



Integração energética: uma análise comparativa entre União Europeia e América do Sul¹

Nivalde J. de Castro²

André Luis da Silva Leite³

Rubens Rosental⁴

Os acordos para a formação de blocos regionais focados na integração econômica têm diversas motivações, cujo alcance se estende desde a simples eliminação de barreiras alfandegárias para ampliação do comércio de bens e serviços até a sistematização de marcos regulatórios e criação de instituições de governança comuns, como é o caso da União Europeia. Neste processo destacam-se os acordos regionais que objetivam metas de integração do setor de energia elétrica que é o foco analítico deste texto, que tem como objetivo central desenvolver uma análise comparativa do processo de integração energética da União Europeia e da América do Sul, apontando suas especificidades, diferenças e desafios. A hipótese central é que a integração energética na União Europeia e América do Sul encontra-se em fases distintas, porém contém diversas fragilidades derivadas das peculiaridades do processo histórico-institucional em cada região.

¹ Publicado na Revista GTD. São Paulo. Ano 8, n.º 50, jul-ag 2012, pp 94-97.

² Professor do Instituto de Economia da UFRJ e coordenador do GESEL- Grupo de Estudos do Setor Elétrico.

³ Professor da Unisul e Pesquisador Sênior do GESEL-UFRJ.

⁴ Professor e Pesquisador Sênior do GESEL-UFRJ

Dentre as principais vantagens da integração energética apontadas por Castro et al. (2009) podem ser destacados: aumento da segurança energética, melhor aproveitamento dos recursos naturais, busca de sinergia derivada da complementaridade hidrológica, de recursos e de carga, além da redução de custos de implantação e operação dos sistemas elétricos. No entanto, a integração energética enfrenta resistências ao seu desenvolvimento, associadas basicamente aos seguintes fatores: assimetrias institucionais e regulatórias, restrições de caráter mais político derivado do receio de perda de autonomia nacional, falta de estrutura física, carência de planejamento comum para a expansão dos sistemas de energia e oposição dos grupos econômicos nacionais à concorrência externa.

Neste sentido, vale assinalar que para o processo de integração energética ser bem sucedido é condição essencial que seus benefícios sejam superiores aos seus custos de implementação e operação. No caso do setor de energia elétrica, os benefícios individuais da operação integrada devem ser maiores que os benefícios individuais das operações meramente domésticas.

De acordo com Samek (2011), a integração energética permite o aproveitamento ótimo e mais eficiente dos recursos energéticos ao mesmo tempo em que transforma estes recursos em renda. Por outro lado, o processo de integração é compatível com a necessidade de promoção da segurança (nacional) do suprimento a preços competitivos por aumentar a confiabilidade do suprimento concomitantemente aos ganhos de produtividade derivados da possibilidade de aumento da escala dos novos empreendimentos que são construídos para um mercado maior.

O desenvolvimento da integração energética é um processo gradual e lento devido às dificuldades geográficas, físicas e institucionais dos países envolvidos, que, segundo Samek (2011), devem, para o sucesso do processo, aceitar:

- (i) delegar parte do poder soberano dos Estados a uma entidade supranacional;
- (ii) a influência externa em assuntos setoriais domésticos; e,
- (iii) o aumento da dependência energética.

Algumas das primeiras iniciativas de integração energética tiveram origem na Europa, no período pós Segunda Guerra Mundial, com a criação de instituições supranacionais. A primeira organização comunitária surgiu quando se afigurou necessário reconstruir economicamente o continente europeu e assegurar uma paz duradoura. Foi assim que, em 1950, foi constituída a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) reunindo a produção franco-alemã de carvão e de aço considerada como a precursora dos tratados que levaram à União Europeia.

Não por acaso, essa organização surgiu num período de extrema dificuldade em que o aproveitamento compartilhado dos recursos era uma das soluções mais viáveis para a superação dos problemas de exploração dos recursos naturais bastante escassos naquele momento de Pós Guerra.

