafael Corrêa no Equador, Evo Morales na Bolívia, Juan Mujica no Uruguai, Nicolás Maduro na Venezuela, Ollanta Humala no Peru e Dilma Rousseff no Brasil. Contudo uma observação mais aproximada é possível verificar diferenças ideológicas importantes entre os princípios de esquerda praticados por esses presidentes. Pode-se classificar Rafael Corrêa, Evo Morales e Hugo Chaves numa esquerda nacionalista

mais extrema. Juan Mujica, Dilma Rousseff e Michelle Bachelet numa esquerda próxima ao centro político e Ollanta Humala numa esquerda nacionalista menos radical. Por outro lado, em outros países, com as eleições de Juan Manuel Santos na Colômbia e com a ascensão recente de Horácio Cartes no Paraguai, uma parte da região se aproximou do espectro político de centro-direita. Essa formação heterogênea regional no executivo dos países da América do Sul, associados da mesma forma com as diversidades legislativas nacionais, inicialmente posicionam o continente num sentido oposto para formação de uma unidade de pensamento. Entretanto, o protagonismo e o pragmatismo político de alguns líderes alinhados com determinadas circunstâncias nacionais e regionais, em detrimento de um dogmatismo ideológico, podem oferecer novas oportunidades para fazer avançar a integração regional.

Sobre outra homogeneidade importante para o avanço funcional do processo de integração Haas (1966q, p.15) sugere o seguinte:

...la semejanza de los sentimientos y expectativas que experimentan los principales grupos dirigentes. La semejanza de su situación y la oportunidad de unirse han dado origen a una comunidad de visión entre los socialistas como entre los demócratas cristianos, los agricultores, los mineros, los corredores de seguros y los fabricantes de botellas. La complementaridad en las expectativas es además impulsada por el ritmo intenso del comercio, la correspondencia, las visitas y el turismo, que ya existía en 1950 pero que há aumentado três o cuatro veces desde entonces. Este cuadro puede ser sintetizado com precisión mediante la expresión "heterogeneidade simétrica": cada país está fragmentado según los lineamientos del pluralismo, pero cada grupo o classe tiene su equivalente en el país vecino. Em otras palabras, ningún país es internamente homogéneo, pero las líneas de separación son regionalmente homogéneas. De America Latina no puede decirse lo mismo.

A observação final de que na América Latina existia um processo diferente do europeu foi verdadeira, mas os tempos mudaram desde então. Hoje, se pode dizer que existe certo consenso na região, qual seja, a necessidade de crescer e se desenvolver, o que se aproxima da unidade de pensamento na Europa à época em que se fundou a ECSC e a CEE. Em pesquisa recente, elaborada pelo Latinobarômetro, sobre satisfação de vida e expectativas econômicas, a tabela abaixo evidencia a percepção positiva com a economia regional. Em 2010, com

exceção da Bolívia, todos os demais países sinalizavam uma perspectiva otimista com o momento econômico da América do Sul.

Tabela 15 – Índice de sentimento econômico na América do Sul 2008/2010.

Países	2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)
Argentina	103	90	103
Bolívia	100	105	99
Brasil	131	116	128
Colômbia	117	100	111
Chile	101	106	111
Equador	111	95	106
Paraguai	116	105	110
Peru	91	96	101
Uruguai	114	106	116
Venezuela	114	92	105

Fonte: latinobarômetro - informe 2009/2010.

Outro ponto que pode ser inserido nessa perspectiva é a confiança nas instituições. Essa tem variado bastante entre os países da região. Na Argentina, no Brasil e na Venezuela há um aumento significativo no ano de 2010, tanto no âmbito do governo, do congresso e do judiciário. Por outro lado, no Peru, na Colômbia, no Uruguai e no Chile, não tem havido alterações importantes. Já no Equador, na Bolívia e no Paraguai se registra um declínio na confiança das instituições democráticas. Dessa forma, é possível afirmar que, ainda que exista crescimento individual por país, a região aponta para a necessidade do crescimento dessa variável como forma de desenvolvimento da sociedade.

A última homogeneidade requerida refere-se à adoção de tomadas de decisões por parte dos Estados envolvidos na integração. Com a palavra Ernst Haas (1996r, p.15):

Los servicios estatales europeos son muy semejantes entre sí. Cada uno de ellos destaca la alta eficiencia profesional y un cierto estilo perentorio em la autoridad de las decisiones administrativas. Cada uno de ellos está acostumbrado a trabajar com grupos voluntários, a oír, a persuadir, a combinar el beneficio com la amenaza para obtener el consentimiento público para la política pública. No cabe extrañarse, pues, de que fuera relativamente simple llegar a decisiones administrativas regionales através de la negociación y el estudio continuos entre funcionarios estatales,

ayudados por funcionários supranacionales no diferentes em su formación y em su visión de sus colegas nacionales.

Nesse ponto, a comparação com a região sul americana precisa ser aproximada, principalmente no que alude a relação entre supranacionalidade e base estatal. Isso se deve a inexistência de uma organização supranacional institucionalizada na região. Sobre a base estatal, é preciso observar que os Estados Nacionais estão organizados de forma bastante diversa. Por outro lado, a formação dos mercados comuns como a CAN, o MERCOSUL e, mais recentemente, a UNASUL tem auxiliado, ainda que de forma difusa, a construção de consensos mínimos para efetivar a integração regional.

Talvez exista uma diferença positiva, ainda a ser confirmada, na comparação da América do Sul atual, no que tange à integração, com a Europa do pós-guerra, pois os movimentos e as ações para integrar já se encontram na região. Importante verificar que, mesmo com as recentes nacionalizações econômicas na Bolívia, Venezuela e Argentina, é possível observar uma maioria favorável no sentido de que o desenvolvimento regional dependa menos das empresas estatais e mais da economia e das empresas privadas, como demonstra a tabela seguinte.

Tabela 16 – Crença na economia de mercado e nas empresas privadas para o desenvolvimento da América do Sul.

Países	2007 (%) economia de mercado / empresas privadas	2009 (%) economia de mercado / empresas privadas	2010 (%) economia de mercado / empresas privadas
Argentina	36 / 46	32 / 53	54 / 69
Bolívia	54 / 51	48 / 61	51 / 62
Brasil	58 / 61	53 / 64	63 / 75
Colômbia	65 / 61	45 / 51	62 / 67
Chile	41 / 58	43 / 66	56 / 76
Equador	40 / 43	37 / 44	61 / 81
Paraguai	44 / 65	44 / 57	65 / 76
Peru	49 / 54	44 / 56	50 / 61
Uruguai	48 / 59	41 / 67	62 / 77
Venezuela	41 / 61	42 / 81	62 / 80

Fonte: latinobarômetro - informe 2009/2010.

Contudo, essa crença se torna bastante suscetível dos impactos fornecidos pelas crises econômicas. A queda dos índices em 2009, como mostra a tabela acima, é reflexo da crise econômica mundial de 2008. Por outro lado, as recentes rupturas de contrato tanto na área econômica como política na região, evidenciam uma provável instabilidade que precisa ser observada.

Por fim, é necessário observar a capacidade coordenadora do processo. Se, na Europa, os Estados Unidos foram os inicialmente os incentivadores financeiros da integração, a ECSC e CEE garantiram que essa avançasse para além do mercado comum. Por outro lado, a América do Sul não possui esse incentivo externo de coordenação para a integração. Ainda que existam blocos comerciais, movimentos e ações de cooperação, essas carecem de uma coordenação mais efetiva. Dessa forma, é possível que um ator da região, ou os mais importantes, possa conduzir e coordenar esse processo de integração, utilizando as instâncias interestatais existentes para alcançar esse objetivo.

Ao longo dessa seção, se adotou a abordagem neo-funcionalista para a análise das possibilidades estruturais de integração da América do Sul. Entretanto, além das condições estruturais é necessário observar também a percepção dos “players” regionais para formação da Comunidade Política.

5.2.1 *As Elites Regionais e a Comunidade Política na América do Sul*

Se uma Comunidade Política, conforme Haas abarca três atores, grupos interessados, partidos políticos e governos nacionais, se pode inferir que essa formação se sustenta, primeiramente, através das elites políticas e sociais. Portanto, esse projeto posiciona os cidadãos de maneira não determinante para a fase inicial do processo de integração, o que pode ser explicado em função dos interesses imediatos forjados pelo processo inicial da integração. Esses podem ser observados por meio das ações e discursos provenientes das relações entre essas elites, isto é, aqueles indivíduos ou grupos que tomam as decisões importantes, cujas consequências influem significativamente na vida da comunidade em que estão inseridos. Essas deliberações se apresentam entre as adoções de decisões públicas, seja como partícipe de um governo, seja como pessoas de influência ou

como porta-vozes dos partidos políticos. Estas carregam a prerrogativa de serem decididas por dirigentes maiores em contraste com a massa de seus participantes. Longe de formar um grupo coeso, essas elites possuem percepções diferentes, que se originam dos interesses e das ações políticas nacionais.

Nesta perspectiva, a pesquisa vai se valer do trabalho, realizado em 2008, do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, sobre a “Percepção das elites sul-americanas e o impacto das desigualdades sociais na estabilidade democrática”. O trabalho sistematizou determinados posicionamentos políticos das elites de seis países latino-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, México e Venezuela. Nessa pesquisa, foram entrevistados 829 membros dos setores governamentais, partidários, empresariais, sindicais e intelectuais desses países, na tentativa de estabelecer a forma e o papel das elites nacionais na integração regional. Foram observados, para os setores governamentais, os assessores diretos dos Ministérios e secretários de Governo, representantes dos Ministérios diretamente ligados às políticas públicas de combate à desigualdade e consolidação democrática, participantes das principais Comissões parlamentares, prioritariamente os parlamentares com função de Presidente ou Vice de cada Comissão. Quanto aos partidos políticos, foram sorteados senadores e deputados representantes dos partidos mais expressivos e de maior representação. Já, os empresários foram definidos a partir da consulta e cruzamento das informações divulgadas por veículos de comunicação, como Revista Exame, Jornal Valor e Gazeta Mercantil, que definiu uma lista dos mais influentes. Para os sindicatos, foram selecionados os presidentes e diretores das principais organizações sindicais. Por último, os atores sociais - intelectuais jornalistas e ONG's – utilizando pesquisas junto aos meios de comunicação e consulta a outras fontes, como participação em Fóruns e Redes nacionais e internacionais.

