

ST 10 - Aspectos ambientais do processo de integração elétrica na América do Sul: O caso brasileiro diante a perspectiva de novas usinas binacionais

Iure Paiva¹

Nivalde de Castro²

Paola Dorado³

Resumo: O artigo apresenta análise da atual situação de alguns projetos binacionais hidrelétricos desenvolvidos pelo Brasil. Especificamente, analisa-se o desenvolvimento de dois projetos: Garabi e Panambi duas hidrelétricas a serem construídas no Rio Uruguai, na fronteira Brasil e Argentina; e a usina binacional no Rio Madeira na fronteira do Brasil com a Bolívia. Nesse sentido, será dado enfoque a alguns aspectos ambientais que norteiam processos de integração elétrica dessa natureza, em especial, a necessidade de estudos de impacto ambiental e a presença do Ministério do Meio Ambiente como ator nos atos internacionais firmados entres as partes.

Palavras Chave: Integração elétrica; Brasil; Aspectos ambientais.

Introdução

A integração energética a partir de empreendimentos hidrelétricos é um tema amplamente discutido no mundo devido aos seus benefícios, dentre os quais pode se citar: o aproveitamento mais eficiente dos recursos, redução dos preços, sobretudo da sua volatilidade, incentivo à concorrência e aumento na segurança energética dos países. Além disso, trata-se de iniciativas que implicam em significativos impactos sobre recursos e ecossistemas naturais e humanos.

Na América do Sul, o Brasil tem todas as condições para ser o indutor do esforço coletivo de integração energética na região. Isso por que o país tem fronteira com 10 dos 12 países vizinhos, dispõe de expertise na geração e transmissão de energia elétrica a grandes distâncias; é o maior mercado de energia elétrica da região e detém modelo de estruturação consistente de expansão da capacidade produtiva através de planejamento, leilões e contratos de longo prazo. Por outro lado, não se pode deixar de chamar a atenção à rica diversidade da matriz elétrica brasileira, capaz de combinar e integrar fontes alternativas e sobretudo renováveis em um espaço físico de dimensão continental.

¹ Doutor em Ciência Política - UNICAMP. Professor Adjunto do Departamento do Curso de Relações Internacionais da UFPB. Coordenador do GESEne – Grupo de Estudos em Segurança Energética (UFPB).

² Doutor em Educação - UFRJ. Professor Associado do Instituto de Economia da UFRJ. Coordenador do Gesel – Grupo de Estudos do Setor Elétrico (UFRJ).

³ Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento - UFRJ.

Neste contexto, e considerando o Brasil como o impulsor do processo de integração elétrica na região, o artigo pretende desenvolver análise do *status quo* de alguns projetos binacionais hidrelétricos, que estão sendo desenvolvidos pelo país. Mais especificamente, pretende-se analisar o desenvolvimento de dois projetos: Garabi e Panambi duas hidrelétricas de 2.200 MW a serem construídas no Rio Uruguai na fronteira entre Brasil e Argentina; e a usina binacional no Rio Madeira cujo potencial se estima em 3.000 MW na fronteira do Brasil com a Bolívia. Nesse sentido, será dado enfoque a alguns aspectos ambientais que norteiam processos de integração elétrica dessa natureza, em especial, a necessidade de estudos de impacto ambiental nessas iniciativas e a presença de atores estatais relacionados à proteção do meio ambiente.

Para tanto, serão avaliadas as alianças estratégicas já realizadas entre Brasil-Argentina e Brasil-Bolívia, a partir de pronunciamentos oficiais das autoridades nacionais, tratados e/ou acordos internacionais relacionados com a realização destes empreendimentos, assim como relatórios e estudos técnicos sobre o tema. A partir deste entendimento, procura-se identificar o estágio de avanço nos projetos e as instituições estatais envolvidas, assim como os principais entraves encontrados para o avanço no desenvolvimento destes empreendimentos binacionais.

Será realizada também uma comparação de tendências, similitudes e divergências entre ambos os projetos a fim de compreender melhor o processo de integração elétrica da região. Esta comparação permitirá destacar benefícios em comum como aumento da oferta de energia, receita em divisa internacional pela exportação entre outros. E identificar dificuldades em comum, como os longos períodos de negociação, a assimetria econômica e as divergências políticas e regulatórias entre os setores elétricos dos países envolvidos.

Avalia-se que a análise a ser desenvolvida permitirá concluir, em linhas gerais, que o processo de integração elétrica na América do Sul é um processo complexo que vai muito além dos desafios técnicos da construção dos empreendimentos. Sendo que os principais desafios da região se encontram no âmbito político e regulatórios devido às assimetrias econômicas entre os países, falta de convergência institucional, principalmente no que cabe ao marco regulatório dos setores elétricos e a instabilidade política dos países envolvidos. Em meio a esse cenário, como se verá, os fatores ambientais emergem como um desafio de grande monta, dado o impacto que empreendimentos hidroelétricos causam nos recursos e ecossistemas naturais e humanos.