A União Europeia iniciou os esforços para criar um mercado único de eletricidade no início da década de 1990, decisão vinculada às crises do petróleo. Recentemente, a Comissão Europeia (EC, 2010) definiu como prioridade a necessidade de orientar o mercado interno de eletricidade para o projeto de colocar a União Europeia (UE) na trilha do crescimento baseado em fontes de energias renováveis, decisão derivada da perda de segurança energética, exposição à volatilidade e aumento do preço do petróleo e do aquecimento global. A Comissão Europeia afirma que uma maior integração elétrica pode aumentar o PIB da região entre 0,5 a 0,6 % (EC, 2007). Os esforços da UE para criar um mercado livre e integrado baseiam-se em três pacotes legislativos (1998, 2003 e 2009). Muitos analistas, como por exemplo Zachamann (2010), consideram que os dois primeiros pacotes tiveram progressos muito tímidos certamente por conta da complexidade do problema, da assimetria entre os países e resistência à liberalização dos mercados.

O avanço do processo de integração energética na EU é ainda bastante limitado, devido a alguns fatores, tais como: rede de transmissão insuficiente, regras limitadas para alocação dos direitos de uso das redes fronteiriças, diferentes políticas domésticas para as fontes renováveis e principalmente pelo comportamento estratégico e agressivo por parte das grandes firmas domésticas, as Campeãs Nacionais, contra a concorrência externa. (EC, 2007; Pollit, 2009; Buglione *et al*, 2009; Castro e Leite, 2009).

No âmbito da América do Sul há um grande potencial de recursos naturais energéticos ainda não explorados que é uma base pró integração. No entanto, há uma série de fatores que impedem a utilização racional e eficiente deste potencial vinculado ao processo de integração, destacando-se, entre outros, as dificuldades de caráter político e institucional, carência de linhas de financiamento de longo prazo a baixos custos e assimetrias econômicas e sociais. Estes fatores resultaram em iniciativas de integração energética bastante incipiente e bem abaixo do potencial real. Os projetos de integração energética desenvolvidos constituem-se basicamente de empreendimentos bilaterais, com destaque para os grandes aproveitamentos hidrelétricos binacionais de rios fronteiriços, incluindo o mais importante projeto de integração elétrica das Américas que é a Itaipu Binacional brasileiro-paraguaio, certamente o melhor case de sucesso da integração pela sua dimensão econômica e pela formatação de um tratado internacional que serve de paradigma para outros empreendimentos binacionais. Merece ser assinalada as centrais hidroelétricas de Yacyretá e Salto Grande, respectivamente projetos paraguaio-argentino e argentino-uruguaio. A esses projetos, somam-se o gasoduto Brasil-Bolívia, a interligação Colômbia-Ecuador no âmbito da Comunidade Andina de Nações (CAN) e outras interligações entre o Brasil e alguns vizinhos como Argentina, Uruguai e Venezuela por meio de linhas de transmissão (CIER, 2008). Com base nesta experiência e nos resultados positivos acumulados, associados à dinâmica econômica mais consistente e com perspectivas mais favoráveis, inúmeros

estudos têm sido realizados com o objetivo de construir centrais hidroelétricas e linhas de transmissão do Brasil com Peru, Bolívia, Argentina e Guianas.

Dada a complexidade econômica e dificuldades políticas da integração energética é fundamental construir uma base jurídica assentada em tratados internacionais de longo prazo ou atemporais, onde as experiências de Itaipu e do gasoduto do Brasil com Bolívia servem de base sólida e consistente.

O processo de integração energética na América do Sul tem um histórico nitidamente distinto em gênero e grau do processo que vem ocorrendo na União Europeia. Esta diferença pode ser atribuída, grosso modo, às diferenças econômicas e sociais existentes e principalmente devido ao ainda baixo nível de integração econômica. As primeiras iniciativas datam da década de 1960 tendo como marco a criação da CIER - Comissão de Integração Energética Regional, em 1965. Esta organização internacional sem fins lucrativos, cuja sede é localizada em Montevidéu, no Uruguai, criou um fórum técnico permanente para discussão do tema integração com a participação direta de profissionais das empresas do setor elétrico dos países membros. Posteriormente, na década de 1970, foi criada a Organização Latino-Americana de Energia (OLADE), com a finalidade de realização de estudos e cooperação no setor energético, formado por Ministros de Energia dos respectivos países membros (Oxilia, 2006 *apud* Costa e Neto 2007)

As evidências históricas demonstram que a integração do setor elétrico na região se deu mais em projetos binacionais onde cada país detinha metade da capacidade instalada e da produção, podendo ou não negociar sobras, como é o caso típico de Itaipu Binacional, não se configurando nesta primeira fase a integração de mercados. A segunda fase buscou integrar mercados, mas somente através da venda de excedentes interruptíveis em magnitudes relativamente pequenas através das poucas e pontuais linhas de transmissão existentes. Pode-se afirmar que a maior integração energética na América do Sul apresenta, entre outras, dificuldades para seu avanço em função da falta de harmonização dos mercados e das legislações dos países, assim como

acordos entre os operadores dos sistemas e o estabelecimento de tratados entre os Estados. A construção de um arcabouço institucional com a fixação de regras transparentes, coerentes e consistentes se torna crucial para a realização, manutenção e expansão dos investimentos nos setores energéticos na região, em especial porque o potencial de centrais binacionais é muito restrito. Somente com a superação destas limitações políticas será possível evoluir para uma terceira fase, a da integração de mercados.

