



**Texto de Discussão do Setor Elétrico**

**TDSE n.º 65**

**O MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA  
INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA NA  
AMÉRICA DO SUL**

Eleonora Mesquita Ceia

Willian Gonçalves Ribeiro

**Outubro de 2015**

## Sumário

Introdução	2
1. O Regionalismo	6
1.1 Conceito	7
1.2 Classificação	9
1.3 Regionalismo vs. Multilateralismo	10
2. As teorias sobre a integração regional	12
2.1 O funcionalismo	13
2.2 O federalismo	14
2.3 O neofuncionalismo	15
2.4 O transnacionalismo	17
2.5 O intergovernamentalismo	19
3. A integração regional na América do Sul	21
3.1 Histórico	21
3.2 Características: a “diplomacia presidencial”	24
3.3 O MERCOSUL	26
4. Energia e integração regional	31
5. A integração energética na América do Sul: configuração jurídico-institucional	33
5.1 Características	37
5.2 Perspectivas	39
Conclusão	40
Referências bibliográficas	42

# O MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA NA AMÉRICA DO SUL

*Eleonora Mesquita Ceia\**  
*Willian Gonçalves Ribeiro\*\**

## Introdução

A ideia de aproximação entre os Estados sempre existiu na sociedade internacional. Após o fim da Segunda Guerra Mundial, com a acentuação do processo de globalização econômica e a estabilidade da ordem internacional, houve a proliferação dos processos de integração regional em várias partes do globo. Os países decidiram, portanto, se inserir no cenário político-econômico internacional por meio da intensificação das suas relações com os outros países de sua região.

O Direito Internacional Público, na sua vertente do Direito da Integração, denomina esse movimento de aproximação entre países de uma mesma região de regionalismo, que consiste em “políticas que coordenam estratégias e promovem a cooperação entre atores estatais e/ou não estatais numa dada região”<sup>1</sup>.

A complexidade e as diferenças históricas, políticas, sociais e econômicas entre os atores que compõem a sociedade internacional influenciam na

---

\* Doutora em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade do Sarre, Saarbrücken, Alemanha. LL.M. em Direito Europeu pelo *Europa-Institut* da Universidade do Sarre, Saarbrücken, Alemanha. Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil. Professora Adjunta de Direito Constitucional, Direito Internacional Público e Direito da Integração da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmec), Rio de Janeiro, Brasil.

\*\* Aluno do Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmec), Rio de Janeiro, Brasil. Bolsista PIBIC/CNPq/Ibmec-RJ.

<sup>1</sup> FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew. **Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order**, 1995 apud MACHADO, Diego; DEL'OLMO, Florisbal. **Direito da Integração**. Salvador: Jus Podivm, 2011, p. 37.

formação dos blocos regionais, que, por conta disso, podem apresentar modelos jurídicos de integração diversos.

Em particular, a integração regional entre os países da América do Sul adotou o modelo intergovernamentalista. O intergovernamentalismo parte da visão realista de que os Estados são os principais atores do sistema internacional, no qual perseguem seus interesses e participam em arranjos de cooperação internacional apenas na medida em que correspondam a seus interesses.

Em regra, os esquemas de integração entre os países dessa região são caracterizados pelo baixo grau de institucionalização jurídica – sem a criação de instituições comunitárias supranacionais – e a coordenação de políticas em setores específicos.

Além disso, o rumo do processo de integração é conduzido pelos líderes políticos dos países, sem uma participação efetiva da sociedade civil ou de seus representantes. De fato, foi evidente, ao longo da evolução do regionalismo na América do Sul, o protagonismo central dos governos na definição da integração econômica e na formulação de objetivos e princípios que a orientariam.

Configurou-se, portanto, o exercício de negociação diplomática entre os Presidentes, a chamada “diplomacia presidencial”, considerada pela doutrina especializada como componente fundamental da dimensão política dos blocos regionais sul-americanos, pelo fato de sua flexibilidade ser conveniente à condução do processo, diante das dificuldades conjunturais enfrentadas regularmente pelos países dos blocos<sup>2</sup>.

Por outro lado, há aqueles que são críticos ao “centralismo presidencialista” típico dos países sul-americanos, uns defendendo que tal modelo é por natureza incompatível com um maior aprofundamento do processo de integração regional, isto é, com o estágio superior da

---

<sup>2</sup> MALAMUD, Andrés. Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination. **Latin American Research Review**, vol. 40, No. 1, 2005.

supranacionalidade e de instituições comuns, sendo no máximo adequado ao nível de integração de uma zona de livre comércio.

O modelo intergovernamentalista de integração foi, da mesma forma, seguido no campo da energia. O processo de integração energética na América do Sul é essencialmente baseado em tratados internacionais de infraestrutura entre os governos da região, notadamente, para a construção de aproveitamentos hidrelétricos, a partir da criação de empresas binacionais, com destaque para as centrais hidroelétricas de Itaipu Binacional e Yacyretá, respectivamente, empreendimentos de Brasil-Paraguai e Paraguai-Argentina<sup>3</sup>.

O Brasil, especificamente, tem um relevante papel na promoção da integração energética. Em razão de suas dimensões demográficas e territoriais; de seu sistema de interligação elétrico nacional; sob o aspecto econômico, no incentivo através de financiamentos de obras; e, principalmente, pelo seu nível de consumo de energia.

Na América do Sul, apesar da abundância e diversidade de potencial energético, a falta de institucionalização exerce grande influência sobre as relações técnicas e comerciais no processo de integração, de tal modo que, em momentos de crise, os acordos são desrespeitados, criando, assim, um descrédito quanto à estabilidade dos mesmos.

Foi o que ocorreu, por exemplo, quando: a) da mudança de condições da comercialização do gás natural oriundo da Bolívia em 2006; b) da renegociação do contrato da Usina Hidrelétrica de Itaipu solicitada pelo Paraguai; e c) a redução drástica de fornecimento de gás natural pela Argentina ao Chile entre 2007 e 2008<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> CASTRO, Nivalde J. de; LEITE, André Luís da Silva; ROSENAL, Rubens. Integração energética: uma análise comparativa entre União Europeia e América do Sul. **Texto de Discussão do Setor Elétrico**. n. 48. Grupo de Estudos do Setor Elétrico (GESEL). UFRJ, Rio de Janeiro, 2012, p. 19.