1. Projetos de integração binacional do Brasil – situação atual

Nesta parte se avalia a situação atual dos projetos de integração de hidrelétricas binacionais entre Brasil e Argentina e Brasil e Bolívia, destacando que ambos se encontram ainda em processo de estudos e não foram implementados. Assim, realiza-se um breve histórico dos projetos, posteriormente se aponta a situação atual para finalmente destacar os principais entraves observados.

1.1. Projetos hidrelétricos de Garabi e Panambi

O projeto binacional entre o Brasil e a Argentina data da década de 1980 quando ambos os países assinam um Tratado para o aproveitamento dos recursos hídricos compartilhados do Rio Uruguai (Eletrobras, 2010a). Quase duas décadas depois, em 2008, ambos os países representados pela Eletrobras e Ebisa assinaram um convenio de cooperação que permitiria realizar os estudos de inventário respetivos para definir aproveitamentos hidrelétricos no trecho binacional do rio Uruguai. Neste âmbito, em 2009 se contratam os estudos de inventário respetivos.

O resultado dos estudos de inventários hidrelétrico mostrou dois aproveitamentos binacionais no rio Uruguai. A usina de Garabi cuja potência estimada foi de 1.152 MW com um orçamento de US\$ 2.163 milhões em valores de 2008, e a usina de Panambi com uma potência estimada de 1.048 MW e cujo orçamento era de US\$ 1.961 milhões em valores de 2008 (Eletrobras, 2010b). Na Figura 1 pode-se observar as localizações identificadas para a construção destes dos projetos binacionais.

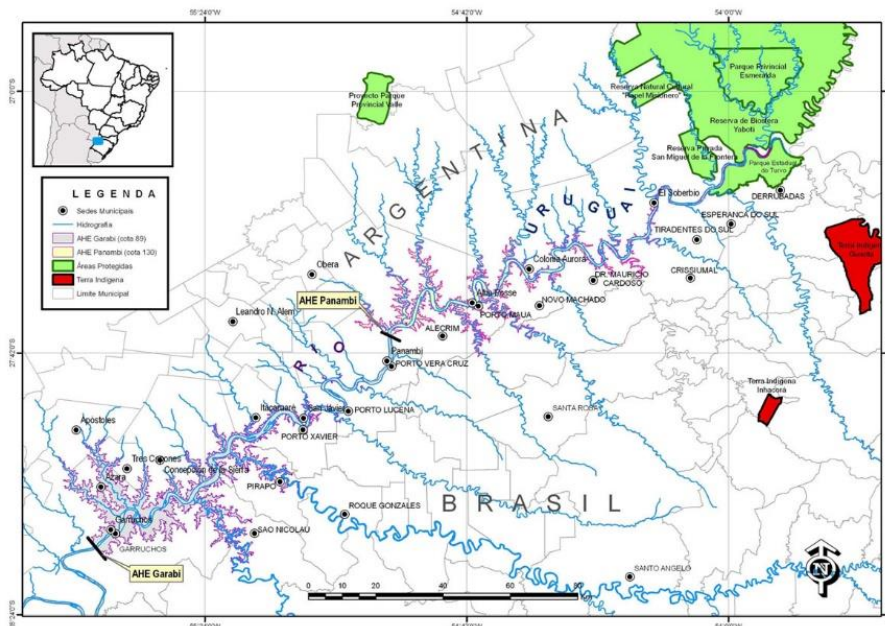


Figura 1. Localização das hidrelétricas de Garabi e Panambi, Sindergia 2012

Logo após concluído o estudo de inventário, a Ebisa contratou, por meio de licitação internacional, a realização dos estudos de engenharia, ambientais e de comunicação social com um consórcio de empresas denominado União Transitória de Empresas (UTE) conformado pelas empresas brasileiras Engevix e Intertechne e pelas empresas argentinas Consular, GCM, I.A.T.A.S.A. e Latinoconsult (Eletrobras, 2010 c).

Assim, os estudos foram oficialmente iniciados em maio de 2013. Esperava-se que estes estudos foram concluídos em 2014 sendo definida a licitação da construção de ambas as usinas para 2015 (Câmara dos Deputados, 2013). Porém em janeiro de 2015 os estudos foram paralisados por ordem judicial da Justiça Federal de Santa Rosa, Rio Grande do Sul (RS) o motivo foi que os estudos iniciais de inventário apontavam impactos no Parque Estadual do Turvo (Assessoria de comunicação Eletrobras, 2015).

Constata-se que o principal impedimento para a continuação dos estudos e para a obtenção das respectivas licenças ambientais que permita a efetiva implementação do projeto são de ordem social e ambiental. Na Tabela 1 se observa que a Eletrobras, desde antes de iniciados dos estudos de engenharia e viabilidade ambiental em maio de 2013, realizou esforços de comunicação e informação com a população local que seria afetada pelo projeto binacional realizando reuniões e apresentações informativas.

Chegou-se incluso a dar início ao cadastro socioeconômico e imobiliário cujo objetivo é mapear toda a população que seria afetada pela implementação dos projetos. Segundo informação da própria Eletrobrás os cadastros de ambas as usinas, Garabi e Panambi deviam ser finalizados em 2015 (Eletrobrás, 2010 d). Contudo, como já

mencionado, os estudos foram parados por uma ordem judicial e, desde então, os estudos e obras na região estão totalmente paralisados.