Por fim, cabe ressaltar que o processo de integração econômica, de modo geral, é um processo recente nas economias modernas e carece de expressivos aperfeiçoamentos, mesmo no caso da União Europeia, onde se encontra em estágio mais avançado do que na América do Sul. No caso específico da integração energética, tal processo é ainda mais recente e implica significativas dificuldades de cunho institucional, físico, tecnológico e de mercado.

Com relação à América do Sul, há um cenário de grande potencial e excedente de insumos energéticos, mas ainda há necessidade de constituir um arcabouço institucional que permita a integração de mercado do setor elétrico do continente, visando a atender os objetivos das políticas dos diferentes países envolvidos.

A crise de oferta do setor elétrica, que afeta a grande maioria dos países da região, tendo na Argentina um exemplo clássico, derivada do insucesso dos modelos liberais de estruturação do setor pode se converter em uma oportunidade ímpar para acelerar o processo de integração elétrica. A construção das bases para um futuro integrado passa assim por uma visão geopolítica dos dirigentes destes países, superando as dificuldades conjunturais e apostando no consenso em torno da ideia de que a questão energética pode ser a alavanca do desenvolvimento mais justo e gerador de ganhos de produtividade econômica para os povos da região.

Referências Bibliográficas

BIATO, M.; CASTRO, N. J. **Integração regional na América do Sul e o papel da energia elétrica**. GESEL/IE/UFRJ (Texto de discussão n. 32), 2011.

BUGLIONE, G.; CERVIGNI, G.; FUMAGALLI, E.; FUMAGALLI, E. POLETTI, C. (2009) **'Integrating European Electricity Markets**, *IEFE Research Report* no.2, October 2009.

CASTRO, N. J.; ROSENTAL, R.; GOMES, V.J.F. **A integração do Setor Elétrico na América do Sul: Características e Benefícios**. Rio de Janeiro. GESEL/IE/UFRJ (Texto de discussão n.10), 2009.

CASTRO, N. J. El Papel de Brasil em el proceso de integración del sector eléctrico de Sudamérica. In CASTRO, N. J. (org) **V SISEE- seminário internacional do setor de energia elétrica**. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão, p. 7-15. 2011.

CIER. **Síntesis Informativa Energética de los Países de la CIER 2008**. Montevideo: CIER, 2008.

____ **Proyecto CIER 07 – Diseño de una Organización para Coordinar los Futuros Mercados Regionales de Electricidad en América del Sur**. Montevideo. CIER, 2001.

COSTA, H.K.M. ; NETO, F.A. **A Integração Energética na América Latina sob a ótica da Economia Institucional**. 4ºPDPETRO, Campinas, S.P. 21-24 de outubro de 2007.

EUROPEAN COMMISSION (EC). **Europe statistics**. Disponível em <<http://ep.eurostat.ec.europa.eu/portal/page>, acesso em 20/03/2008>, 2007.

EUROPEAN COMMISSION (EC). **Europe statistics**. Disponível em <<http://ep.eurostat.ec.europa.eu/portal/page>, acesso em 19/05/2011>, 2010.

LEITE, A. L. S. ; CASTRO, N. J. Política para o setor elétrico da União Européia: rumos contrários ao processo de integração econômica. **Econômica (Niterói)**, v. 11, p. 111-132, 2009.

POLLITT, M. **The future of electricity (and gas) regulation**. Cambridge Working Paper in Economics, 0819, 2009.

VELEZ, J.A.O. **Condições Econômicas e Institucionais para a Integração Energética na América do Sul**. Dissertação de Mestrado no Instituto de Economia/UFRJ, 2005.

ZACHMANN, G. Power to the people of Europe. **Bruegel Policy Brief**. Issue 4, June 2010. IEA (2010)