<sup>4</sup> CEIA, Eleonora Mesquita. How can Brazil's leading role in South America contribute to boosting security cooperation between the EU and Mercosur? **Working Paper of the Observatory of European Foreign Policy**. n. 78, jul. 2008, Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus. Universitat Autònoma de Barcelona, p. 10.

Em contrapartida, a mesma flexibilidade institucional e normativa permite o surgimento de experiências diversificadas, para o desenvolvimento da integração energética e de infraestrutura no continente sul-americano. Nessa perspectiva foram criadas instituições regionais relevantes, tais como: a) a Comissão de Integração Energética Regional (CIER); b) o Conselho de Ministros de Energia, Eletricidade, Hidrocarbonetos e Minas da Comunidade Andina; e c) a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA).

Não obstante, também, as tentativas de criação de regras supranacionais ou acordos multilaterais na América do Sul, indicativos apontam que o processo de integração energética tem, no bilateralismo, uma importante ferramenta para a expansão da integração, a partir da construção de empresas binacionais.

Nesse sentido, a análise dos mecanismos jurídicos e dos fundamentos e motivações econômicas para a criação de uma empresa binacional se revela atual e necessária para o entendimento do mercado nos próximos anos.

Saliente-se, contudo, que não se quer dizer que a integração energética na América do Sul ocorrerá única e exclusivamente através das empresas binacionais, pois o processo de integração é dinâmico e ainda está em fase de desenvolvimento. Todavia, não se pode negar a importância desses acordos bilaterais para alavancar o processo de integração.

O presente artigo tem como objetivo estudar o modelo jurídico de integração energética adotado na América do Sul, com o propósito de avaliar criticamente suas vantagens e desvantagens.

A metodologia a ser adotada consistirá em pesquisa bibliográfica e legislativa. A primeira abarcará a doutrina nacional e estrangeira a respeito do fenômeno do regionalismo e da formação de blocos regionais, notadamente, no que concerne à integração do setor energético, como forma de embasar teoricamente a pesquisa. E a segunda englobará textos de tratados e acordos internacionais, leis nacionais, resoluções de agências reguladoras e documentos de organizações não governamentais.

O artigo contará com a seguinte estrutura: a primeira seção apresentará o fenômeno do regionalismo, sobretudo, suas origens, seu conceito e sua classificação. Em seguida, a segunda parte do trabalho estudará os diferentes modelos jurídicos de integração regional, a saber: o funcionalismo, o federalismo, o neofuncionalismo, o transnacionalismo e o intergovernamentalismo. A terceira seção Investigará a integração regional na América do Sul, abordando sua história e características, tomando como estudo de caso o MERCOSUL. A quarta seção tratará da relação entre energia e integração regional. Após, a quinta e última parte do trabalho analisará a configuração jurídico-institucional da integração energética na América do Sul, problematizando, sobretudo, os argumentos favoráveis e contrários à integração no campo da energia para os países da região. Por fim, a conclusão avaliará de forma objetiva os resultados do trabalho.

## **1. O Regionalismo**

A ideia de aproximação entre os Estados não é um fenômeno recente na sociedade internacional. Há os exemplos do Império Romano, da Grande França de Napoleão, o *Reich* Milenar de Hitler e o Planeta Soviético de Stalin. Ainda que derivados das vontades de governantes autoritários, todos eles constituem casos concretos de movimentos de integração entre Estados. Contudo, tais movimentos não coincidem com a ideia de integração atual, que se fundamenta na voluntariedade e do espírito democrático e de solidariedade entre os países.

Foi após a Segunda Guerra Mundial que o movimento de integração entre os Estados encontra o seu apogeu. Nesse momento histórico surge a convicção coletiva entre os Estados segundo a qual para viverem em paz deveriam se integrar. Tal integração ocorreria, em regra, por intermédio da criação de instituições que imporiam regras de conduta comuns a todos os seus países-membros.

Por consequência, constata-se nesse período a substituição do conceito absoluto de soberania estatal pelo de segurança coletiva, que é a ideia de cooperação entre os Estados para garantirem a sua segurança comum. Logo, o isolacionismo estatal cede terreno à integração para se garantir a paz mundial<sup>5</sup>.

Em resumo, a integração entre os Estados trata-se de fenômeno que vem se consolidando desde meados do século XX, se apresentando cada vez mais como uma imposição conveniente entre os Estados. Inicialmente, ela surge voltada para fins comerciais e econômicos, e, depois, com a pretensão de expandir para fins sociais e políticos. Nesse sentido, integração pode ser definida como:

O processo em que atores políticos envolvidos em variados esquemas nacionais são persuadidos a modificar suas lealdades, expectativas e atividades políticas em direção a um novo centro, cujas instituições possuem ou exigem jurisdição sobre Estados nacionais pré-existentes. O resultado final de um processo de integração política é uma nova comunidade política sobreposta àquelas já existentes<sup>6</sup>. [tradução livre dos autores]

Tais estratégias de ação conjunta podem ocorrer em nível mundial ou regional. Enquanto a primeira diz respeito à hipótese de associação entre todos os Estados do globo para a persecução de objetivos comuns, a última pretende a agregação de esforços de Estados selecionados, comumente, de uma mesma região geográfica. É o evento denominado de regionalismo.

## 1.1 Conceito

---

<sup>5</sup> A partir daí surgem diversas organizações internacionais de integração com finalidades diversas: combater crises financeiras, promover o desenvolvimento econômico e diminuir a desigualdade social. A Organização das Nações Unidas (ONU) é exemplo por excelência. Trata-se de organização internacional, criada em 1945, que integra a quase totalidade dos países do mundo, cujas finalidades são a promoção da paz internacional e dos direitos humanos. MACHADO; DEL'OLMO, 2011, p. 25.

<sup>6</sup> HAAS, Ernst. *The Uniting of Europe*, 1968, p. 12 *apud* ROSAMOND, Ben. **Theories of European Integration**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2000, p.12.

O conceito de regionalismo remete, de fato, à abordagem física e territorial do movimento voluntário de integração entre os atores internacionais. Logo, é possível defini-lo como “políticas que coordenam estratégias e promovem a cooperação entre atores estatais e/ou não estatais numa dada região”<sup>7</sup>.

O elemento central do conceito de regionalismo é a vontade dos Estados ou demais atores internacionais de adotar políticas e estratégias coordenadas, como forma de promover cooperação entre eles. Este laço cooperativo se materializa na formação de blocos regionais baseados em acordos de integração regional.