Mês	Evento	Lugar	Objetivo
Abril de 2013	Apresentação	Porto Mauá - RS	Apresentar informações à população local sobre as duas usinas hidrelétricas na fronteira com a Argentina
Setembro de 2013	Semana Acadêmica da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul	Três Passos - RS	Palestra "Impactos Ambientais de Usinas Hidrelétricas" para alunos do curso de Gestão Ambiental
Outubro de 2013	Diálogos CDES-RJ	Santa Rosa - RS	Debate sobre o projeto Garabi-Panambi, apresentou-se o status atual dos estudos de engenharia e dos estudos ambientais
Outubro de 2013	Reunião com a população dos municípios que serão atingidos	São Borja - RS	Esclarecer a população local sobre o andamento dos estudos de viabilidade e ambientais que estão ocorrendo.
		Santo Antônio das Missões - RS	
		Garruchos - RS	
		São Luiz Gonzaga - RS	
		Pirapó - RS	
		São Nicolau - RS	
Novembro de 2013	Reunião com a população dos municípios que serão atingidos	Porto Xavier - RS	Esclarecer a população local sobre o andamento dos estudos de viabilidade e ambientais que estão ocorrendo.
		Roque Gonzales - RS	
		Cerro Largo - RS	
		Porto Lucena - RS	
		Girúá - RS	
Abril de 2014	Audiência	Santo Cristo - RS	Apresentação estado do projeto aos prefeitos dos municípios afetados
		Palácio Piratini - RS	

Fonte. Eletrobras 2010 d – Notícias

1.2. Projeto binacional do Rio Madeira

A construção de uma hidrelétrica binacional entre a Bolívia e o Brasil é um tema discutido desde a década de 1970, quando as relações bilaterais e a integração elétrica sempre se circunscrevia à questão da integração hidroviária (França, 2015). Contudo, já naquela época do lado Brasileiro existia o interesse em desenvolver outros potenciais no Rio Madeira ao interior do território nacional. Apesar de conversas e negociações acontecidas entre o Brasil e a Bolívia durante vários anos, até o novo milênio não se tinha concretizado nenhum tipo de acordo que desse passo efetivo ao avanço da integração elétrica.

Durante a década de 2000 o Brasil retomou o interesse na exploração dos recursos hídricos na bacia do Rio Madeira, porém, como menciona França, C. 2015, no período compreendido entre as Cúpulas presidenciais de Brasília (setembro de 2000) e Cuzco (dezembro de 2004), a integração energética nesta bacia hidrográfica seguiu sendo apenas uma possibilidade. Nem o espaço regional, representado pela (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana) IIRSA, nem o campo de negociação bilateral

foram suficientemente amplos para que o Governo brasileiro concluísse parceria consistente com a Bolívia. Ainda houve rechaço explícito da Bolívia à proposta brasileira, feita a partir de 2007, de realizar inventário conjunto do potencial hídrico da bacia do Madeira (França, 2015 p. 181).

Neste contexto, o Brasil decide continuar com implementação de dois dos projetos hidrelétricos identificados no trecho brasileiro do Rio Madeira (Figura 2), independentemente do avanço da integração com a Bolívia. Assim, no final da década de 2000 foram leiloadas as usinas de Santo Antônio (3.500 MW) e Jirau (3.700 MW) que atualmente já estão em operação sendo estes planejados para não interferir nem afetar o território boliviano.



Figura 2. Complexo hidrelétrico do Rio Madeira, Google maps

Segundo afirma França, 2015 foi a reestatização do setor elétrico boliviano que permitiu a reaproximação de (Empresa Nacional de Energia Elétrica) ENDE e Eletrobras, tendo o governo boliviano como um dos seus objetivos tornar o país no centro energético do continente sul-americano. Neste contexto, desde 2010 aconteceram conversas e negociações que permitiram o avanço do processo de integração. Assim, em 2015, foi assinado um aditivo ao Memorando de Entendimento e em abril de 2016 a Eletrobrás e a ENDE fizeram um acordo para a realização de estudos de inventário e viabilidade de uma central binacional no rio Madeira (Portal Brasil 2016). Por fim, em janeiro de 2017 a Corporação Andina de Fomento (CAF) junto a ENDE e Eletrobras lançaram a licitação

pública internacional para a realização dos estudos de inventário hidrelétrico na Bacia do Rio Madeira (Diário de Pernambuco, 2017). Estimativas preliminares mostram que existiria um potência de geração de aproximadamente 3.000 MW para este projeto (COSIPLAN, 2013), consolidando o processo de integração elétrica do Rio Madeira.

Com base na informação avaliada, constata-se que o projeto de Garabi e Panambi chegou a um estágio de desenvolvimento maior do que a usina hidrelétrica no Rio Medeira, de fato no caso da integração com a Argentina concluiu-se o inventário hidrelétrico sendo o projeto interrompido nos estudos de viabilidade. Entretanto, o projeto com a Bolívia encontra-se no estágio inicial dos estudos de inventário.