Sobre integração regional, o questionamento “sobre com qual grupo o país deveria colaborar mais estreitamente”, as respostas encontram-se na tabela abaixo:

Tabela 17 – Com qual grupo o país deveria colaborar mais estreitamente.

Elites	Organizações Externas (União Europeia, Brics, APEC, Grupo dos Sete)	Integração Sul Americana (MERCOSUL, CAN e ALBA).
Governos Nacionais	49,2%	50,8%
Partidos Políticos	39,6%	60,4%
Empresários	67,5%	32,5%
Sindicatos	37%	63%
Atores Sociais	42,9%	57,1%

Fonte: Nupri 2008.

Observando a tabela acima, é possível definir que o sentimento do empresariado possui uma tendência significativa para colaborar preferencialmente com aquelas organizações fora do contexto da região sul americano, em oposição aos demais grupos, salvo o setor governamental, que se divide quanto à questão. Chama atenção que o Chile e o Brasil possuem de parte do empresariado, os maiores índices de preferência para colaboração com as organizações externas, respectivamente 93,5% e 71,7%. Já, pelo lado dos governos e partidos políticos nacionais, a Argentina com respectivamente 80% e 78,9% e a Venezuela, com 92,3% e 81,8%, mantém a preferência de associação com as entidades regionais. Da mesma forma, mantém um apoio relevante à integração regional, a Argentina, com 73,3%, e a Venezuela, com 78,8%.

Ainda que as percepções para cooperação sejam distintas, pode-se considerar que o valor “integração” está presente entre todos esses atores sociais de cada país pesquisado, dado importante para o futuro da cooperação regional. Por outro lado, é interessante verificar que os partidos políticos apoiam a associação com as instituições regionais, fator que se altera quando esse grupo alcança o poder. Esse último fenômeno, segundo essa mesma pesquisa, deve ser melhor estudado, pois representa uma mudança de percepção importante.

Em outras indagações sobre integração na região, a pesquisa questionou a solução para acabar com os problemas sociais e se ajuda financeira aos países vizinhos prejudicava a distribuição de renda nacional. As respostas a essa questão ficaram distribuídas na tabela seguinte.

Tabela 18 – A solução para os para os problemas sociais do país seria a integração regional e se ajuda financeira aos países vizinhos compromete à distribuição interna de renda.

Elites	Concorda que a solução para os problemas sociais do país seria a integração regional.	Discorda que a ajuda financeira aos países vizinhos compromete à distribuição interna de renda.
Governos Nacionais	78,9%	77,6%
Partidos Políticos	81,8%	74,2%
Empresários	44,5%	56,1%
Sindicatos	83,1%	71,4%
Atores Sociais	68,6%	87,3%

Fonte: Nupri 2008.

Uma verificação rápida dos indicadores acima indica, com exceção do empresariado, um consenso importante para integração da região. Mesmo que não se defina a forma do auxílio financeiro e o caminho para lograr a cooperação, a tabela de alguma maneira assevera que a integração pode avançar na região.

Sobre a capacidade de aumentar as trocas comerciais e os investimentos interestatais, fatores determinantes para a prosperidade na região, a pesquisa apontou também uma convergência de percepção significativa entre os atores sociais envolvidos. Somando os fatores “importantes e muito importantes” os índices atingem uma aceitação superior a 70% em todos os grupos pesquisados.

Tabela 19 – O aumento do intercâmbio comercial e de investimentos com os países vizinhos é importante no combate à desigualdade.

Elites	Nada Importante	Pouco Importante	Nem muito, nem pouco	Importante	Muito Importante
Governos Nacionais	1,4%	9,1%	17,5%	47,6%	24,5%
Partidos Políticos	1,0%	3,0%	19,0%	49,0%	28,0%
Empresários	3,9%	3,9%	14,8%	50,8%	26,6%
Sindicatos	0%	1,2%	13,3%	51,8%	33,7%
Atores Sociais	2,2%	7,1%	12,0%	54,6%	24,0%

Fonte: Nupri 2008.

Ainda que a pesquisa não contemple todos os países do continente sul americanos, mas aborde os principais, ela apresenta determinadas convergências significativas nas ações e no pensamento dos principais atores em prol de uma possível Comunidade Política supranacional na região. Tanto os valores estruturais,

quanto a percepção das elites regionais, apontam para uma tendência de compartilhamento das necessidades para o crescimento da região. Se esta constatação não estabelece uma relação direta com a criação de uma instituição regional, indica certamente um sentimento favorável para essa construção.

5.3 O MERCADO ELÉTRICO E A FORMAÇÃO DO SPILL-OVER NA AMÉRICA DO SUL

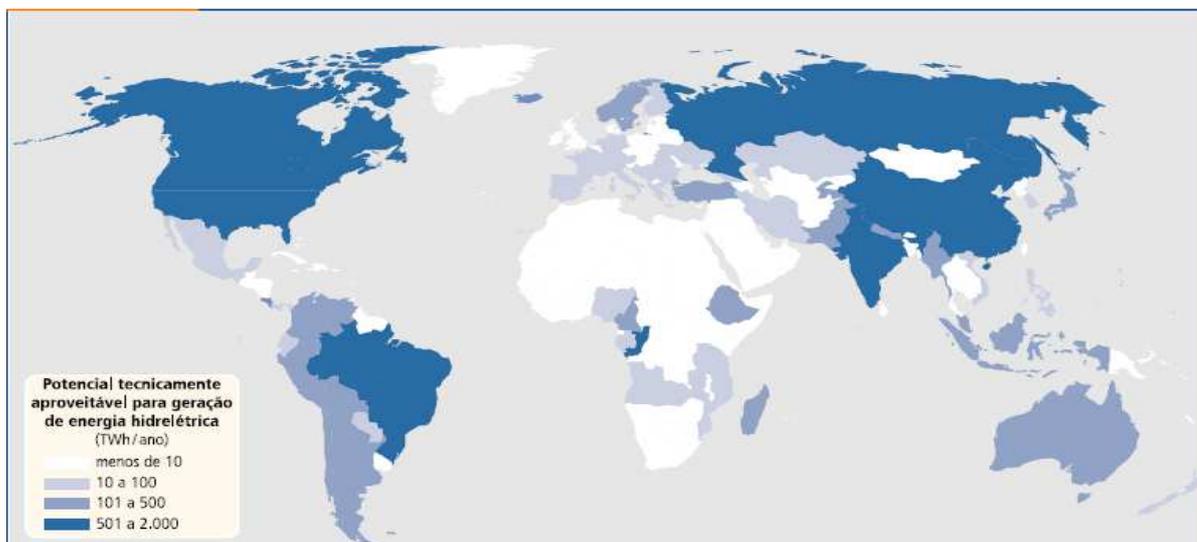
Como conceito, o *spill-over* refere-se à dinâmica pela qual determinados atores de um bloco regional são persuadidos a incrementar o nível de cooperação. Dessa forma, uma determinada ação alusiva a um objetivo específico determina uma nova condição, em que esse objetivo só será preservado por meio de novas ações adicionais, que criam uma nova exigência e necessidade de alargamento das propostas iniciais, para manutenção e efetivação do tratado fundacional. Destarte, esse desborde pode ser compreendido pela associação eficiente da sociedade, da nova estrutura institucional e da lealdade dos estados nacionais para com essa nova ordem regional. Portanto, a formação do *spill-over* ocorre quando existe o desborde de cooperação dos setores econômicos para os setores políticos.

Nesse sentido é possível determinar que as ações desenvolvidas para estabelecer acordos entre as “low politics” pressionam de alguma maneira as futuras ações da “high politics”, mantendo uma disposição de dependência com as ações iniciais. Assim, Malamud (2005, p.7) observou:

According to some authors, integration is deemed to failure –or will simply not take place— if it is not based on previous economic cooperation (Tamames 1994) or interdependence (Moravcsik 1998). This is considered the reason why pre-war attempts at European integration failed to succeed, as they were oriented toward ambitious political goals but fell short of achieving a preceding level of economic integration. However, once adequate levels economic interdependence and cooperation have been met, some kind of institutional arrangement is needed to overcome emerging problems of coordination, externalities, and collective action (Wallace 1999). The Treaties of Rome and the earlier one of Paris, among other more encompassing agreements such as NATO, initially provided such arrangement to Western Europe.

Em linhas gerais, quando os interesses da burocracia técnica ou elites interessadas não são acolhidos no plano nacional, essas buscam realizar tratados no âmbito regional. Essa atitude, em algum momento, tende a deslocar as lealdades nacionais para a arena regional. Acordos deste tipo devem, preferencialmente, possuir duas dimensões: pressionar as políticas domésticas para um novo alinhamento comunitário, inspirado por algum tipo de cooperação econômica, e ter capacidade de estabelecer e prover novos compromissos na região. Em vista disso, esses compromissos devem ser realizados entre áreas com grande potencial estratégico e, como observou Schmitter, com baixo nível de controvérsias. Nesse sentido, a capacidade elétrica regional, com seus abundantes recursos, pode ser inspiradora de um processo de integração mais avançado na América do Sul. O potencial para utilização da hidroeletricidade na região (Fig. 4) se situa entre maiores do mundo, à frente de outras regiões importantes como a Europa.

Figura 4 - Potencial tecnicamente aproveitável para geração de energia hidrelétrica no mundo em 2005.



Fonte: Elaborado com base dados de THE INTERNATIONAL JOURNAL ON HYDROPOWER & DAMS – UHD. World Atlas & Industry Guide. 2000. (Retirado do Atlas de Energia Elétrica do Brasil – 2005)

Mesmo sem mencionar as fontes de energias alternativas ou renováveis, advindas da energia eólica e da biomassa, que se situam numa utilização ainda complementar para indústria elétrica, as capacidades das reservas de carvão mineral (Fig. 5) e gás natural (Fig. 6), ainda que situadas um pouco abaixo de outras

regiões do mundo, seriam suficientes para movimentar as atuais e novas usinas térmicas.

Figura 5 – Reservas, produção e consumo de carvão mineral no mundo / 2009.