Em que pesem os variados campos em que a integração regional pode se desenvolver – político, social, cultural e religioso – a vertente predominante atual do regionalismo é a econômica<sup>8</sup>. Nessa perspectiva, o economista húngaro Bela Balassa formulou a teoria das fases da integração econômica, que correspondem aos diferentes graus do processo gradativo-evolutivo desse tipo de integração entre os Estados. São eles: a zona de livre comércio; a união aduaneira; o mercado comum; e a união econômica e monetária<sup>9</sup>.

A forma inicial de integração econômica entre os Estados é a chamada zona de livre comércio, em que dois ou mais países não cobram entre si impostos na importação nem na exportação, bem como são eliminadas todas as demais formas de restrição comercial entre eles. Porém, na zona cada país possui autonomia no que se refere ao seu comércio interno e também no comércio com terceiros países. Exemplo é o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (*NAFTA – North American Free Trade Agreement*).

A união aduaneira é um estágio mais evoluído de integração econômica, caracterizado por ser uma zona de livre comércio, na qual os Estados adotam uma tarifa externa comum (tributação alfandegária comum) em relação a

---

<sup>7</sup> FAWCETT, 1995 *apud* MACHADO; DEL'OLMO, 2011, p. 37.

<sup>8</sup> CELLI JUNIOR, Umberto. Teoria geral da integração: em busca de um modelo alternativo. In: CELLI JUNIOR, Umberto et al (Coord.). **Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 20.

<sup>9</sup> CELLI JUNIOR, 2006, p. 28ss.

terceiros Estados. Em outros termos, nesse estágio de integração econômica não há barreiras comerciais entre os países envolvidos e os mesmos exercem uma política comercial comum em relação aos países que dela não participam. Exemplos de união aduaneira são o MERCOSUL e a Comunidade Andina<sup>10</sup>.

O mercado comum consiste numa união aduaneira caracterizada pela livre movimentação dos fatores de produção, quais sejam: mercadorias, pessoas, serviços e capitais. Esse é o objetivo do MERCOSUL – conforme estabelecido no Tratado de Assunção – porém, ainda não alcançado. Exemplo concreto é o Mercado Comum do Caribe (CARICOM).

Por fim, a união econômica e monetária é um mercado comum definido pela unificação das políticas econômicas dos países envolvidos, a saber: a política monetária, cambial e fiscal. Por consequência, há a criação de uma moeda única com o fito de racionalizar a unificação de tais políticas. Vale dizer, em vez de haver várias moedas seguindo às mesmas condições, torna-se mais razoável criar uma moeda única. Exemplo único deste estágio mais avançado de integração econômica é a União Europeia (UE).

## **1.2 Classificação**

O regionalismo pode ser classificado em fechado ou defensivo e em aberto ou ofensivo<sup>11</sup>. O primeiro sustenta a preservação do mercado interno como forma de enfrentar os desafios criados pela globalização. Logo, prega o isolamento dos países envolvidos para proteger as economias afetadas ao esquema de integração.

O regionalismo fechado baseia-se, portanto, na ideia de protecionismo, que defende a adoção de medidas de proteção e favorecimento direcionadas à economia interna, para reduzir, ao máximo, a concorrência estrangeira. Exemplos de tais medidas são o aumento das tarifas de importação, as

---

<sup>10</sup> Com efeito, o MERCOSUL deve ser caracterizado como uma união aduaneira imperfeita. Isso porque os seus países-membros aplicam diversas exceções à tarifa externa comum. Quer dizer, para diversos produtos os países do MERCOSUL não cobram a mesma tarifa de importação de terceiros países.

<sup>11</sup> MACHADO; DEL'OLMO, 2011, p. 39.

restrições quantitativas à importação e a concessão de subsídios a setores da indústria nacional.

Um caso de regionalismo fechado foi a extinta Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) criada em 1960 entre diversos países da América Latina, com o propósito de criar um mercado comum nessa região.

Por seu turno, o regionalismo aberto ou ofensivo sustenta a inserção das economias nacionais no cenário internacional altamente competitivo. Esta vertente do regionalismo, também denominado de novo regionalismo, defende, por conseguinte, uma atitude liberal dos Estados ao invés de uma atitude isolacionista. Exemplos deste tipo de regionalismo são aqueles praticados pelo MERCOSUL e a UE.

Em síntese, enquanto no regionalismo fechado o comércio é basicamente intrarregional, no regionalismo aberto ele é inter-regional. Cumpre também destacar um fenômeno específico do regionalismo que é o chamado *inter-regionalismo* ou *birregionalismo*, que consiste na aproximação ou na constituição de espaços de integração regional entre blocos regionais<sup>12</sup>. Como exemplo citam-se as relações entre a UE e o MERCOSUL com vistas a construir uma relação mais estreita nos âmbitos político, comercial, econômico e cultural entre os blocos.

### **1.3 Regionalismo vs. Multilateralismo**

Regionalismo e multilateralismo são conceitos elementares sobre o tema da integração, que servem para fundamentar decisões políticas com relação à inserção de determinado Estado no cenário internacional.

Assim, o multilateralismo fundamenta a decisão de um Estado de intensificar as suas relações econômicas e comerciais com todos os demais Estados da sociedade internacional. Em termos gerais, consiste em políticas que defendem a atuação em conjunto de todos os países do mundo em nome de um

---

<sup>12</sup> MACHADO; DEL'OLMO, 2011, p. 40.

objetivo comum. Exemplo clássico de organização internacional de caráter multilateral é a ONU.

[...] multilateralismo é “a prática de coordenar políticas nacionais em grupos de três ou mais Estados, por meio de arranjos *ad hoc* ou de instituições”. Envolve, portanto, Estados e, frequentemente, instituições e é definido como “conjuntos persistentes e conectados de regras, formais e informais, que determinam papéis de comportamento, restringem atividades e moldam expectativas” [...] Simplificando: para qualificar-se como caso de multilateralismo, uma organização internacional deve coordenar relações entre Estados com base em princípios organizadores. De forma geral (embora nem sempre na prática), as mesmas regras se aplicam a todos<sup>13</sup>.

De forma específica, no que tange à integração econômica, o multilateralismo consiste em políticas que defendem a perseguição do livre comércio. Isso com base na crença de que a liberalização comercial seja a única postura que assegure a maximização do bem-estar econômico dos agentes envolvidos no mercado mundial.