A pesar destas diferenças podem identificar-se dois importantes semelhanças e limitações para estes projetos. A primeira tem a ver com os largos processos de negociação entre os países sócios, sendo que em ambos os casos foram conversas que levaram décadas e ainda os projetos não saíram do papel. A segunda limitação, que vai além do binacional, mas cabe a todos os projetos hidrelétricos, tem a ver com os impactos socioambientais. Existe uma forte oposição da população para a implementação de projetos hidrelétricos, ainda mais quando estes se encontram no bioma amazônico como aconteceu com as usinas de Santo Antônio, Jirau e Belo Monte. Portanto, estes projetos devem contemplar programas de mitigação de impacto social e ambiental robustos, além de programas de educação e comunicação com a sociedade efetivos.

2. Identificando o papel e as atribuições dos atores governamentais nos projetos de integração elétrica com Argentina e Bolívia

Esta seção do artigo presta-se a verificar o papel de alguns atores governamentais brasileiros nas tratativas envolvendo a construção de usinas hidrelétricas em áreas limítrofes entre o Brasil e Argentina e Brasil e Bolívia, nos termos em que fora exposto na seção anterior. A intenção é de entender melhor o protagonismo de alguns deles e as atribuições que lhes couberam num momento ou outro de desenvolvimento das referidas iniciativas binacionais conjuntas no campo do setor elétrico, buscando, em especial, avaliar o papel de Ministério de Meio Ambiente do Brasil nas negociações.

No presente trabalho é importante analisar a atuação presidencial brasileira nos últimos tempos na promoção da integração energética com a Argentina e a Bolívia, através da construção de hidrelétricas binacionais. O papel do representante maior de Estado e de governo do Brasil na política externa a ser analisado neste caso está

relacionado ao conceito de diplomacia presidencial, a qual pode ser definida como a “[...] condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições ex-officio, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de Estado e/ou pelo chefe de governo” (DANESE, 1999, p.51). A característica predominante que se destaca nessa prática política é a atuação ativa do presidente na promoção da ação diplomática nacional, visando alcançar objetivos seja no plano internacional como também no doméstico, os quais estão baseadas no projeto de governo do mandatário (RIBAS, FARIA, 2011, p. 6). A diplomacia presidencial ocorre em vários tipos de situações como encontros, pronunciamentos e processos decisórios (PRETO, 2006, p. 59).

Ao longo dos últimos anos, em diversos discursos ficou evidente o apoio presidencial ao projeto de construção das hidrelétricas binacionais com a Argentina e a Bolívia. Durante o governo dos presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2016), verifica-se a ocorrência de pronunciamentos de apoio a ambos os projetos de integração elétrica. No que se refere à parceria com a Argentina, o presidente Lula (2008) chegou a qualificar em discurso a iniciativa de Garabi como uma garantia para a segurança energética brasileira, comprometendo-se na oportunidade a adiantar o cronograma de construção. Em outra oportunidade, o presidente Lula (2007) mencionou – em discurso proferido em fevereiro de 2007, em Brasília – a decisão de Brasil e Bolívia de criar uma binacional no Rio Madeira, bem como os resultados almejados com tal iniciativa:

Ontem, o Presidente Morales e eu assistimos a uma apresentação sobre o pólo gás-químico na fronteira. Falamos sobre o interesse da Petrobrás em construir uma usina de biodiesel na Bolívia. Decidimos explorar, também, a possibilidade de construir uma hidrelétrica binacional no Rio Madeira. Essas iniciativas significarão um salto qualitativo nas nossas relações e benefícios para ambos os países. Agregam valor, geram empregos e atraem investimentos. Temos as condições para ir muito além do gás. Seremos parceiros na revolução da energia renovável, na petroquímica e na geração da hidroeletricidade. O Brasil apoiará o esforço da Bolívia para se industrializar e deixar de ficar dependente apenas de suas riquezas naturais (sem grifo no original).

A presidente Dilma (2011) também demonstrou apoio aos dois projetos, como ocorreu em entrevista dada a uma rádio local do estado de Rondônia, ressaltando tanto a importância de ações dessa natureza do ponto de vista nacional, bilateral e regional, como também as dificuldades políticas e técnicas que existem no meio do caminho:

Uma das decisões que se tomou dentro do Mercosul e dos associados – porque a Bolívia é associada do Mercosul – é o seguinte: a estratégia fundamental de integração energética. Sendo energética, é importante que a gente levante todos os aproveitamentos binacionais, tanto do Brasil com a Argentina, quanto do Brasil com a Bolívia, que são os dois mais importantes que estão na pauta. Então, essa usina, ela está no nosso horizonte. Agora, ela vai exigir muita negociação antes de ser, vamos dizer assim, iniciada ou antes de ser decidida, porque tem de discutir como é que você divide a energia, o problema que... aqui no nosso lado não tem grandes problemas porque nós temos uma linha de transmissão Araraquara... tanto chegando como indo para o resto do Brasil. Lá não tem. Então, teria de ver se a gente compraria toda a energia, como é que seria. E aí implica em negociações do Itamaraty com a Bolívia, que estão bem incipientes ainda.