	Reservas (R)		Produção (P)		Consumo		R/P*
	10 ⁸ ton	Participação no total	10 ⁸ ton	Participação no total	10 ⁸ tEP	Participação no total	Anos
América do Norte	257.783,0	26,2%	1.072,2	22,2%	591,5	24,7%	240,4
América do Sul e Central	21.752,0	2,2%	53,8	1,1%	17,8	0,7%	404,3
Europa e antiga URSS	355.370,1	36,1%	1.161,0	24,0%	506,1	21,1%	306,1
África e Oriente Médio	57.077,0	5,8%	231,0	24,0%	99,0	4,1%	373,4
Ásia (Pacífico)	292.471,0	29,7%	2.314,7	47,9%	1.183,5	49,4%	126,4
Total	984.453,1	100,0%	4.832,7	100,0%	2.397,9	100,0%	203,7
Brasil	11.929,0	1,2%	5,80	0,1%	12,00	0,5%	> 500

Fonte: BP STATISTICAL REVIEW OR WORLD ENERGY. London: BP, 2003. Disponível em: www.bp.com/worldenergy. (Retirado do Atlas de Energia Elétrica do Brasil – 2005). (*) Tempo que as reservas durariam, sem novas descobertas e com o nível de produção de 2002.

Elas complementariam com efetividade uma matriz energética interconectada regionalmente, ainda que o custo dessas geradoras fosse superior às fontes de geração hidráulicas.

Figura 6 – Reservas, produção e consumo de gás natural no mundo / 2009.

	Reservas (R)		Produção (P)		Consumo		R/P*
	10 ⁹ m ³	Participação no total	10 ⁹ m ³	Participação no total	10 ⁹ m ³	Participação no total	Anos
América do Norte	7.150	4,6%	766,00	30,3%	790,30	31,2%	9,33
América do Sul e Central	7.080	4,5%	103,00	4,1%	98,00	3,9%	68,74
Europa e antiga URSS	61.040	39,2%	988,10	39,1%	1.043,80	41,2%	61,78
Oriente Médio	56.060	36,0%	235,60	9,3%	205,70	8,1%	237,95
África	11.840	7,6%	133,20	5,3%	67,40	2,7%	88,89
Ásia (Pacífico)	12.610	8,1%	301,70	11,9%	330,30	13,0%	41,80
Total	155.780	100,0%	2.527,60	100,0%	2.535,50	100,0%	61,63
Brasil	230	0,1%	9,10	0,4%	13,70	0,5%	25,27

Fonte: BP STATISTICAL REVIEW OR WORLD ENERGY. London: BP, 2003. Disponível em: www.bp.com/worldenergy. (Retirado do Atlas de Energia Elétrica do Brasil – 2005). (*) Tempo que as reservas durariam, sem novas descobertas e com o nível de produção de 2002.

A possibilidade de encontrar interesses mútuos e compartilháveis na indústria elétrica pode influenciar a formação de uma lealdade disposta sobre uma unidade central de planejamento e organização dos fluxos elétricos regionais. A Alta Autoridade da ECSC foi criada dentro dessa perspectiva, incluindo a prerrogativa de

propagar as vantagens de cooperação de modo a legitimar tais condutas, intensificando o processo daquela base institucional. Nesse ponto é relevante observar que além de garantir uma isonomia no cumprimento dos contratos, as questões pertinentes ao mercado do carvão e do aço possuíam força para estimular outras áreas, estimulando e alargando todo processo de integração. Assim os enlaces sistêmicos derivados dessa interação econômica configuram a lógica funcional.

É importante observar que instituições são sistemas de regras e que institucionalização é o processo mediante o qual tais regras são criadas. A evolução dos fatos geradores da integração tende a construir novas percepções na sociedade, influenciando os governos nacionais para que se tornem reflexivos a tais demandas. Isso implica na aceitação do desenvolvimento institucional regional necessário para a integração. Nesse ponto, os governos tendem a relativizar parte da sua autonomia para atender as necessidades dos grupos interessados. A formação de uma instância para além dos Estados Nacionais, que surge no decorrer das mediações políticas e econômicas, só será atingida se houver transferência de lealdade para essa nova organização. Assim, Ben Rosamond (2000, p.16) observa:

Haas initially defined “loyalties” in terms of the attributes of political community, so that a population is “loyal to a set of symbols and institutions when it habitually and predictably over long periods obeys the injunctions of their authority and turns to them for the satisfaction of important expectations”.

Tomando como verdadeira a premissa da teoria Neo-funcionalista, é possível inferir que esse deslocamento de lealdade se dá devido às interações entre os atores regionais. Essa racionalidade instrumental, na medida em que ocorrem essas interações, modifica os interesses remetendo-os da arena nacional para a regional.

Contudo, embora todos os esforços dispendidos pelas instituições sul americanas, não se verifica a lógica expansiva do neo-funcionalismo na região. A forma e o conteúdo das relações interestatais se baseiam essencialmente na vontade política das lideranças nacionais. Concretamente, pode-se dizer que as ações difusas, que compõem o arcabouço decisório dos outros grupos interessados na integração regional, facilitam a postura política dos governos nacionais. Esses

tendem a utilizar os espaços institucionais criados na região para fortalecer interna e externamente suas relações de poder.

Dessa forma, todos os processos de cooperação na América do Sul têm um forte apelo político, marcado pela tendência dos governos nacionais determinarem o rumo que a integração deva seguir. Essa constatação sugere o oposto da teoria de Ernst Haas, subordinando todos os demais enlaces regionais ao poder político. Assim, a integração econômica não se estabelece na fase inicial de tais processos, senão sendo consequências de outras ações em nível regional. Não se verifica, portanto, a formação do *spill-over* ou desborde, pois o ponto de partida dessas ações é o político, não o econômico. Essa importante observação, que perpassa todas as instituições regionais, pode, na perspectiva neo-funcionalista, ser a causa de avanços irrisórios e fracassos recorrentes quando o tema é integração. Portanto, essa lógica de integração, inversa aos pressupostos do Neo-funcionalismo, sustentada pelas volições políticas imediatas, não avança. Assim, o momento é oportuno para salientar o “estado da arte” das relações comerciais regionais.

O Acordo de Livre Comércio entre MERCOSUL e CAN se instalou a partir de 1995. O avanço desse processo permitiu que todos os países da Comunidade Andina possuíssem a qualidade de Estados Associados ao MERCOSUL. Da mesma forma, o inverso também se estabeleceria, ou seja, todos os países do Mercado Comum do Sul possuem a condição de Estados Associados à CAN. Contudo, essa abertura comercial só deverá ser atendida na sua integralidade a partir de 2018, prazo superior ao negociado entre a CAN e União Europeia ou os Estado Unidos, o que determina uma tendência para priorizar as relações comerciais para fora do âmbito regional. Assim, mesmo com o objetivo de incentivar à integração sul americana através de canais específicos de cooperação econômica e comercial formulados pela UNASUL, o comércio interregional, segundo dados da ALADI, apresentou em 2010 um índice de apenas 22,4% do total das trocas comerciais dos países da região. No mesmo período, a Europa apresentou, através das suas trocas comerciais, um índice superior a 60% de comércio endógeno ao bloco.

Tabela 20 – Participação Comercial dos Países Sul Americanos no Contexto Regional.

Países	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	37,7%	37,4%	38,6%	38,2%	36,6%
Bolívia	58,4%	60,6%	56,5%	56,9%	55,7%
Brasil	18,0%	17,0%	16,5%	16,5%	15,8%
Chile	18,9%	21,2%	20,4%	19,0%	19,0%
Colômbia	23,8%	22,2%	20,5%	17,0%	16,0%
Equador	30,6%	31,6%	28,2%	25,6%	25,0%
Paraguai	53,4%	55,0%	56,1%	51,1%	50,7%
Peru	24,7%	24,2%	20,4%	19,8%	19,9%
Uruguai	56,3%	53,3%	53,6%	45,0%	46,1%
Venezuela	27,4%	33,5%	29,5%	25,4%	24,2

Fonte: ALADI 2010.

Observando a tabela acima, somente Bolívia, Paraguai e Uruguai têm mantido um nível importante de trocas comerciais na região. Nos demais existe uma tendência de redução desses valores, o que pode influenciar o processo institucional regional. O reflexo dessa situação pode ser verificado quando se observa a realidade da dimensão político-institucional comunitária da região. Com exceção da CAN, os outros organismos voltados para integração revelam uma frágil base institucional na comparação com a UE, conforme tabela abaixo.

Tabela 21 – Dimensão da Institucionalização na América do Sul / União Europeia.

Países	Processo de internalização das normas	Instituições com administração exclusiva	Instituições com sede própria
CAN	Automática	4	4
MERCOSUL	Eventual	2	2
UNASUL	Eventual	1	1
UE	Automática	6	6

Fonte: elaboração do autor com base no trabalho apresentado no 35º Encontro Anual da ANPOCS, GT 28 – Política Internacional - “A Institucionalização de blocos de integração: uma proposta de critérios de medição” de João Carlos Amoroso Botelho, Universidade Federal de Goiás, outubro de 2011.

O estudo da pesquisa supracitada observa que UE e a CAN possuem uma forma automática de internalização das normas nas legislações nacionais dos seus Estados partícipes, apresentando os maiores índices de instituições coordenadas por técnicos com dedicação exclusiva e com sede própria para essa atividade. Ainda

sinaliza que CAN mantém a segunda posição geral na dimensão político-institucional entre os pesquisados.

Mesmo que exista uma tendência decrescente das trocas comerciais, alinhada com fortes apelos protecionistas nacionais, o intercâmbio elétrico, ainda que de forma incipiente, ocorre na região sul-americana. É bem verdade que esses têm privilegiado as relações bilaterais, utilizando uma lógica que se estabelece envolvendo os Governos Nacionais e suas políticas mais prementes. Por outro lado, a natureza essencial que qualifica o setor elétrico como fonte fundamental para estruturar a sociedade, determina que as ações ocorridas no âmbito da indústria elétrica possuam capacidade para influenciar outros setores de maneira definitiva. Isso indica um possível potencial para formação do *spill-over* na região, o que se observa em determinadas aproximações interestatais. Em 2009, durante visita oficial do presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Paraguai, definiram-se importantes entendimentos sobre as questões do relacionamento bilateral, relativas à gestão de Itaipu e aos rendimentos auferidos pelo Paraguai. Nesse encontro, ainda foram tratados outros temas importantes, como obras de infraestrutura de interesse dos dois países, comércio, investimentos, regularização migratória, desenvolvimento entre fronteiras e cooperação técnica. Estes acordos possuem um forte significado, ou seja, que a construção da bilateralidade energética tem potencial para alargar competências para outras áreas, se constituindo num catalizador para realização de novos enlances comerciais intra-regionais. Observando a formação da UCPTTE e suas disposições iniciais são possíveis verificar que essa aproximou os Estados europeus signatários, garantindo a existência de uma base técnica de apoio aos sistemas elétricos. Isso incentivou a criação de padrões comerciais e políticos, asseverando uma confiança importante nesse novo arranjo. Nesse sentido, essa nova instituição, encontrou uma forma equilibrada entre centralização, necessária para operação interligada e descentralização para manutenção, segurança, confiabilidade e eficiência transparente para a disponibilidade e abastecimento energético.