Esse objetivo de livre comércio seria aplicado de forma generalizada, visando a todas regiões e países do mundo, e não de forma seletiva, sendo aplicado apenas entre países de determinada região. Em síntese, o objetivo do multilateralismo econômico é a liberalização dos intercâmbios comerciais entre países em escala mundial. Exemplo de organização internacional econômica de natureza multilateral é a OMC.

Por seu turno, o regionalismo se difere do multilateralismo, na medida em que serve para fundamentar a decisão de um Estado que escolha se inserir no cenário internacional por meio da implementação de blocos regionais. Tal conceito abrange, desta forma, políticas que promovem a cooperação entre Estados numa dada região.

---

<sup>13</sup> BOUCHARD, Caroline; PETERSON, John. “Conceituando o multilateralismo.” In: LAZAROU, Elena. **Multilateralismo nas relações internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, pp. 6-8.

O regionalismo surge por conta da crescente globalização econômica, que tem impulsionado, gradativamente, os países à busca do fortalecimento regional e à criação de blocos econômicos, como forma de posicionarem melhor nesse ambiente internacional altamente competitivo.

A opção regionalista de inserção no mercado internacional implica, por conseguinte, a formação de blocos regionais por meio de tratados internacionais de integração, perseguindo uma liberalização comercial, mas de modo seletivo, ou seja, apenas entre os países de determinada região, e não em escala mundial, como no multilateralismo.

Briceño entende que o MERCOSUL e a UE encaixam-se no que se pode denominar de regionalismo estratégico, são abertos, mas também estratégicos. Entende-se estratégico, porque este regionalismo deriva da política comercial estratégica presente no comércio internacional, o qual se utiliza da integração regional como mecanismo para promover os interesses dos blocos e de empresas transnacionais<sup>14</sup>.

São, portanto, exemplos atuais de organizações internacionais de natureza regional são a UE e o MERCOSUL.

## **2. As teorias sobre a integração regional**

As teorias clássicas de integração regional são apresentadas em cinco diferentes abordagens: o funcionalismo, o federalismo, o neofuncionalismo, o transnacionalismo e o intergovernamentalismo.

As duas primeiras foram formuladas durante a Segunda Guerra Mundial ou em seu período posterior e, por isso, estão ligadas ao debate a respeito da construção de um sistema internacional capaz de prevenir conflitos entre os Estados, baseado nos conceitos de paz e bem-estar.

As demais teorias, em particular, o neofuncionalismo e o transnacionalismo, receberam grande influência do movimento “behavioralism” norte-americano, fundamentando seus argumentos em

---

<sup>14</sup> MACHADO; DEL'OLMO, 2011, p. 39.

aspectos sócio-culturais e econômicos<sup>15</sup>. A seguir, serão resumidas as ideias centrais de cada uma delas.

## 2.1 O funcionalismo

A teoria funcionalista está associada à tradição liberal-idealista das relações internacionais defendida por Woodrow Wilson e fundamenta-se numa visão positiva sobre a natureza humana. Assim, o funcionalista entende que o progresso pacífico e racional é possível, assim como o conflito e a desarmonia não são endêmicas à condição humana<sup>16</sup>.

O objetivo central do funcionalismo é a priorização das necessidades humanas e do bem-estar em oposição à santidade do Estado nacional ou de qualquer crença político-ideológica. Logo, o governo dirigido por políticos implica que o motivo predominante da política é a aquisição e retenção de poder do que a realização do bem comum.

Isso porque a própria existência dos Estados-nacionais tende a apoiar certos tipos de dogma que distraem a política para longe da maximização do bem-estar. Disso se segue que os indivíduos precisam ser racionais sobre quais são as suas necessidades e também criativos com respeito à construção de instituições competentes que podem desempenhar a *função* atribuída a elas (por isso, o termo 'funcionalismo')<sup>17</sup>. [grifo e tradução livre dos autores].

Em defesa da reestruturação do sistema internacional em direção a uma maior estabilidade e à promoção de bem-estar humano, o funcionalismo prega que a cooperação internacional deva ser colocada sob a responsabilidade de organizações internacionais, com o objetivo de melhorar a divisão dos benefícios comuns advindos dela.

---

<sup>15</sup> KELSTRUP, Morten. Integration theories: history, competing approaches and new perspectives. In: WIVEL, Anders (ed.), **Explaining European Integration**, Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press, 1998, p. 24.

<sup>16</sup> ROSAMOND, 2000, p. 31.

<sup>17</sup> ROSAMOND, 2000, p. 33.

Nessa perspectiva, os funcionalistas previram a proliferação de organizações internacionais flexíveis e especializadas aptas a responder as prioridades ditadas pelas necessidades humanas. Com esta finalidade as atividades de tais organizações seriam selecionadas e organizadas de forma específica e separada, de acordo com sua natureza, condições operacionais e demandas do momento<sup>18</sup>.

Assim, o funcionalismo apresenta variações desde a manutenção dos Estados como as principais unidades da política internacional na sua participação em organizações interestatais (intergovernamentalismo) até a defesa da total transferência da autoridade estatal para órgãos específicos (supranacionalismo).

## **2.2 O federalismo**

O federalismo consiste num esquema constitucional de Estado em que a autoridade e exercício do poder político são dispersos em dois ou mais níveis de governo. Em particular, no âmbito do Direito da Integração, o federalismo exige o estabelecimento de dois níveis de governo – separados, mas coordenados – sendo um deles o governo do todo (central) e o outro o governo das partes (estadual ou regional). Trata-se, portanto, de uma fórmula que conjuga unidade e diversidade, o que afasta o perigo de dominação política ou totalitarismos<sup>19</sup>.

O projeto federalista compreende pretende atingir equilíbrios apropriados entre, por um lado, níveis de autoridade diferentes e rivais e, por outro lado, entre eficiência e democracia. Os federalistas consideram ser possível construir uma feliz coincidência entre autonomia e harmonia global em busca de objetivos comuns<sup>20</sup>. [tradução livre dos autores].

A teoria federalista parte do pressuposto de que os Estados nacionais perderam a sua capacidade de garantir a segurança política e econômica de

---

<sup>18</sup> ROSAMOND, 2000, p. 35.

<sup>19</sup> ROSAMOND, 2000, p. 24.