Em relação ao presidente Michel Temer, não existe até o presente momento qualquer tipo de declaração específica sobre a temática, o que poderia ser resultado do pouco tempo em que está no mandato. No entanto, vale destacar que o atual presidente brasileiro já teve dois encontros com o presidente argentino Mauricio Macri, sendo uma em visita ao colega em outubro de 2016 e outra ao recebê-lo em Brasília em fevereiro deste 2017. Em relação a Bolívia, o presidente Michel Temer parece não fazer questão de avançar em tratativas diretas com o mandatário daquele país, não tendo feito ou recebido visita do mesmo. De certo modo, essa atitude é compreensível diante das declarações feitas por Evo Morales, contestando a legitimidade do atual presidente brasileiro.

Por outro lado, não se pode afirmar que o governo do presidente Michel Temer tenha ignorado os projetos de integração elétrica com os dois países em tela. Com a Argentina as iniciativas têm sido mais acanhadas, mas pode-se citar a assinatura em maio de 2016 do “Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina para a Criação do Mecanismo de Coordenação Política Brasil – Argentina”. De acordo com o que estabelece o item 2 do acordo, o Mecanismo tem como principais objetivos o intercâmbio de opiniões sobre temas das agendas bilateral, regional e global, com vistas à coordenação de posições, bem como o acompanhamento dos projetos estratégicos de integração bilateral, destacando diversas áreas em especial, com menção explícita à energia. Nesse acordo não figura o Ministério do Meio Ambiente como uma das instituições que devem protagonizar ações, ficando a cargo do Ministério de Relações Exteriores.

Em relação a Bolívia, ao contrário do que se poderia esperar, várias ações foram fomentadas, tendo como ator principal o Ministério de Minas e Energia (MME). Como se verá mais adiante, tratam-se de medidas efetivas voltadas a impulsionar o projeto de criação da usina hidrelétrica binacional no curso do Rio Madeira. Esses eventos parecem demonstrar que a política de integração energética com o referido país tem sido “tocada”

pelo MME, não obstante as declarações da Presidência da República e do Ministério de Relações Exteriores em que não colocam o governo boliviano como protagonista nas relações diplomáticas brasileiras. O alinhamento das três instâncias de governo (Presidência, MRE e MME) durante os mandatos do presidente Lula e Dilma parece ter sido bem maior quanto à temática em análise. De qualquer forma, não resta dúvida de que o atual governo brasileiro tem buscado avançar em matéria de integração elétrica.

Em linhas gerais, o que se pode perceber em relação ao aspecto ambiental, é que os presidentes costumam destacar o benefício que a geração hidroelétrica tem enquanto energia renovável. No entanto, costumam silenciar em relação aos impactos que esses empreendimentos causam na preservação de recursos naturais e no equilíbrio de ecossistemas naturais e humanos. Isso não significa que os mandatários-maiores do país ignorem a questão, mas parecem acreditar que os benefícios socioeconômicos e de segurança energética prevalecem, em certa medida, quando confrontados com fatores socioambientais decorrentes da construção de usinas hidrelétricas.

Algo que chama atenção é ausência de discussões e resoluções do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) sobre a integração elétrica no continente sul-americano. Na condição de órgão de assessoramento do Presidente da República para a formulação de políticas e diretrizes para o setor energético nacional, o CNPE poderia avançar na análise da temática, considerando a condição estratégica da questão para a garantia e promoção da segurança energética no país. Nas atas das reuniões realizadas pelo CNPE entre os anos de 2010 e 2016 não consta qualquer menção à integração elétrica com os países da região, a não ser pequenas considerações sobre o suprimento e fornecimento de energia interruptivo com a Argentina e Uruguai.

Um relevante ator governamental por parte do Brasil nos projetos binacionais no campo da hidroeletricidade, como já fora dito, é o Ministério de Minas e Energia (MME), o qual tem assumido posição proativa nesse campo. O MME tem estabelecido alguns “Memorandos de Entendimento” visando a construção e operação de projetos energéticos com Argentina e Bolívia, incluindo as usinas hidrelétricas binacionais. Na definição adotada pelo Ministério de Relações Exteriores, o Memorando de Entendimento é um ato bastante simplificado destinado a registrar princípios gerais, os quais devem orientar as relações entre as partes, sendo amplamente utilizado para definir linhas de ação e compromissos de cooperação (BRASIL, 2008, p. 7). Nesta etapa inicial de estudos sobre a viabilidade e execução dos empreendimentos hidroelétricos em questão, os Memorandos indicam princípios, diretrizes e ações efetivas que representam a

convergência de interesses e esforços em concreto para a consecução dos projetos energéticos bilaterais.