Além disso, é razoável verificar que mais energia elétrica disponível significa, em tese, maiores investimentos na infraestrutura, propiciando maiores investimentos nos setores produtivos, gerando mais empregos, que pode derivar em maior

consumo, tudo isso fechando um ciclo econômico e “transbordando” para efetivar a integração.

A prática das relações comerciais no continente aponta, entretanto, para outra realidade, conforme sugere a tabela seguinte. Com exceção de Bolívia e Paraguai, extremamente dependentes das trocas intrarregionais, os demais países apresentam uma prioridade comercial com os países fora do eixo das Américas do Sul e Latina. Nesse aspecto, as exportações, do Chile, Peru e Venezuela, em torno de 80%, são destinadas também para esses mercados. Sobre dependência dos fluxos comerciais, Brasil, Colômbia e Venezuela apresentam uma boa inserção internacional, em detrimento dos intercâmbios regionais. As relações comerciais entre Brasil e Argentina assumem, em 2006, um valor próximo de 20 bilhões de dólares, representando quase 30% do comércio entre os países da América do Sul.

A pesquisa estatística da CEPAL em 2011 aponta que a maioria dos fluxos relevantes, acima de um bilhão de dólares, tem o Brasil como origem ou destino. Dessa forma, ainda que as relações comerciais possuam a característica de sinalizar para políticas comuns e objetivos compartilháveis, o que se observa na região é certo vacilo comercial, fruto das políticas nacionais comprometidas com valores locais para manutenção e alcance do poder político. Assim, ainda que as agendas políticas possuam sua importância dentro do processo, isso remete para uma necessidade de buscar novas formas de impulsionar as relações comerciais, inserindo os principais atores da Comunidade Política regional para atingir os objetivos da integração.

Sobre o começo da integração europeia, se faz necessário ressaltar a dimensão política que apoiou a criação da ECSC. Embora a premissa econômica estivesse presente como fator de desenvolvimento e segurança regional, o viés político apareceu muitas vezes subjacente nessas questões. Mas, nesse ponto, é preciso observar que, na formação da ECSC, os políticos eram apenas mais um grupo participante do processo, não o único interessado ou fomentador de tal política, como ocorre com frequência na América do Sul.

Tabela 22 - Intercâmbio comercial dos países da América do Sul em 2011 no continente e com outras regiões no mundo.

Países	EXPORTAÇÕES				IMPORTAÇÕES			
	América do Sul	A. Latina e Caribe.	Demais países do mundo	Total	América do Sul	A Latina e Caribe	Demais países do mundo	Total
Argentina	36,8	5,3	57,9	100	44,2	3,1	52,7	100
Brasil	19,3	6,5	74,1	100	71,7	4,2	24,1	100
Bolívia	63,9	1,7	34,4	100	15,8	1,4	82,8	100
Chile	11,3	5,5	83,2	100	32,3	2,7	65,0	100
Colômbia	21,3	9,8	68,9	100	24,1	10,1	65,8	100
Equador	21,3	6,1	72,6	100	33,4	4,1	62,5	100
Paraguai	58,8	0,5	40,7	100	51,9	0,7	47,3	100
Peru	16,4	4,2	79,4	100	41,0	4,1	54,9	100
Uruguai	31,1	5,9	63,1	100	48,6	1,3	50,1	100
Venezuela	4,7	8,9	86,5	100	28,2	7,5	64,3	100
América do Sul	18,6	6,6	74,8	100	27,7	3,9	68,4	100

Fonte: CEPAL – informativo 2011.

Assim, nessa linha, é preciso um altruísmo político regional que apoie a formação de uma base institucional para além dos Estados Nacionais, que incentive e amplie novos acordos comerciais. Interessante observar que esse apoio, quando acontece para uma determinada demanda e sua conseqüente concretização. A Comunidade do Carvão e Aço é um exemplo dessa assertiva.

De modo geral, a atual conjuntura das matrizes elétricas nacionais é inquietante. Entre os principais países da região, Argentina, Brasil e Chile, o déficit energético tem aumentado a instabilidade econômica na região. A incerteza da garantia do abastecimento elétrico afasta novos investimentos. Por outro lado, integrar as indústrias elétricas nacionais não é tarefa simples. Construir linhas de transmissão, interconectando sistemas de eletricidade, necessita coordenação e planejamento. Uma rápida observação do mapa elétrico (Fig. 1), na página 23, tem-se a noção exata do desafio regional. O grande vazio elétrico se estabelece no centro do continente, ou seja, é preciso interligar o “Atlântico e o Pacífico”. Mas, não

se pode edificar esse novo arranjo regional esquecendo determinadas premissas importantes. Essa transformação precisa ocorrer concomitantemente com a melhoria e abertura de novas rodovias, trazendo consigo a construção de uma nova malha de telecomunicações, dando início a novas oportunidades comerciais, que eclodiriam de todo esse processo dinamizador. Tudo isso estabelecido, a lógica expansiva do Neo-funcionalismo poderia ser observada, ou seja, a ação para construção de um sistema elétrico regional seria garantida por novos contratos advindos dos novos acordos comerciais, rodoviários e de telecomunicações, de maneira que esses poderiam asseverar o compromisso inicial.

5.4 O SISTEMA ELÉTRICO BRASILEIRO COMO MODELO PARA INTEGRAÇÃO ELÉTRICA REGIONAL

Em recente trabalho sobre o processo de integração elétrica regional, elaborado pelo Grupo de Estudos do Setor Elétrico (GESEL), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)³⁹, foi observado o potencial do Sistema Elétrico Brasileiro (SEB) como possível modelo para interligar fisicamente os sistemas de eletricidade do continente. Segue o relato:

Nesse sentido, a experiência brasileira do Operador Nacional do Sistema ONS, criado em 1998, seria bem aproveitado no contexto de integração energética do cone sul no sentido de se criar um operador sul americano capaz de aperfeiçoar os recursos de eletricidade na região de forma eficaz para todos os países. Entretanto isso é mais do que uma decisão técnica, é uma decisão política, que tornaria os países sul americanos interdependentes energeticamente. Do lado da comercialização de energia, o Brasil possui grande experiência acumulada pelo Mercado Atacadista de Energia (MAE), que foi sucedida pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), também criada a partir do novo modelo do setor elétrico.

Assim como nos demais países da região, o novo modelo brasileiro de regulação do setor elétrico começou efetivamente durante a última década do século passado. A Lei 9074/95 pretendeu introduzir um mercado competitivo, caracterizando uma livre competição nos segmentos de geração e distribuição de

³⁹ CASTRO Nivalde, ROSENAL Rubens, GOMES Victor. – A Integração do Setor Elétrico na América do Sul: características e benefícios. Textos de Discussão do Setor Elétrico (TDSE N°10) GESEL/UFRJ, Rio de Janeiro, setembro de 2009.

energia elétrica, com uma tentativa de atrair investimentos privados para um setor que precisava se expandir.

Com a criação da ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), em 1996, autarquia vinculada ao Ministério de Minas e Energia, o governo brasileiro procurou formar um ente regulador e fiscalizador desse novo mercado. Em 1998, foi criado o ONS (Operador Nacional do Sistema Elétrico), entidade de direito privado, sem fins lucrativos, responsável pela coordenação e controle da operação das instalações de geração e transmissão de energia elétrica do SIN (Sistema Interligado Nacional).

A Lei 10848/2004 definiu o novo marco regulatório do setor elétrico. Uma das premissas desse novo modelo era estimular os investimentos privados reduzindo o risco para esse investidor. Essa lei corretiva procurou introduzir a redução da tarifa, mediante a realização de leilões de energia, e garantir a manutenção do fornecimento de energia, adotando contratos de longo prazo, garantindo o repasse às tarifas dos consumidores finais. Entretanto, a Eletrobrás, empresa estatal, permanece sendo a principal geradora de energia, controlando mais da metade da capacidade elétrica instalada no país.

Nesse breve resumo sobre o novo SEB (Sistema Elétrico Brasileiro), que se formou a partir de 1996, é possível observar que esse sistema começou sem que instrumentos importantes de gestão do novo modelo estivessem implantados. De alguma forma, isso demonstra uma falta de critérios verificados entre a privatização e a estruturação de planejamento e de regulação dos serviços desse setor. Essa constatação pode indicar que o processo de privatização do SEB priorizou a venda de ativos, ou seja, a privatização não se inseriu no projeto de reforma do setor elétrico, mas apenas serviu para respaldar a privatização iniciada. Portanto, pode se concluir que esse novo modelo nasceu para atender interesses políticos diversos e remete a um processo de duvidosa transparência.

O SEB atualmente possui empresas totalmente verticalizadas (as maiores) e empresas desverticalizadas⁴⁰ (distribuidoras de alguns estados, boa parte já privatizada). Possui ainda empresas que atuam nos dois segmentos, geração e transmissão, ou seja, que são verticalizadas, mas não operam em toda a cadeia de produção. Nesse sistema, a Eletrobrás (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.), empresa

⁴⁰ Estrutura de mercado que consiste em separar os setores de geração, transmissão e distribuição de eletricidade.

estatal sob o controle acionário da União, é a grande holding do setor elétrico brasileiro, com ativos na geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. A Eletrobrás mantém-se como representante brasileiro na participação do capital social da usina de Itaipu, além de continuar a exercer a função de agente financiador, administrando alguns recursos setoriais como, por exemplo, a Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis (CCC)⁴¹, a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)⁴², a Reserva Global de Reversão (RGR)⁴³, o Uso de Bem Público (UPB)⁴⁴ e o Programa de Incentivo as Fontes alternativas de Energia Elétrica (PROINFA)⁴⁵, que são aplicados em empréstimos ou investimentos nas atividades de energia elétrica. Portanto, mesmo com a atual medida provisória (MP 579)⁴⁶, que altera um pouco o quadro elétrico nacional, uma constatação já se pode inferir da concepção do SEB. Embora todas as reformas ocorridas no setor, através dos processos de desverticalizações e privatizações de algumas empresas, a presença do Estado na indústria elétrica continua significativa. Essa presença, via-de-regra, tem se utilizado do SEB para implementação de políticas públicas, algumas necessárias, mas outras concorrentes. No cotejamento dos encargos setoriais acima, é possível observar a questão da universalização da energia elétrica embutido nos encargos da CDE, na RGR e no UPB. Assim, a utilização do SEB como instrumento de implementação de políticas públicas não é recente. Só para citar:

Em 1993, durante um ciclo de palestras voltado para o resgate da história do setor de energia elétrica, iniciativa do Centro de Memória de Eletricidade no Brasil, Paulo Richer, primeiro presidente da Eletrobrás (Centrais Elétricas

⁴¹ CCC - Encargo setorial que financia os custos com a geração de energia à base de combustíveis fósseis, principalmente nos sistemas isolados, situados basicamente na região norte do País.