<sup>20</sup> ROSAMOND, 2000, p. 26.

seus cidadãos. Para a realização de tais objetivos comuns mostra-se insuficiente ações individuais ou a construção de alianças internacionais.

Por consequência, o federalismo defende iniciativas políticas de criação de estruturas supranacionais em nível global ou regional. O argumento central é que os Estados devem reconhecer a importância em resolver problemas comuns no âmbito de estruturas federais, abrindo mão de sua soberania em favor delas.

A lógica por trás da defesa das soluções federalistas é a esperança de que tendências conflituosas inerentes ao sistema (europeu) de Estados possam ser superadas. Porém, o resultado comum da engenharia federalista é a reprodução de uma entidade tipicamente estatal, replicando o formato do Estado-nacional, embora em forma supranacional<sup>21</sup>. [tradução livre dos autores].

Em síntese, o federalismo propõe a transposição da forma de Estado federal para o domínio das relações internacionais, de modo a criar organizações interestatais capazes de conciliar diferenças entre os seus membros e promover o bem-estar geral, com base no binômio autonomia e unidade.

### **2.3 O neofuncionalismo**

A teoria neofuncionalista surgiu como uma tentativa de explicar os processos dinâmicos de integração na Europa após o fim da Segunda Guerra Mundial. Comunga com o funcionalismo a ideia de que a motivação para a formação das comunidades políticas pós-nacionais foi a automaticidade da tecnocracia<sup>22</sup> europeia. Porém, vai além ao propugnar que o processo teria sido patrocinado também pela atuação de atores intencionais em busca de seus interesses próprios.

---

<sup>21</sup> ROSAMOND, 2000, p. 27.

<sup>22</sup> Tecnocracia aqui entendida como uma teoria que denota o exercício do poder por aqueles que controlam os meios de produção, ou mais precisamente aqueles que são dotados da perícia necessária para entender a maquinaria complexa do modo capitalista de produção. Ver ROSAMOND, 2000, p. 57.

Com efeito, o neofuncionalismo enfatiza a figura dos atores e a relação entre eles. Disso resulta que a integração passa a ser entendida mais como um processo do que como um resultado. Na visão neofuncionalista, a integração seria, portanto, um processo que emerge de uma rede complexa de atores perseguindo seus interesses dentro de um ambiente político pluralista<sup>23</sup>.

Assim, o argumento central do neofuncionalismo é a transposição dos procedimentos políticos pluralistas do nível nacional para o nível supranacional. Disso se segue a "transnacionalização" das lealdades e formas de organização dos grupos políticos.

Os processos integracionistas alterariam as atitudes e as estratégias de grupos de interesse que buscam influenciar os resultados do processo político. Percepções por tais grupos quanto à mudança da posição da autoridade e do poder seriam acompanhadas por padrões de transferência de lealdade, onde os grupos cessariam de direcionar sua atividade em direção aos governos nacionais e mirariam a arena supranacional em construção<sup>24</sup>. [tradução livre dos autores].

Para Ernst Haas, expoente da teoria neofuncionalista, a organização internacional do tipo supranacional<sup>25</sup> seria a ideal para acolher a transferibilidade dos procedimentos políticos pluralistas.

O esquema supranacional de governo no nível regional carrega uma semelhança muito marcante em relação à natureza de governo predominante no nível nacional, em todos os aspectos, exceto quanto à terminologia constitucional [...] [Ele] parece ser a contrapartida regional adequada para o Estado-nacional, que não é mais capaz de realizar os objetivos de bem-estar social dentro de suas próprias fronteiras [...]<sup>26</sup> [tradução livre dos autores].

---

<sup>23</sup> ROSAMOND, 2000, p. 55.

<sup>24</sup> ROSAMOND, 2000, p. 56.

<sup>25</sup> Supranacionalidade pode ser conceituada como um tipo particularmente intenso de integração regional, que reúne em si competências legislativa e jurisdicional próprias e independentes em relação aos seus Estados-membros, sistema decisório pelo princípio majoritário e autonomia financeira.

<sup>26</sup> HAAS, Ernst. **Beyond the Nation State**: functionalism and international organization, 1964, p. 71 *apud* ROSAMOND, 2000, p. 57.

Contudo, o conceito mais importante discutido acerca da teoria neofuncionalista é a noção de "spillover", usada para descrever os mecanismos de evolução de processos de integração regional.

O efeito "spillover" refere-se ao modo no qual a criação e o aprofundamento da integração num dado setor econômico geraria pressões para mais integração econômica dentro e além daquele setor e também maior capacidade de autoridade no nível regional<sup>27</sup>.

Como resultado da integração, problemas num dado setor da economia somente poderiam ser resolvidos recorrendo a ações em outros setores econômicos. Por conseguinte, a lógica do "spillover" propicia, concomitantemente, a expansão e o aprofundamento do processo de integração.

Esse pensamento considerou que a decisão de criar uma zona de livre comércio geraria pressões para o estabelecimento de uma união aduaneira, um mercado comum e uma união monetária, respectivamente. Isso poderia culminar em integração econômica total entre as economias participantes [...] O progressivo emaranhamento econômico teria consequências institucionais. Integração econômica mais profunda demandaria capacidade regulatória supranacional; [...]<sup>28</sup> [tradução livre dos autores].

Em resumo, o neofuncionalismo baseia-se no conceito de "spillover effect" que parte do suposto que os avanços logrados em um processo de integração regional são irrenunciáveis, pois uma vez paralisado o processo de expansão, tal atitude colocaria toda a integração em risco.

Esta teoria enfatiza, portanto, a confiança no significado das organizações supranacionais, como o método mais efetivo disponível aos países-membros para resolver os problemas comuns a eles.

## 2.4 O transnacionalismo

---

<sup>27</sup> ROSAMOND, 2000, p. 60.

<sup>28</sup> ROSAMOND, 2000, p. 60.

A abordagem transnacionalista para a integração regional teoriza sobre as condições para a estabilização do Estado-nacional, e não sobre a sua transcendência, como o federalismo e o funcionalismo pretendem.

Essa estabilização seria promovida, segundo os transnacionalistas, por meio da criação de uma autoridade ou organização internacional superior aos Estados, que cuidariam das interações entre os mesmos em processos econômicos, sociais e culturais. Com isso, a figura do Estado-nacional seria mantida e surgiria a ideia de interação de comunidades nacionais em nível supranacional.