Com o objetivo de fomentar projetos energéticos em conjunto, foi assinado um “Memorando de Entendimento em Matéria Energética entre o Ministério de Minas e Energia da República Federativa do Brasil e o Ministério de Hidrocarbonetos e Energia da República da Bolívia”, em 17 de dezembro 2007, durante o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. O Ministério de Meio Ambiente novamente não é citado como um dos atores a atuarem nas ações binacionais. Este Memorando tem sido o principal marco legal e instrumento orientador das iniciativas binacionais dos dois países para o aproveitamento dos potenciais hidrelétricos no curso do Rio Madeira, e recorrentemente citado durante as tratativas entre os representantes de governo. Conforme estabelece o artigo 1º do Memorando citado:

O presente Memorando de Entendimento (ME) tem por objeto o estabelecimento do marco geral de compromissos estratégicos para a integração e complementação energética das Partes, com a finalidade de alcançar um maior aproveitamento de seus recursos energéticos, em benefício das Partes, que compreenda as diversas atividades do setor energético, financiamento, transferência de tecnologia e capacitação.

Nesse sentido, em julho de 2016, também foi assinado pelos os então ministros da área de energia de Brasil e Bolívia, respectivamente, Eduardo Braga e Luis Alberto Sánchez, termo aditivo ao Memorando supracitado criando o Comitê Técnico Binacional, o qual já era previsto no acordo de 2007. Ao Comitê cabe a tarefa de examinar potencialidades de ações bilaterais conjuntas nas áreas de interconexão elétrica, infraestrutura energética e aproveitamento de recursos hídricos. O termo aditivo prevê que o Comitê possua, pelo menos, um representante titular e um suplente de cada um dos países, além de emissários da Eletrobras e da ENDE (estatal boliviana do setor elétrico), bem como representantes da chancelaria brasileira e boliviana (BRASIL, 2016a). Além do fato de se fazerem presentes nas reuniões do Comitê, o protagonismo das referidas empresas do setor elétrico pôde ser reconfirmado em novembro de 2016, quando a Eletrobras e a ENDE firmaram convênio de cooperação com o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), voltado à realização de estudos de aproveitamento hidrelétrico binacional no Rio Madeira (BRASIL, 2016b). Em tais atos, mais uma vez o Ministério de Meio Ambiente ficou de fora.

No caso argentino da Usina Hidrelétrica de Garabi e Panambi, existem algumas peculiaridades que indicam tanto pontos de convergência como de divergência quando se observam os atores que têm atuado nessa iniciativa em comparação com aquela boliviana. Em primeiro lugar, vale destacar que as negociações com a Argentina para o aproveitamento do potencial hidrelétrico dos trechos limítrofes com o Brasil são bem mais antigas, remontando à década de 1980, quando foi assinado o “Tratado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartilhados dos Trechos Limítrofes do Rio Uruguai e de seu Afluente o Rio Pepiri-Guaçu”. Este tem sido a principal base legal para o fomento das iniciativas para a construção das hidrelétricas na referida área, a partir do qual vários outros atos foram assinados e implementados. O referido tratado foi assinado por representantes do Ministério de Relações Exteriores, enquanto o marco jurídico recorrentemente citado no caso boliviano esteve a cargo do Ministério de Minas e Energia. Naquela época o tratado também não menciona a participação ou atuação do Ministério de Meio Ambiente.

Com o governo da Argentina foi firmado, em dezembro de 2007, um Protocolo Aditivo ao tratado supracitado voltado à criação de uma Comissão Mista Técnica composta por oito membros sendo quatro de cada país, cujo objetivo maior é promover as medidas necessárias ao aproveitamento do potencial hidrelétrico nas áreas limítrofes em questão, nos moldes em que funciona o Comitê Técnico Binacional criado para tocar o projeto boliviano. Contudo, ficou a cargo do MRE concluir o acordo nesse sentido, enquanto no projeto binacional com a Bolívia o ato foi firmado pelo MME. As diferenças não terminam por aí, já que enquanto nos dois projetos por parte do Brasil fazem parte da Comissão dois representantes designados pelo MME e mais dois indicados pelo MRE, não há participação neste Comitê com a Argentina de representantes da Eletrobras, sendo que a atuação da empresa brasileira do setor elétrico é prevista no acordo com o governo boliviano. Embora mencionem, recorrentemente, a importância de avaliar os impactos ambientais das ações binacionais, o Ministério de Meio Ambiente de novo ficou de fora.

Não obstante a multiplicidade de atores envolvidos e a diferença no engajamento de um e de outro nas ações de integração elétrica do Brasil na região da América do Sul, os projetos seguem avançando, como se demonstrou até o presente momento.

Considerações finais

Com base no que fora exposto na primeira seção deste trabalho, a análise dos impactos ambientais são um fator-chave nas fases iniciais de estudos de viabilidade para a execução dos projetos de construção das usinas hidrelétricas binacionais, tanto no caso da parceria com a Argentina como com a Bolívia. As exigências são de grande monta, o que demonstra a repercussão que empreendimentos como esses podem ter na preservação de recursos naturais e no equilíbrio de ecossistemas naturais e humanos. Em certa medida, os aspectos ambientais representam um desafio extraordinário à consecução de tais projetos, os quais demandam relevante aporte de recursos técnicos e financeiros para superar os óbices que se apresentam em diferentes fases do processo. Além de conviver com constantes decisões judiciais e pareceres das procuradorias, as quais ora são pelo prosseguimento ora pela interrupção das ações previstas para o andamento dos projetos.