⁴² CDE - Encargo setorial destinado a promover o desenvolvimento energético dos Estados, os projetos de universalização dos serviços de energia elétrica, o programa de subvenção dos consumidores de baixa renda e à expansão da malha de gás natural para o atendimento dos estados que ainda não possuem rede canalizada.

⁴³ RGR - Encargo setorial utilizado em projetos de universalização dos serviços de energia elétrica, no Programa de Combate ao Desperdício de Energia Elétrica (Procel) e no Reluz, que trata da eficiência energética na iluminação pública dos municípios brasileiros;

⁴⁴ UPB - Encargo setorial que se destina ao desenvolvimento das ações no âmbito do programa de universalização do acesso à energia em áreas rurais e, a partir de 29.04.2002, os pagamentos das quotas passaram a compor as fontes de financiamento da CDE.

⁴⁵ PROINFA - Encargo setorial com o objetivo para diversificação da matriz energética brasileira e a busca por soluções de cunho regional com a utilização de fontes renováveis de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e da tecnologias aplicáveis no Sistema Interligado Nacional (SIN).

⁴⁶ Medida Provisória de 11 de setembro de 2012, que trata das renovações das concessões de energia elétrica e estabelece a redução dos valores das tarifas.

Brasileiras S.A.), narrou um episódio ocorrido durante o governo de Juscelino Kubistchek (1956-1961)... durante uma greve de bondes no Rio de Janeiro, para aumentar o salário dos motoneiros e cobradores, colocou um adicional na tarifa de energia elétrica para pagar o aumento dos grevistas, pois havia a ameaça de que se aumentasse a passagem dos bondes, a UNE (União Nacional dos Estudantes) iria para rua e viraria os bondes. (A Eletrobras e a história do setor de energia elétrica no Brasil: ciclo de palestras. [S.l.: s.n.]).

A lei de N° 9427, de 26 de dezembro de 1996, que institui a ANEEL, determina em linhas gerais, que essa agência tenha por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal; implementando-as para a exploração da energia elétrica e o aproveitamento dos potenciais hidráulicos; delegar com base no plano de outorgas e diretrizes aprovadas pelo poder concedente, os procedimentos licitatórios para a contratação de concessionárias e permissionárias do serviço público para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica; estabelecer tarifas para o suprimento de energia elétrica realizada às concessionárias e permissionárias e assegurar arrecadação de recursos suficientes para cobertura dos custos dos sistemas de transmissão. Portanto, pode se dizer que a lei que instituiu a ANEEL é definitiva para o SEB, prevalecendo de forma efetiva nas transações da indústria elétrica brasileira.

Com as reformas surgidas no SEB, a partir dos governos de Fernando Henrique e Lula, é possível verificar a apropriação da administração da indústria elétrica para satisfazer políticas de governo que pouco ou nada tinha a ver com o setor. Dessa forma, é notório observar certo esgotamento na gestão do SEB e na implementação de novas políticas para auxiliar a expansão, a continuidade e na segurança da infraestrutura elétrica brasileira. Com efeito, tanto o processo que desencadeou as reformas do setor, com a venda de ativos para reforço da política econômica do governo Fernando Henrique e a ações sociais que utilizam o SEB como garantidor de políticas pública no governo Lula, são eminentemente políticas. Nessa mesma linha, segundo um estudo elaborado pelo Instituto Eletrotécnica e Energia da Universidade de São Paulo (USP), em 2007, ao longo dos últimos anos, a ANEEL tem sido frequentemente usada “politicamente”, ou seja, tem observado

seus recursos financeiros sofrerem um significativo contingenciamento⁴⁷ por parte do governo federal. Esse contingenciamento foi de 34,8% em 2002, 59,2% em 2003, 64,3% em 2004 e 73,5% em 2005. As receitas desse órgão são arrecadadas dos usuários através das tarifas de energia, com a finalidade de custeio das suas atividades. Portanto, a utilização desses recursos para outros fins indica preponderantemente uma submissão dos interesses da sociedade às estratégias da política econômica. Outro exemplo de desconhecimento da realidade do SEB foi o Programa Luz para Todos (PLT). Apesar das boas intenções contidas no projeto, existe uma questão de difícil resposta, qual seja como repassar para as tarifas dos consumidores finais, em cada área de concessão, os investimentos, os custos operacionais e de capital de um programa de universalização de energia elétrica tão grande. Com efeito, as novas unidades consumidoras, em sua maioria, se enquadrarão também como aptas a subsídios tarifários. Em determinadas regiões do país, será difícil definir quem se encontra mais abaixo na cadeia social, se as novas unidades consumidoras que receberão o benefício ou os que arcarão com sua parcela de contribuição na cobertura dos custos do programa.

Além dos encargos setoriais, a carga tributária consolidada é bastante significativa, tanto para quem paga, quanto para quem recebe, como se pode observar na lista abaixo de tributos que incidem sobre o setor:

- Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)
- Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP)
- Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)
- Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)
- Imposto de Renda sobre a Pessoa Jurídica (IRPJ)
- Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública – CIP (tributo)

A incidência desses tributos e encargos sobre a sociedade é evidente. O pagamento direto através da tarifa de energia elétrica e outros embutidos na cadeia produtiva da indústria elétrica, oneram tanto as empresas, quanto os consumidores.

⁴⁷ Contingenciar significa controlar, limitar, no caso, o crédito ao setor público. O contingenciamento do crédito ao setor público é uma determinação que deve se compreender dentro do contexto de uma série de medidas cujo exemplo é a Lei de Responsabilidade Fiscal, que se vêm tomando desde 2000, com o escopo de implementar uma maior responsabilidade na gestão dos recursos públicos, prevenindo riscos, corrigindo desvios e promulgando uma ação fiscal planejada e transparente.

Sobre isso é relevante sinalizar que ocorrido o processo de desverticalização, esse teoricamente, haveria de gerar redução de impostos e aumento da produtividade no setor, mas o que se observa é um aumento de impostos e encargos setoriais que inibem investimentos. Ainda que a privatização do setor de distribuição de energia elétrica represente hoje quase 70% desse mercado, apenas 30% da geração foi privatizada. A presença da Eletrobrás, holding estatal no topo da cadeia da indústria elétrica, gerenciando recursos e liberando financiamentos mantém um setor organizado de forma hierárquica. Por sua vez, o aumento das tarifas de energia elétrica representa um incremento das receitas estaduais através do ICMS, garantindo um ganho de receita importante. Dessa forma, os governos estaduais podem programar políticas sociais e econômicas em outras áreas, criando um vínculo com o SEB permanente.

Essa possibilidade de utilizar o setor elétrico como veículo de implementação de políticas públicas fortalece a presença de grupos de pressão representativos da sociedade, articulando políticas para satisfazer diferentes demandas sociais. Existem também os subsídios e os descontos tarifários, que se apresentam da seguinte forma:

- descontos tarifários para área rural;
- descontos tarifários na comercialização de energia de fontes alternativas;
- descontos tarifários para os serviços de água, esgoto e saneamento;
- subsídios para concessionárias com consumo anual menor que 500GWh;
- subsídios para cooperativas de eletrificação rural;
- subsídios tarifários para subclasse residencial de baixa renda;
- subsídio cruzado entre consumidores de alta tensão e baixa tensão.

Atualmente a situação é tão crítica e merecedora de todas as atenções da sociedade que, segundo a própria ANEEL, quase metade do total pago pela sociedade brasileira em suas contas de energia correspondem a tributos, subsídios cruzados, taxas e encargos destinados a cumprir políticas públicas, sejam setoriais ou simplesmente ações típicas da esfera de governo. Em linhas gerais, de cada R\$ 100,00 pagos pelos consumidores, R\$ 48,00 estão relacionados aos encargos setoriais e tributos. Nesses valores, ainda faltariam incluir os subsídios existentes do setor.

Integrar a América do Sul eletricamente é importante porque se revela sinérgica ao processo de desenvolvimento da região. Observando a realidade atual, deve-se assinalar a contribuição que o setor elétrico de cada país pode oferecer para o processo de desenvolvimento regional. A suposição teórica de que o Brasil, pelo seu tamanho e complexidade da gestão da indústria elétrica, deva ser tomado como referencial teórico é bastante questionável, tanto do ponto vista institucional, comercial e político. As instituições de Estado do setor elétrico como a ANEEL, o ONS e CCEE (Câmara de Comercialização de Energia Elétrica) com prerrogativas bem definidas, ainda são dependentes das políticas de governo. Por outro lado, o poder executivo brasileiro possui o MME (Ministério de Minas e Energia), a EPE (Empresa de Pesquisa de Energética), o CMSE (Comitê de Monitoramento do Sistema Elétrico) e o CNPE (Conselho Nacional de Política Energética). Uma observação mais criteriosa nesses órgãos vai indicar uma sobreposição de funções técnicas dentro das suas prerrogativas funcionais, o que propicia apenas a alocação de demandas políticas para o setor.