Cumprе ressaltar a relevância da comunicação como elemento central da abordagem transnacionalista. Na esfera internacional a comunicação seria mecanismo primordial de mobilização social dos Estados para a formação das chamadas "security communities" (comunidades de segurança) entre si. Tais comunidades são definidas como grupos de pessoas que se tornaram "integradas". Assim, para os transnacionalistas, a noção de integração está atrelada ao senso de comunidade e a instituições e práticas fortes, capazes de difundir e assegurar, a longo prazo, expectativas comuns de convivência pacífica entre as suas populações<sup>29</sup>.

A rota para a comunidade [*Gemeinschaft*] internacional foi o estabelecimento de uma rede de transações mútuas. Quanto mais interação existisse entre o Estado *a* e o Estado *b*, maior seria a importância recíproca (ou 'relevância mútua') de *a* e *b* um para o outro. Percepções de que a interação é benéfica promoverá sentimentos de confiança entre *a* e *b*. Da confiança resultaria mais interação<sup>30</sup>. [tradução livre dos autores].

O transnacionalismo, partindo da presunção de que é possível mensurar as atitudes entre indivíduos, assume que seja possível então medir, em última análise, os processos de integração entre Estados. A investigação empírica é a base desta teoria que ressalta a relevância das transações para a criação de

---

<sup>29</sup> ROSAMOND, 2000, pp. 42-43.

<sup>30</sup> DEUTSCH, Karl. **Communication theory and political integration**, 1964, p. 54 apud ROSAMOND, 2000, p. 44.

identidades comuns e de aceitação mútua, em direção à formação do que foi denominado de “security communities”.

## 2.5 O intergovernamentalismo

O intergovernamentalismo parte da visão realista de que os Estados são os principais atores do sistema internacional, no qual perseguem seus interesses e participam em arranjos de cooperação internacional apenas na medida em que correspondam a seus interesses.

Existem duas vertentes do intergovernamentalismo: o clássico e o liberal. O intergovernamentalismo clássico considera os Estados atores egoístas em interação num ambiente essencialmente anárquico. Nessa perspectiva, são vistos como entes racionais que derivam seus interesses da avaliação de seu posicionamento no sistema internacional. Esquemas de cooperação internacional são bem-vindos, porém, qualquer proposta baseada na dissolução do Estado por meio da criação de instituições de governança pós-nacional é descartada.

O intergovernamentalismo liberal difere do intergovernamentalismo clássico em relação à importância dada à política doméstica e às organizações internacionais. Assim, o intergovernamentalismo liberal entende que as preferências nacionais emergem dos contextos fornecidos pela política doméstica dos Estados. Quer dizer, os interesses nacionais são consequências da interação entre sociedade e Estado.

O interesse primário dos governos é se manter no poder [...] e isso requer o apoio de uma coalizão de eleitores domésticos, partidos, grupos de interesse e burocracias, cujas visões são transmitidas, direta ou indiretamente, por meio de instituições domésticas e práticas de representação política. Por intermédio desse processo surge o conjunto de interesses ou objetivos nacionais que os Estados trazem às negociações internacionais<sup>31</sup>. [tradução livre dos autores].

---

<sup>31</sup> MORAVCSIK, Andrew. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. **Journal of Common Market Studies**, vol. 31, No. 4, 1993, p. 483.

A partir dessa premissa, o intergovernamentalismo liberal oferece um modelo de um jogo de dois níveis para explicar a integração europeia: primeiro, os governos definem suas preferências no campo doméstico e, posteriormente, negociam no plano internacional baseados em tais preferências. Nesta negociação os Estados sempre procuram minimizar seus riscos e maximizar seus benefícios e, em geral, o resultado das negociações reflete a conciliação dos interesses conflitantes<sup>32</sup>.

Ademais, o intergovernamentalismo liberal defende a participação dos Estados em organizações de integração regional. Isso porque eles assim fazem somente se tal engajamento for atender os interesses dos grupos domésticos. Logo, esta teoria considera que a criação de organizações de integração regional fortalece os Estados e os respectivos governos nacionais, ao invés de debilitá-los.

A partir desta perspectiva, as instituições internacionais aumentam o poder dos governos nacionais para atingir metas domésticas. Mesmo que aparentemente as instituições supranacionais restrinjam a soberania, os governos aceitam voluntariamente delegar autoridade e reduzir sua soberania para obter outros ganhos. Reservando-se estes o direito - caso seja interesse do governo fazê-lo - de posteriormente recuperar os poderes delegados<sup>33</sup>.

Por consequência, a formação de instituições supranacionais não representaria um risco à soberania estatal. Ao contrário, esta seria conservada e, inclusive, fortalecida pelo processo de integração.

Assim, o intergovernamentalismo entende os processos regionais como uma série de negociações entre os líderes políticos dos Estados (seguidos pela escolha racional em defesa de seus respectivos interesses) em áreas específicas para aprofundar a cooperação entre eles. Ainda, segundo esta corrente, a

---

<sup>32</sup> ROSAMOND, 2000, pp. 136-137.

<sup>33</sup> CASAS DE LAS PEÑAS DEL CORRAL, Amalia del Carmen. **A integração energética na América do Sul:** instrumentos jurídicos e institucionais para projetos gasíferos regionais. Dissertação (doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 2009, p. 37.

interdependência econômica entre os países seria a principal causa para a integração.

### **3. A integração regional na América do Sul**

O movimento integracionista na América do Sul, mas também na América Latina em geral, tem como motivações principais a cooperação política e de segurança entre os países da região, bem como preparar os mesmos para responder aos desafios da globalização econômica da melhor forma possível.

O objetivo de aprimorar a posição econômica dos Estados no cenário internacional associa-se à perspectiva do desenvolvimento social, conforme a teoria estruturalista, que surgiu nos anos 1960 no âmbito dos trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Os estruturalistas defendem que a integração deve ir além dos mercados, compreendendo toda a economia, incluindo outros fatores de produção como capital e trabalho. Isso com a finalidade de uma melhor alocação de recursos voltada ao desenvolvimento autônomo em benefício das populações envolvidas.

Nesse sentido, a integração implicaria a adoção de políticas destinadas a criar uma nova entidade econômica complexa e caracterizada pela solidariedade entre seus membros, de modo tal que todos os fatores atuantes sobre um país repercutam sobre os demais<sup>34</sup>.