Não obstante o grande desafio que se põe, observa-se o relevante papel das análises de impacto ambiental em fazer prevalecer a máxima do desenvolvimento sustentável seja na formatação dos projetos, na edificação das obras ou no momento em que estiverem efetivamente em funcionamento. As hidrelétricas binacionais, assim como outros empreendimentos da mesma natureza realizados em outras áreas do território nacional, deparam-se com o desafio de fazer prevalecer a sinergia entre interesses econômicos, sociais e ambientais. Como é sabido, trata-se de uma realidade que faz emergir inúmeros conflitos de interesses entre os diferentes atores envolvidos, exigindo um exercício intenso e contínuo de negociações para poder superar divergências e fazer prosperar as convergências, em comum acordo entre os países em questão.

A partir das analisadas apresentadas na segunda seção deste texto, pode-se inferir que nem sempre os mesmos atores governamentais estão ou estiveram presentes na conformação das ações brasileiras na implementação de Usinas Hidrelétricas binacionais. Em um momento ou outro, existe um maior ou menor protagonismo da Presidência da República na promoção dos projetos energéticos regionais ora mencionados, observando-se que nem sempre é essencial a promoção ativa da diplomacia presidencial para o andamento das tratativas, como no caso do governo Michel Temer. Dentre os demais entes governamentais ou estatais que atuam na questão, pode-se mencionar ainda o Ministério de Relações Exteriores, Ministério de Minas e Energia e a Eletrobras. Em particular, destaque-se a ausência do Ministério de Meio Ambiente nos atos internacionais supracitados, o que de certa forma pode ser compreendido porque os atos firmados são gerais. Contudo, isso pode ser um sinal de que a questão ambiental é tocada

por outros entes governamentais brasileiros, sendo o Ministério de Meio Ambiente e seus órgãos correlatos consultados quando necessário.

Nos eventos analisados na segunda seção deste trabalho, o MME parece ter maior destaque no caso boliviano, enquanto no plano em conjunto com a Argentina parece se destacar o MRE. A Eletrobras é peça-chave em ambos os projetos, porém percebe-se que figura como importante agente brasileiro na parceria com a Bolívia, enquanto não é tão mencionada assim no caso da Argentina. De uma forma ou de outra, foi possível perceber que avanços seguem sendo registrados tanto na hidrelétrica binacional com a Argentina ou com a Bolívia, independentemente do ator governamental que esteja à frente das tratativas. No entanto, vale destacar que os estudos sobre os atores envolvidos nesses projetos devem avançar para se confirmar definitivamente o papel e as atribuições de cada um dos entes, sendo o propósito deste texto apresentar uma análise preliminar, que se propõem a instigar mais investigações que possam lançar uma perspectiva mais adequada e consistente sobre a temática.

Referências[necessário ajuste]

ACESSÓRIA DE COMUNICAÇÃO ELETROBRÁS. **Estudos de viabilidade em Panambi estão suspensos por ordem judicial.** Notícia publicada em 10/07/2015. Disponível em: <<https://www.eletrobras.com/elb/data/Pages/LUMISA45EAE8AITEMID77EDEF374DA94E2FAC0056D9FF9625C8PTBRIE.htm>>. Acesso em: 14/03/2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estudos sobre usinas hidrelétricas de Garabi e Panambi devem ficar prontos até junho de 2014.** Notícia publicada em 19/09/2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cindra/noticias/estudos-sobre-usinas-hidreletricas-de-garabi-e-panambi-devem-ficar-prontos-ate-junho-de-2014>>. Acesso em: 20/03/2017.

COSIPLAN (Consejo Suramericano de Infraestructura Y Planeamiento de Unasur). **Ficha de Proyecto:** Hidroeléctrica Binacional Bolivia y Brasil. IIRSA, 2013. Disponível em: <http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=335> Acesso em: 17/06/2016.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial:** história e crítica. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **Brasil e Bolívia terão inventário hidrelétrico binacional.** Notícia publicada 17/01/2017. Disponível em: <http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/economia/2017/01/17/internas_economia,684751/brasil-e-bolivia-terao-inventario-hidreletrico-binacional.shtml>. Acesso em: 20/02/2017.

DILMA (Dilma Vana Rousseff). **Entrevista coletiva concedida pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, às rádios Parecis FM e Caiari AM**, Porto Velho-RO, 05 de julho de 2011. Disponível em: <<https://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/entrevistas/entrevistas/entrevista-coletiva-concedida-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-as-radios-parecis-fm-e-caiari-am>>. Acesso em: 13/02/2017.