Os avanços na integração elétrica da América do Sul demonstram a necessidade de um marco regulatório definido, que administre o mercado e a confiabilidade do sistema, ensejando da Comunidade Política uma estratégia para manutenção dos fluxos elétricos na região, independentemente das políticas nacionais. Essa integração implica em investimentos em infraestrutura física, que permita associar os mercados sem discriminações e em regimes de acesso aberto às instalações de transporte. A integração requer ainda, no âmbito institucional, a criação de uma entidade central para além dos Estados Nacionais, que possa fazer a coordenação, a organização e a fiscalização sustentável da indústria elétrica sul americana.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de integração regional sul americano, passado quase três décadas da aproximação efetiva entre seus principais blocos regionais, ainda não se desenvolveu. Contudo, é possível observar uma tendência para uma maior cooperação no continente. As recentes associações dos países formadores do MERCOSUL com o Chile, Bolívia e Peru, bem como a adesão da Venezuela ao Mercado Comum do Sul, evidenciam uma assertiva positiva sobre esses avanços. Nessa mesma linha, as negociações e acordos entre os blocos comerciais da região, notadamente MERCOSUL e CAN, fortalecidos por demandas comuns, estabelecidas no âmbito da UNASUL, auxiliam o processo de integração regional. Contudo, a diversidade política e econômica tem propiciado a formação de arranjos comerciais bilaterais entre os países da região e outros mercados, sobretudo o americano e o asiático. Esta situação reflete a falta de uma estratégia comum, que desempenhe um papel prioritário quando o tema é integração regional. Os exemplos da CAN, haja vista as tendências de formação de acordos comerciais de seus países na Aliança do Pacífico⁴⁸ com os mercados asiáticos, não favorecem a integração sul-americana. Mesmo no MERCOSUL, que possui o Brasil como principal mercado regional e em função disso estabelece parcerias regionais significativas, Uruguai e Paraguai negociam acordos comerciais individuais com os Estados Unidos. Assim, essas tendências revelam a fragilidade dessas instituições para impulsionarem o processo de integração sul americano, colocando um desafio importante para os países da região.

Na comparação com o modelo Europeu de integração, a forte presença dos executivos nacionais ditando as condições para o processo de integração evoluir, é um diferencial relevante e que deve ser observado. Se as instituições para integração existentes criam as leis e normas desse processo, a institucionalidade, ou seja, a forma como essas leis e normas são aplicadas e acatadas, não refletem seu processo de criação. Em outras palavras, a institucionalidade presente na região não pode prescindir dos executivos nacionais que até agora serviram de avalistas na

⁴⁸ A Aliança do Pacífico é um bloco comercial latino-americano criado em junho de 2012. Formado inicialmente por Chile, Colômbia, Peru e México possui uma orientação comercial definida em priorizar relações comerciais com a Ásia. A Costa Rica incorporou-se ao grupo em 2013.

aplicação desses acordos. Nesse ponto, é importante discorrer que a centralidade desses executivos não se transforma numa capacidade coordenadora para que o processo de integração avance, senão se insere numa lógica de vantagens e acúmulo de poder imediato, para satisfazer determinadas demandas políticas específicas e os interesses nacionais. O que se verifica é o fator político procurando determinar e influenciar as relações econômicas numa lógica inversa da teoria neofuncionalista. Essa observa que a formação do *spill-over* ocorre quando existe o desborde de cooperação dos setores econômicos para os setores políticos.

De modo geral, a atual conjuntura das matrizes elétricas nacionais da América do Sul é inquietante quando se observa suas capacidades para o atendimento das demandas locais.

As adesões para formar um sistema elétrico regional devem se inserir dentro de uma perspectiva de benefícios mútuos, acima dos debates sobre a moderação ou o fortalecimento do poder dos Estados Nacionais. A formação da ECSC na Europa foi delineada dentro do mercado comum do carvão e do aço, permitindo que as relações comerciais regulassem, através de uma unidade supranacional, o uso daqueles insumos. O avanço daquele comércio estabelecido pelos países da Europa dos Seis permitiu o alargamento das fronteiras da ECSC, eclodindo no processo de integração daquela região.

Tomando como premissa de que a produção de energia elétrica não pode ser armazenada de forma economicamente viável, a impossibilidade de armazenamento determina a necessidade de equilíbrio constante entre oferta e demanda de energia. Em outras palavras, isso determina que toda energia consumida, deve ser produzida instantaneamente e, quando ocorrem desequilíbrios, mesmo que por frações de minuto, todo o sistema corre riscos de desligamentos em cascata, os chamados apagões. Dessa maneira a importância estratégica da indústria elétrica sul americana pode situá-la numa posição de semelhança com a ECSC, estabelecendo pontos convergentes, vinculados ao abastecimento energético e ao crescimento da região. Tomando essa sentença como verdadeira, é possível encontrar sentimentos comuns e compartilháveis que apoiem a formação de uma nova instituição política central na região. Essa instituição central se torna necessária na medida em que o

“despacho de carga” precisa ser organizado e planejado comunitariamente, privilegiando a garantia e a segurança do abastecimento, bem como a modicidade tarifária. Essa nova formatação do mercado elétrica regional, basicamente composta por geradores espalhados pelos países da região e pelas linhas de transmissões e de distribuição de energia, com todos os componentes citados conectados eletricamente necessitam de monitoramentos constantes e instantâneos entre tudo o que é produzido e consumido. Essa nova disposição regional, pode criar novos arranjos comerciais, determinando uma nova condição em que o objetivo específico só se mantenha através dessas novas ações, que criam exigências para o alargamento das propostas iniciais.

A observação do potencial elétrico regional e das dificuldades nacionais para atender os anseios da sociedade estabelece um baixo nível de controvérsia e um alinhamento comunitário importante para a integração elétrica regional. A grande capacidade hidráulica, associada a importantes reservas de gás e carvão, bem como a crescente utilização das fontes eólicas e outras menos efetivas, estabelecem uma significativa possibilidade de complementaridade elétrica, que pode surgir do uso racional dos recursos energéticos nacionais, compondo uma matriz regional relevante. Mesmo que exista uma tendência decrescente das trocas comerciais na região, alinhados com fortes apelos protecionistas nacionais, o intercâmbio elétrico, ainda que de forma incipiente, ocorre entre os países sul-americanos. É bem verdade que esses têm privilegiado as relações bilaterais, utilizando uma lógica que se estabelece envolvendo os Governos Nacionais e suas políticas mais prementes. Contudo, o potencial de desborde desse setor para outras áreas pode ser importante.

Do ponto de vista das características que podem influenciar a dinâmica expansiva funcional formada por uma nova Comunidade Política estimulada pelo setor elétrico, podemos elencar algumas convergências que se revelam importantes para essa construção.

Politicamente, a democracia e os valores de uma sociedade estabelecida sobre valores plurais vêm se consolidando na região. No que concerne à uniformidade do pensamento político e partidário, é possível observar certa

dispersão na região. Contudo o pragmatismo e o protagonismo dos executivos nacionais podem alterar positivamente esse quadro.

Outra característica que se faz necessária observar é o grau de expectativa e de sentimento com o processo de integração na região. Ainda que a pesquisa realizada pelo NUPRI não abranja todos os países do continente sul americano ela pode ser considerada como apoio para determinadas conclusões. Assim, entre as elites regionais, com exceção dos empresários, que mantém algumas reservas com a integração no continente, os demais atores, formados pelos governos nacionais, partidos políticos, sindicatos e outros interessados se posicionam eminentemente favoráveis a esse processo.

A natureza essencial do setor elétrico determina que as ações ocorridas no seu âmbito tenham capacidade para influenciar outros setores de maneira definitiva. Isso indicaria que a Comunidade Política regional, importante para a teoria Neo-funcionalista, será influenciada também por essa característica determinante do uso e do abastecimento de energia elétrica. Mesmo com todas as dificuldades verificadas, a integração elétrica possui a sinergia, por sua característica, para impulsionar a integração regional. A forma como esse processo pode operar indica uma probabilidade satisfatória da aplicação do referencial teórico Neo-funcionalista e sua micro teoria do *spill-over*.

Ao longo do trabalho procuramos identificar alguns aspectos sociais, políticos e econômicos na América do Sul que corroborassem com a utilização da teoria Neo-funcionalista e seu uso como referencial teórico para integração da região. Dessa forma, comparando com o processo de integração na Europa, surgida com a criação da ECSC, tais evidências, em sua maioria, se mostraram convergentes e satisfatórias para a formação do *spill-over* na região.

É possível, portanto, afirmar que o trabalho corrobora a possibilidade de construção de um processo de integração regional que, teoricamente, pode se assentar na teoria Neo-funcionalista de Ernst Haas e, empiricamente, na integração de seu setor elétrico.

BIBLIOGRAFIA

ACCURSO, Cláudio F. et. al. **Integrações Regionais na Periferia**. Temas de Interação Latino-Americana. Petrópolis/RJ, Editora Vozes, 1990.

AGUADO, Ana. **Los TSOs en el Mercado Eléctrico da la Unión Europea**. Congresso Internacional CIER 2004 – 40anos. Integração Regional: Utopia ou Realidade? Rio de Janeiro, novembro de 2004.

ALBAVERA, Fernando Sánchez. **América Latina y la búsqueda de un nuevo orden energético mundial**. Revista Nueva Sociedad, Nº204, p.38-49, Julho/Agosto 2006.

ALMEIDA, Edmar e MACHADO, João. **MERCOSUL: A Nova Integração Energética**. Disponível em www.gee.ie.ufrj.br, 2002.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Brasil e os Blocos Regionais, Soberania e Interdependência**. São Paulo em Perspectiva, 16(1): 3-16, 2002.

ALADI (Associação Latino-Americana de Integração). **Brasil: comércio exterior global em janeiro-março 2001 e 2000**. Montevideu: ALADI, 2002.

ALADI (Associação Latino-Americana de Integração). **Estatísticas de Comércio Exterior e Indicadores Socioeconômicos**. Boletim.On-line: <http://www.aladi.org/>

ALADI (Associação Latino-Americana de Integração). **Um nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración Sudamericana**. Foro de Reflexión. La Paz, Outubro de 2005.

ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica). **Dados de Geração do ONS**. On-line: <http://www.aneel.gov.br/>

AREIZA, Jorge; CRUZ, Rubén; e LATORRE, Gerardo. **La experiencia internacional em la planeación de la expansión de la red de transporte de energia eléctrica em ambientes desregulados**. Revista de la CIER Año X, Nº36, p43-64, 2001.

Atlas de Energia Elétrica do Brasil. 2ª Ed., ANEEL, Brasília, 2005
Atlas de desarrollo electrico del América del Sur. OLADE, Equador, 2003

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **MERCOSUL: fundamentos e perspectivas.** São Paulo: LTR, 1998.

BALANÇO energético nacional. In: PINGUELI, Luiz Rosa; SHAEFFER, Roberto. **As Hidroelétricas do Xingu e os Povos Indígenas.** São Paulo: Comissão Pró-índio, 1981.

BANDEIRA, Moniz. **Conflito e integração na América do Sul.** Brasília: Editora UNB, 2003.