Com vistas a alcançar tais fins instituições de cooperação política e econômica foram criadas na região. Contudo, no que tange à integração no campo da economia, dificuldades estruturais e as características da cultura política da região acarretaram fracassos e resultados aquém dos esperados<sup>35</sup>.

#### **3.1 Histórico**

---

<sup>34</sup> CELLI JUNIOR, 2006, p. 27.

<sup>35</sup> SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das organizações internacionais**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 279.

O regionalismo no continente sul-americano surge no século XX, com o aparecimento das primeiras organizações internacionais de integração política e econômica na região. Dentre elas merecem destaque: a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC) e a Associação Latino-americana de Integração (ALADI).

A Carta da Organização dos Estados Americanos de 1948 é o tratado internacional que instituiu a OEA, cujo objetivo é a defesa dos interesses do continente americano, buscando soluções pacíficas para o desenvolvimento econômico, social e cultural.

Os antecedentes da OEA datam de 1889, quando os Estados americanos decidiram se reunir periodicamente e criar um sistema compartilhado de normas e instituições. A partir desse momento, realizaram-se conferências e reuniões para gerar o sistema, que teria como objetivo principal a manutenção da paz e segurança entre os Estados americanos. Esse movimento de ideias recebeu o nome de pan-americanismo.

Na Quarta dessas Conferências periódicas cria-se a chamada “União Pan-Americana”, que se desenvolve, com o passar do tempo, até ser transformada, por ocasião da Nona Conferência Internacional Americana, na OEA em 1948.

Insta observar que o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos tem sua origem histórica na proclamação da Carta da OEA e, atualmente, funciona no âmbito de tal organização<sup>36</sup>.

Em 1960 foi criada a ALALC por meio do Tratado de Montevideu. Essa organização constituiu a primeira tentativa de criar uma zona de livre comércio na América Latina. Não teve sucesso, muito devido à ausência de um mecanismo eficaz de solução de disputas entre os seus participantes<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Para uma análise completa do histórico e da estrutura da OEA ver MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 15. ed. Vol. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 762ss.

<sup>37</sup> Os membros da ALALC eram: Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Chile, México, Peru, Colômbia, Equador, Venezuela e Bolívia. Ver MELLO, 2004, p. 760 e SEITENFUS, 2012, p. 283.

Posteriormente, em 1980, a ALALC foi substituída pela ALADI, organização de caráter mais aberto e com objetivos que iam além da área comercial. Visava, essencialmente, formar um mercado comum latino-americano, com a regulação e promoção do comércio recíproco, bem como o desenvolvimento de sistemas de cooperação econômica<sup>38</sup>.

A ALADI existe atualmente, porém, não atingiu ainda seus objetivos. Isso por conta, em grande parte, da flexibilidade dos seus instrumentos legais, a indefinição de suas metas e a falta de prazos respectivos para atingi-las. Com efeito, tal quadro é um marco comum entre as organizações de integração formadas no continente sul-americano. Ele reflete os interesses e realidades diversas dos seus países-membros, o que os levam a buscar outras formas mais eficazes de inserção internacional - como, por exemplo, tratados bilaterais de comércio e a participação em outros esquemas de integração -, provocando a estagnação de tais organizações<sup>39</sup>.

Estes processos de integração lançados na América Latina caracterizam-se pela ausência de interesses transnacionais. Logo, são os Estados nacionais, mediante a figura dos seus Chefes de Estado e de Governo, que vêm determinando o conteúdo e o formato dos esquemas de integração no continente. Com efeito, o Poder Executivo prevalece sobre os demais Poderes do Estado na condução das estratégias de regionalização e, por consequência, é típico dos processos de integração latino-americanos a baixa participação da sociedade civil, de forma direta ou por meio de seus representantes eleitos<sup>40</sup>. Esta forte influência do Poder Executivo sobre a integração latino-americana produz efeitos determinantes na estrutura e no funcionamento dos blocos regionais, o que será melhor analisado a seguir.

---

<sup>38</sup> Os seus membros são: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Cuba, Equador, Venezuela, Uruguai, Paraguai, Chile, México e Peru. Ver MELLO, 2004, p. 761 e SEITENFUS, 2012, p. 284.

<sup>39</sup> SEITENFUS, 2012, p. 285.

<sup>40</sup> MALAMUD, Andrés. Jefes de Gobierno y Procesos de Integración Regional: las experiencias de Europa y América Latina. In: LOMBAERDE, Philippe de et al (eds.), **Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional**, Madrid: Fundación Carolina, 1998, p. 140.

### 3.2 Características: a “diplomacia presidencial”

O sistema de governo presidencialista foi idealizado pelos norte-americanos e, por isso, direta ou indiretamente, o modelo desenvolvido por estes tem servido de paradigma político-organizatório aos outros vários moldes de engenharia presidencial.

Seus traços fundamentais são: a separação de poderes; o Chefe de Estado – o Presidente da República – é dotado de legitimidade democrática, pois é eleito pelo povo; o Presidente da República é simultaneamente Chefe de Estado e de Governo; o Poder Judiciário como fiscalizador da constitucionalidade das leis configura como importante contrapeso para limitar a força do Executivo; e, por fim, a inexistência de mecanismos de controle primário entre o Presidente da República e o Congresso<sup>41</sup>.

Esta “matriz” presidencialista norte-americana sofreu inúmeros desvios, podendo se falar hoje em presidencialismos diferentes, dentre os quais, o latino-americano é o mais expressivo. Vale observar que alguns autores não compartilham a ideia de um presidencialismo latino-americano único, dado que as variações do regime são tão amplas entre os países da região conforme as competências do Executivo e Legislativo, os sistemas eleitoral e partidário e o contexto socioeconômico de cada um deles<sup>42</sup>.

Após o processo de redemocratização nos países da América Latina, o regime presidencialista consolidou-se como o sistema de governo adotado na região. De fato, defende-se que o tipo especial latino-americano de presidencialismo, ou seja, caracterizado pela concentração de poder de decisão no Executivo definiu os êxitos políticos e a habilidade de governar na região, após o período de transição dos regimes autoritários. Ademais, esta modalidade de governo foi considerada fator decisivo para a implementação de políticas de

---

<sup>41</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002, pp. 579-581.