BRASIL (Ministério de Minas e Energia). **Secretários do MME cumprem agenda bilateral com Bolívia**: Bolívia e Brasil estreitam cooperação sobre energia. Brasília: MME, 2016a. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/web/guest/pagina-inicial?p_p_auth=tLLBCmbf&p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=%2F&_101_assetEntryId=3214307&_101_type=content&_101_urlTitle=secretarios-do-mme-cumprem-agenda-bilateral-com-bolivia&redirect=http%3A%2F%2Fwww.mme.gov.br%2Fweb%2Fguest%2Fpagina-inicial%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords%3Dbol%25C3%25ADvia%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_redirect%3D%252F&inheritRedirect=true>. Acesso em: 08/02/2017.

____. **Brasil e Bolívia firmam acordo para estudo de UHE binacional**. Brasília: MME, 2016b. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/web/guest/pagina-inicial/outras-noticias/-/asset_publisher/32hLrOzMKwWb/content/brasil-e-bolivia-firmam-acordo-para-estudo-de-uhe-binacional>. Acesso em: 08/02/2017.

____. **MME debate oportunidades de intercâmbio energético com a Bolívia**: Braga presidiu reunião com ministro de Hidrocarbonetos e Energia da Bolívia. Brasília: MME, 2015a. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/web/guest/pagina-inicial?p_p_auth=tLLBCmbf&p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=%2F&_101_assetEntryId=2066696&_101_type=content&_101_urlTitle=mme-debate-opportunidades-de-intercambio-energetico-com-a-bolivia&redirect=http%3A%2F%2Fwww.mme.gov.br%2Fweb%2Fguest%2Fpagina-inicial%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords%3Dbol%25C3%25ADvia%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_redirect%3D%252F&inheritRedirect=true>. Acesso em: 08/02/2017.

____ (Ministério de Relações Exteriores). **Atos internacionais** - Prática diplomática brasileira - Manual de procedimentos. Brasília: DAI/MRE, maio de 2008. Disponível em: <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/CAD/LXI%20CAD/Direito/MANUAL%20de%20procedimentos%20-%20atos%20internacionais.pdf>>. Acesso em: 11/02/2017.

ELETROBRÁS. **UnE Garabi-Panambi**: Histórico. Site Eletrobrás, 2010a. Disponível em: <<https://www.eletrabras.com/elb/data/Pages/LUMIS95C861C2PTBRIE.htm>>. Acesso em: 05/04/2017.

____. **UnE Garabi-Panambi**: Estudos de inventário hidrelétrico. Site Eletrobrás, 2010b. Disponível em:

<<https://www.eletronbras.com/elb/data/Pages/LUMIS301EC588PTBRIE.htm>>. Acesso em: 06/04/2017.

____. **UnE Garabi-Panambi:** Estudos de viabilidade hidrelétrica. Site Eletronbras, 2010c. Disponível em: <<https://www.eletronbras.com/elb/main.asp?Team=%7B3AB874BE-68F6-44FE-8C36-BAC7EDDA8B32%7D>>. Acesso em: 07/04/2017.

____. **UnE Garabi-Panambi:** Notícias. Site Eletronbras, 2010d. Disponível em: <https://www.eletronbras.com/elb/data/Pages/LUMISE0E5A0BAPTBRIE.htm>. Acesso em: 06/04/2017.

FRANÇA, Carlos Alberto. **Integração elétrica Bolívia Brasil:** O encontro no Rio Madeira. Coleção CAE. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1122_integracao_eletrica_brasil_-_bolivia_o_encontro_no_rio_madeira.pdf>. Acesso em: 20/07/2016.

LULA (Luís Inácio Lula da Silva). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante o almoço em homenagem à presidente da Argentina, Cristina Kirchner,** Palácio Itamaraty, 08 de setembro de 2008. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/08-09-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-o-almoco-em-homenagem-a-presidente-da-argentina-cristina-kirchner>>. Acesso em: 13/02/2017.

____. **Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita de Estado do Presidente da Bolívia, Evo Morales,** Palácio do Planalto, 15 de fevereiro de 2007. Acesso em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/15-02-2007-declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-visita-de-estado-do-presidente-da-bolivia-evo-morales>>. Acesso em: 13/02/2017.

PORTAL BRASIL. **Brasil e Bolívia firmam acordo para aproveitamento hidrelétrico no Rio Madeira.** Notícia publicada em 8/11/2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/11/brasil-e-bolivia-firmam-acordo-para-aproveitamento-hidreletrico-no-rio-madeira>>. Acesso em: 20/02/2017.

PRETO, Alessandra Falcão. **O conceito de diplomacia presidencial:** o papel da Presidência da República na Formação da Política Externa. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

RIBAS, Letícia Diniz; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política externa vista da janela do avião: a diplomacia presidencial nos governos FHC e Lula. **III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas”** (UNESP, UNICAMP e PUC/SP). São Paulo, Anais... 2011. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2011/leticia_ribas_carlos_faria.pdf>. Acesso em 13/02/2017.

SINDERGIA. **Lobão vai à Argentina abrir licitação de hidrelétricas binacionais.** Jornal da Energia. Notícia Publicada em 08/03/2012. Disponível em: <<http://www.sindenergia.com.br/mostra.php?noticia=16>>. Acesso em: 22/03/2016.