BAQUERO, Marcello. **Pesquisa Quantitativa nas Ciências Sociais.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

BAUMANN, Renato. A geopolítica da integração na América Latina. Uma perspectiva sul-americana. In: LIMA, Marcos Costa (Org.). **O lugar da América do Sul na nova ordem mundial.** São Paulo: Cortez, 2001. p.455-471.

BIELSCHOWSKY, Ricardo e MOGUILLANSKY, Graciela. **Inversión y reformas econômicas em América Latina.** Santiago do Chile: Fondo de Cultura Econômica – CEPAL, 2000.

BLANDÓN, Jaime; CAMAC, Daniel; CAZCO, Eduardo. **Integración de Mercados Eléctricos em la Región Andina: Proceso de Armonización de Marcos Regulatorios.** Revista CIER (Comisión de Integración Energética Regional), Montevideo, ano XI, N°40, p7-11, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política.** Brasília: Editora UNB, 1993.

BRACIER – Comitê Brasileiro da CIER. **Congresso Internacional 2004 – “Integração Energética Regional: Utopia ou Realidade?”** Documento informativo. Rio de Janeiro, Nov/Dez, 2004.

BRANCO, Adriano Murgel (Org.). **Política energética e crise de desenvolvimento: a antevisão de Catullo Branco**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CABRAL, Ligia Maria M.. **Energia Elétrica e Integração na América do Sul**. Rio de Janeiro, Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 2004.

CAN (COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES). **Bases de la Alianza Energética Andina (AEA) – antecedentes para su formulación**. Documento de trabalho, Secretaria General, Quito, Equador, Julio de 2004.

CAN (COMUNIDADE ANDIANA DE NAÇÕES). **Las Políticas Energéticas en la CAN**. Documento informativo elaborado por Jorge Manco Zancometti, Programa Laboral de Desarrollo – PLADES, marzo, 2003.

CAF (CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO). **La situación energética en América Latina**. Informe Final. On-line: <http://www.olade.org.ec/>

CARDOSO, Elsa. **La gobernabilidad democrática regional y el papel (des)integrador de la energía**. Revista Nueva Sociedad, Nº204, p.137-149, Julho/Agosto 2006.

CARO, Ariela Ruiz. **Cooperación e integración energética em América Latina y el Caribe**. Santiago, Chile: CEPAL, 2006.

CEPAL (COMISSION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA). **Anuário Estadístico América Latina y Caribe**. Santiago de Chile, 2008.

CEPAL (COMISSION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA). **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2000-2001**. Santiago de Chile, 2002.

CEPAL (COMISSION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA). **Los procesos de integración de los países da América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocessos y temas pendientes**. División de Comércio Internacional e Integración. Documento informativo. Santiago de Chile, 2002.

CEPAL (COMISSIÓN ECONOMICA PARA AMERICA LATINA). **La inversión extranjera em América Latina y el Caribe**. Documento informativo. Santiago de Chile, 2004. CEPAL (COMISSIÓN ECONOMICA PARA AMERICA LATINA). **Seguridad y calidad del abastecimiento eléctrico a más de 10 años de la reforma de la industria eléctrica en países de América del Sur**. División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile, 2004.

CEPAL (COMISSIÓN ECONOMICA PARA AMERICA LATINA). **Integração Regional e Desenvolvimento Econômico – Com Referência a Celso Furtado**. Elaborado por Renato Baumann. Agosto, 2005.

CERVERA, Rafael Calduch. **Cursos e Métodos y Técnicas em Relaciones Internacionais**. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2002.

CERVO, Amado Luiz. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, Ano 43, n. 2, p.5-27, 2000.

CIER (COMISSIÓN DE INTEGRACIÓN ENERGETICA REGIONAL). **Perfil Institucional y Regulatorio del Sector Eléctrico Sudamericano**. Serie Documentos de Análisis y Discusión. Montevideo, 2001.

CIER (COMISSIÓN DE INTEGRACIÓN ENERGETICA REGIONAL). **Síntesis Informativa Energética de los Países da la CIER**. Documento informativo. Montevideo, Uruguay, 2005.

CIER (COMISSIÓN DE INTEGRACIÓN ENERGETICA REGIONAL). **Datos eléctricos de la CIER**. Documento informativo. On-line: http://www.cier.org.uy/datos_electricos/

CIER (COMISSIÓN DE INTEGRACIÓN ENERGETICA REGIONAL). **“Evolución y Perspectivas del Sector Eléctrico Sudamericano: Balance Energético, Económico y Social**. Seminario de Aniversario de la Fundación de la CIER. 40 Años por la integración y el Desarrollo del Sector. Memórias.

COSTA, Darc Antonio da Luz. **Estratégia nacional: A cooperação Sul-Americana como caminho para a inserção internacional do Brasil**. Rio de Janeiro: Aristeu Souza, 2003.

CEEE (Companhia Estadual de Energia Elétrica). **Falta de gás põe em risco uso de usinas térmica.** Artigo. On-line: <http://www.ceee.com.br/>

CEEE (Companhia Estadual de Energia Elétrica). **RS amplia a produção de energia.** Artigo. On-line: <http://www.ceee.com.br/>

DIAS, Danilo de Souza; RODRIGUES, Adriano Pires. **Estado e Energia Elétrica: Experiências internacionais de desregulamentação e o caso brasileiro.** Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

DOUGHERTY, James E. and PFALTZGRAFF JR., Robert L. **Relações Internacionais, As Teorias em Confronto.** Lisboa: Gradiva Publicações, 2011.

DUPAS, Gilberto et. Al.. **Globalização e países emergentes.** São Paulo: Editora UNESP, 1999.

EIA. **Key World Energy Statistics.** On-line: <http://www.iea.org/books/>

ESPINASA, Ramón. **Las contradicciones de Pdvsa: más petróleo a Estados Unidos y menos a América Latina.** Revista Nueva Sociedad, Nº204, p.51-70, Julho/Agosto 2006.

FARIA, Ivan Dutra. **O que são usinas hidrelétricas a “fio d’água” e quais os custos inerentes a sua construção?** On-line: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2012/03/o-que-sao-usinas-hidreletricas-a-fio-d%E2%80%99agua-e-quais-os-custos-inerentes-a-sua-construcao.pdf>

FERNÁNDEZ, John S. **México – Estados Unidos: seguridad y colonialidad energética.** Revista Nueva Sociedad, Nº204, p.187-199, Julho/Agosto 2006.

FERREIRA, Oliveiros S. **A Crise da Política Externa. Autonomia ou Subordinação?** Rio de Janeiro: Revan, 2001.

GARCIA, Fabiana Arazini. **Integração Regional e autonomia do seu ordenamento jurídico.** Artigo Via Mundi, [200-?].

GERBET, Pierre. **L'integration européenne; problèmes et institutions: État des Travaux.** Persee - Revue Française de Science Politique, 11e année, N°3, pp. 691-719, 1961.

GERBET, Pierre. **La Genèse du Plan – Des origenes à la Déclaration.** Persee - Revue Française de Science Politique, 6e année, N°3, pp. 525-553, 1956.

GILPIN, Robert. **A economia política das relações internacionais.** Brasilia: Ed. Unb, 2002.

GILPIN, Robert. **Global Political Economy: understanding the international economic order.** Princeton: Princeton University Press, 2001.

GINESTA, Jacques. **El Mercosur y su contexto regional e internacional: una introducción.** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1999.

GLACHANT, Jean Michel. **The making of competitive electricity markets in Europe: No single way and No “Single Markets”.** Em: Glachant, Jean Michel e Finon, D. Competition in European Electricity Markets: A Cross-country Comparison. Edward Elgar Publishing Limited, 2002a.

GLACHANT, Jean Michel e PIGNON, Virginie. **Countries Grid Locksmiths and the Economic Rationale for a Coordinated Operation of the European Electricity Single Market's Safety Locks.** Papier proposé aux journées de l'AFSE à Lille de Mai 2003. Group Réseaux Jean Monnet, 2003.

GORIELY, Georges. **L'Opinion Publique et le Plan Schuman.** Persee - Revue Française de Science Politique, 3e année, N°3, pp. 585-611, 1953.

GROSS, Charles. **Power System Analysis.** New York: John Wiley & Sons, 1986.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). **Brasil e Venezuela: esperanças e determinação na virada do século.** Brasília: IPRI, FUNAG, 1995.

IANNI, Octavio. **A era do Globalismo.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

INEE (Instituto Nacional de Eficiência Energética). **Preços de Transporte de Energia Elétrica**. Artigo. On-line: <http://www.inee.org.br/>

IIRSA (Iniciativa para Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana). **Ejes Mercosur – Chile**. Documento Informativo. On-line: <http://www.iirsa.org/>

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C. R.. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, São Paulo, N°58, 2003. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010.

HAAS, Ernst. **The Uniting of Europe, Political, Social and Economic Forces 1950-1957 (Partidos Políticos y Grupos de Pressión em la Integración Europea)**. Stanford University Press, Stanford, California, 1958 - INTAL, 1966.

HAAS, Ernst. The Uniting of Europe, Political, Social and Economic Forces 1950-1957 (Partidos Políticos y Grupos de Pressión em la Integración Europea), 1966. In: RISSE, Thomas. **Neo-Functionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration**, Berlin: Center for Transatlantic Foreign and Security Policy Otto Suhr Institute of Political Science Freie Universität Berlin, 2004, p.4.

HOFMEISTER, Wilhelm; TREIN, Franklin (Org). **Anuário Brasil – Europa 2000: Instituições e Integração**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

HONTY, Gerardo. **Energia em Sudamérica: uma interconexión que no integra**. Revista Nueva Sociedad, N°204, p.120-135, Julho/Agosto 2006.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 1996.

JOSKOW, Paul e SCHMALENSE, Richard. **Markets for Power. An Analysis of Electric Utility Deregulation**. Cambridge: The MIT Press, 1983.

KEOHANE, Robert O. y HOFFMANN, Stanley. **European Community Politics and Institutional Change**. Department of Government - Harvard University, november, 1989.

KONRAD ADENAUER – CIEDLA. **Transformación de los Sistemas Políticos en América Latina.** Seminario de Villa de Leyva, noviembre, 1995.

KONRAD ADENAUER – CIEDLA. **El empresariado latinoamericano – Algunos aspectos de sus organizaciones y de su pensamiento.** Buenos Aires, mayo de 1983.

KOZULJ, Roberto. **La integración gasífera latinoamericana: una prospectiva cargada de incertidumbres.** Revista Nueva Sociedad, N°204, p.105-118, Julho/Agosto 2006.

LASSWELL, Harold. **A Linguagem da Política.** Brasília: UNB, 1979.

LAKATOS, Eva Maria. **Sociologia Geral.** São Paulo: Editora Atlas, 1986.

LIMA, Marcos Costa. **O lugar da América do Sul na nova ordem mundial.** São Paulo: Cortez, 2001.

LIMA, Maria Regina Soares de. **A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise.** Contexto internacional, Rio de Janeiro, N° 12 , p. 7 –28, jul./dez. 1990.

LINKOHR, Rolf. **La política energética latinoamericana: entre el Estado y el mercado.** Revista Nueva Sociedad, N° 204, p.91-103, Julho/Agosto 2006.

LUTZ, Wolfgang F.. **Reformas del sector energético, desafíos regulatorios y desarrollo sustentable en Europa y América Latina.** Santiago, Chile: CEPAL, 2001.

MALLAMUD, Andrés. **Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional.** V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Buenos Aires, Argentina, Julho, 2010.

MALLAMUD, Andrés. **Fragmentação e Divergência na América Latina.** Revista Relações Internacionais N°24, Dezembro, 2009.

MALLAMUD, Andrés y SCHIMITTER, Phillppe C. **La Experiencia de Integración Europea y el Potencial Integrador del Mercosur.** Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires vol. 46, N° 181, abril-junio p. 3-31, 2006.

MALLAMUD, Andrés. **Regional Integration in Latin America – Comparative Theories and Institutions.** I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, University of Salamanca, July, 2002.

MALLAMUD, Andrés. **Spill-over in European and South American Integration. A Comparative Evaluation.** CIES e-Working-Paper N° 1/2005, Lisboa, Portugal, 2005.

MANZETTI, Luigi. **The Politics of Privatization and Deregulation in Latin America.** The Quartely Review of Economics and Finance Vol.34, Special Issue, p. 43-76, 1994.

MARCOVITCH, Jacques. **Integração Energética na América Latina.** Revista Brasileira de Energia, São Paulo, v.1, N° 3, 1990.

MATTLI, Walter. **The Logic of Regional Integration – Europe and Beyond.** Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

MAYOBRE, Eduardo. **El sueño de una Compañía Energética Sudamericana: antecedentes y perspectivas políticas de Petroamérica** Revista Nueva Sociedad, N°204, p.160-175, Julho/Agosto 2006.

MCGOWAN, Lee. **Theorising European Integration – Revisiting Neofunctionalism and testing its suitability for explaining the development of EC competition policy?** Europe Integration on-line papers, vol. 11, N° 3, 2007. Disponível em <http://eiop.or.at/eiop/teste/2007-003a.htm>

MEUNIER, Isabel; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. **Construindo a América do Sul: Identidades e Interesses na Formação Discursiva da UNASUL.** Dados, Rio de Janeiro, v56, n° 3, 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo>

MIDTTUN, Atle. **European Electricity Systems in Transition. A Comparative Analysis of Policy and Regulation in Western Europe.** Oxford: Elsevier, 1997.

MOLL, Luiza Helena (Org.). **Agências de Regulação do Mercado.** Porto Alegre:UFRGS, 2002.

MORGENTHAU, Hans Joachin. **Politics among nations.** New York: McGraw-Hill, 1985.

NEVES, J. A. M.. **O Setor Elétrico na Integração da América do Sul: O Desafio da Autonomia Energética**, maio de 2007, 89 pgs, Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, maio de 2007.

NEWBERY, David. **Privatization, Restructuring and Regulation of Network Utilities.** London: The MIT Press-Cambridge, Massachusetts, 1999.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** New York: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** New York: Cambridge University Press, 1990.

NYE Jr, Joseph S.. **Compreender os Conflitos Internacionais.** Lisboa: Gradiva – Série Trajectos, 2009.

NYE Jr, Joseph S.. **Liderança e Poder.** Lisboa: Gradiva – Série Trajectos, 2009.

OLADE (ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA DE ENERGIA). **Energia y Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe.** Guia para la formulassem de políticas energéticas, Quito, Julho de 2000.

OLADE (ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA DE ENERGIA). **Informe energético, 2003.** Documento Informativo, outubro de 2004.

OVERTVELDT, Johan Van. **O Fim do Euro – A história da moeda da União Europeia e seu futuro incerto**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012..

O'NEILL, Michael. **The Politics of European Integration – Reader**. Routledge 11 New Fetter Lane, London EC4P 4EE. 1996.

PADGET, Stephen. **The Single European Energy Market: The Politics of Realization**. Journal of. Comam Market Studies Vol.30, Nº1, p.53-75, 1992.

PINHEIRO, Ricardo. **Independência e Poder Decisório das Agências Reguladoras**. Revista CIER (Comisión de Integración Energética Regional), Montevideo, ano XI, Nº40, p12-16, 2002.

PIODI, Franco; SCHELLING, Margret; ANTONA, Donato. **Vers Parlement Simple - L'influence de l'Assemblée commune de la CECA sur les traités de Rome**. Europe, Direction générale de la Présidence, Centre Document d'archives (CARDOC) 1957-2007. Disponível em www.arch-info@europarl.europa.eu

PREBISH, Raul. **Transformação e Desenvolvimento – A grande tarefa da América Latina**. BID (banco Interamericano de Desenvolvimento), 1994.

PUREZA, José Manuel. **Outra Constituição Europeia é possível e necessária**. Artigo publicado em A Comuna Nº 8, Abril, 2005.

PUERTAS, Jaime Acosta. **La desintegración andina**. Revista Nueva Sociedad, Nº 204, p. 5-13, Julho/Agosto 2006.

QUIROGA, Antônio Aranibar. Política Externa na América do Sul. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, p.137-139, set. 2000.

RAMOS, Alfredo Munoz. **Fundamentos para la constitución de un mercado de electricidad**. Santiago, Chile: CEPAL, 2004. **Revista Latinoamericana de Electricidad**, março, 2006.

REZENDE, Paulo Edgar Almeida et. Al.. **Globalização e Nacionalismo**. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

RIEZNIK, Rodolfo. **SIEPAC: Sistema de Interconexión Eléctrica de Países da América Central**. Revista CIER (Comisión de Integración Energética Regional), Montevideo, ano XI, N°40, p3-6, 2002.

RODRIGUES, Adriano Pires; DIAS, Danilo de Souza. **Estado e Energia Elétrica –Experiências Internacionais de Desregulamentação e o Caso Brasileiro**. Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 1994.

ROSAMOND, Ben. **Theories of European Integration**. PALGRAVE, New York, First published 2000.

ROTHSTEIN, Bo. **Political Institutions: An Overview**. In: Goodin, Robert e Klingemann, Hans-Dieter. *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press, 1996.

SAÉZ, Manuel Alcântara e FREIDENBERG, Flávia. **Partidos Políticos na América Latina**. Opinião Pública, Vol. VIII, N°2, Campinas, São Paulo, p. 137-157, 2002.

SALAZAR, Antonio; PEREIRA, Lia Valls (Org.). **MERCOSUL: perspectivas da integração**. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

SANTOS, Mario Fernando de Melo. **Operação Interligada de Sistemas Elétricos Regionais**. Congresso Internacional CIER 2004 – 40 anos. Integração Regional: Utopia ou Realidade? Rio de Janeiro, novembro 2004.
SANTOS, Theotônio dos. **Economia Mundial, Integração Regional e Desenvolvimento Sustentável**. Petrópolis / RJ: Editora Vozes, 1993.

SCHIMITTER, Phillippe. **A Experiência da Integração Européia e seu Potencial para Integração Regional**. Lua Nova N° 80, São Paulo, p.9-44, 2010.

SCHIMITTER, Phillippe. **Neo-Neo-Functionalism**. European University Institute, July, 2002.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **Relações Internacionais – Dois Séculos de História**. Brasília: FUNAG/IBRI - UNB, Vol I e II, 2001.

SENNES, Ricardo; MENDES, Ricardo; PEDROTI, Paula. **A situação da integração energética na América do Sul**. Prospectiva, São Paulo, Julho, 2006.

SENNES, Ricardo U. **Integração Energética na América do Sul: visão incremental**. Prospectiva, São Paulo, Agosto, 2006.

SILVA, Celso J. et. al.. **Antecedentes Históricos do Processo de Integração Latino-americana: ALALC, MCCA, Pacto Andino**. Temas de Integração Latino-Americana. Petrópolis/RJ, Editora Vozes, 1990.

SINGH, Anoop et al. **El resurgimiento de América Latina – Uma nueva oportunidad para arraigar el crecimiento y cortar las crisis**. FMI - Finanzas & Desarrollo, Diciembre, 2005.

SNYDER, J. “Is” and “Ought”: Evaluating empirical Aspects of Normative Research. In: Elman, C.; Elman, M. F. (Eds.). **Progress in International Relations Theory: Appraising the Field**. Cambridge: MIT Press, 2003, p. 521.

SOHR, Raúl. **Energia y seguridad en Sudamérica: más allá de las materias primas**. Revista Nueva Sociedad, Nº 204, p. 151-158, Julho/Agosto 2006.

SZKLO, Alexandre Salem et al. **A polifonia da reforma do setor energético**. Ciência Hoje, Rio de Janeiro, v.33, n.197, p.18-26, set. 2003.

TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus**. São Paulo: USP, 1996.

TILLY, Charles. **Democracy**. Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

TOURAINÉ, Alain. **Como sair do liberalismo**. Bauru / SP: EDUSC, 1999.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **Dez anos do MERCOSUL: a crise da integração e o desafio da ALCA**. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v29, nº1, p.9-29, 2001.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **Dez Anos que Abalaram o Século XX: da crise do socialismo à guerra ao terrorismo.** 2ª Ed. Porto Alegre: Leitura XXI, 2002.

VIGEVANI, Tullo; VEIGA, João Paulo C.; Mariano, Karina Lília P. et. Al.. **Realismo versus Globalismo nas Relações Internacionais.** São Paulo: Editora UNESP, 1999.

WALTZ, Kennet N.. **Teoria das Relações Internacionais.** Lisboa: Gradiva, 2011.

ZANONI, José Rafael. **Qué pueden hacer las políticas energéticas por la integración?** Revista Nueva Sociedad, Nº204, p.177-185, Julho/Agosto 2006.