<sup>42</sup> NOLTE, Detlef. Parlamentarisierung oder Stärkung des Parlamentes? Überlegungen zur Konsolidierung der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien. **Auslandinformationen**, No. 1, 1999, p. 49.

estabilização econômica por ocasião das crises de hiperinflação durante os anos 80 na América Latina<sup>43</sup>.

Entretanto, são várias as críticas direcionadas ao presidencialismo latino-americano, por este apresentar disfunções político-organizativas, tais como: os amplos poderes constitucionais conferidos ao Presidente da República – por exemplo, a capacidade de edição de medidas provisórias no sistema presidencialista brasileiro; e a insuficiência de controles institucionais por parte dos poderes Legislativo e Judiciário, perturbando a funcionalidade do sistema de freios e contrapesos.

Como resultado, constata-se a tradição latino-americana em contar com governos centralizados em líderes carismáticos ao longo de sua história e a estrutura frágil de seus parlamentos nacionais, caracterizada por sistemas partidários altamente fragmentados, baixa lealdade partidária, despreparação profissional dos parlamentares etc.

Portanto, o presidencialismo em sua origem baseia-se no princípio da separação de poder, todavia, na maioria dos países latino-americanos, incluindo todos os membros do MERCOSUL, o presidencialismo fundamenta-se em princípio oposto: o de concentração de poder. Daí a expressão “hiperpresidencialismo” (criada por Carlos Nino, então se referindo ao sistema argentino) para o modelo presidencialista característico da região.

O presidencialismo brasileiro, por exemplo, é resultado de três fatores institucionais: atribuição de poderes constitucionais – tanto reativos quanto pró-ativos – ao Presidente da República pela Constituição Federal de 1988; sistema partidário altamente fragmentado e o baixo nível de lealdade partidária que geralmente obriga o Presidente da República a buscar coalizões para governar;

---

<sup>43</sup> NOLTE, 1999 e METTENHEIM, Kurt E. von. Presidencialismo, democracia y gobernabilidad en Brasil. In: LANZARO, Jorge (comp.), **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**, Buenos Aires, 2001.

e, por último, o forte federalismo brasileiro, que reforça a dispersão de poder criada pela fragmentação partidária<sup>44</sup>.

Esta combinação institucional entre amplos poderes constitucionais do Executivo, fragmentação partidária e federalismo forte caracteriza o que ficou denominado de “presidencialismo de coalizão”, o que se opõe à tese do “hiperpresidencialismo”, uma vez que os Presidentes dependem de uma sustentação política no Congresso para governar, apesar dos amplos poderes a eles atribuídos pelas Constituições nacionais.

Contudo, o presidencialismo de coalizão pode ser entendido como expressão da concentração de poder no Executivo, do que o contrário. Isso porque os Presidentes sul-americanos constroem coalizões com o objetivo de governar de forma efetiva e não desistir de assim fazê-lo. As coalizões, desta forma, têm causa meramente estratégica; institucionalmente os poderes se mantêm concentrados no Executivo<sup>45</sup>.

O regime presidencialista dos demais países-membros do MERCOSUL – Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela – compartilha características institucionais semelhantes com o Brasil, naturalmente, com suas variações específicas. Essas feições do presidencialismo sul-americano geram controvérsia na literatura especializada, acerca da questão em que medida elas contribuem ou dificultam para matérias, tais como, a consolidação democrática do país e a condução da política tanto doméstica como externa. Vale dizer, em que extensão o “hiperpresidencialismo” ou o “centralismo presidencialista” sul-americano determina a condução e os resultados do processo de integração regional levado a cabo por estes países? A questão é discutida na próxima seção com base no caso do MERCOSUL.

### 3.3 O MERCOSUL

---

<sup>44</sup> MAINWARING, Scott. **Presidentialism in Brazil**: the impact of strong constitutional powers, weak partisan powers and robust federalism. Washington: Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1997.

<sup>45</sup> MALAMUD, Andrés. Presidentialism in the Southern Cone. A framework for analysis. **EUI Working Papers**, No.1, Florença: European University Institute, 2001, p. 29.

O processo de negociação que conduziu à criação do MERCOSUL, tanto em sua origem quanto em sua evolução, esteve sempre diretamente condicionado aos interesses e objetivos das políticas externas de Brasil e Argentina, ocupando Paraguai e Uruguai papéis marginais com relação aos principais acontecimentos.

Uma rivalidade entre estes dois países sempre esteve presente, por questões de conquista de hegemonia regional e de preocupação estratégica e de segurança em relação as suas fronteiras sulinas. Todavia, na década de 1980, este quadro de competição é modificado por uma tendência de aproximação entre os dois países. Essa alteração pode ser explicada por dois fatores: a grave crise econômica enfrentada pelos países latino-americanos durante este período; e o processo de redemocratização com o afastamento de governos militares em ambos os países.

Disso nasce a vontade política de Argentina e Brasil de superarem as rivalidades históricas e iniciarem um processo de aproximação com vistas ao seu fortalecimento no âmbito internacional. Neste contexto, são assinados vários acordos de cooperação, com destaque para: a inauguração da Ponte Presidente Tancredo Neves em Foz do Iguaçu, em 1985, que liga Brasil e Argentina, de significativa importância para a aproximação dos dois países; a assinatura da Ata de Buenos Aires, em 1990, pelos Presidentes Carlos Saul Menem e Fernando Collor de Mello, cujo objetivo era criar um mercado comum na região; e, por fim, a ratificação do Tratado de Assunção, em 1991, que cria o MERCOSUL<sup>46</sup>.

Em vista do exposto, resta evidente, ao longo do processo, o protagonismo central dos governos – principalmente argentino e brasileiro – na definição da integração econômica e na formulação de objetivos e princípios que a orientariam. Configurou-se, portanto, o exercício de negociação diplomática entre os Presidentes, a chamada “diplomacia presidencial”.

---

<sup>46</sup> Sobre o histórico do nascimento do MERCOSUL ver SEITENFUS, 2012, p. 292ss.

A “diplomacia presidencial” é considerada como componente fundamental da dimensão política do MERCOSUL, pelo fato de sua flexibilidade ser conveniente à condução do processo, diante das dificuldades conjunturais enfrentadas regularmente pelos países do bloco. Para Malamud, o MERCOSUL criado e mantido como um processo intergovernamental alcançou seu extremo, o qual denomina de “interpresidencialismo”, produzindo um tipo de “spillover effect” diferente daquele previsto nas teorias neofuncionalistas, dado que advém de cima, isto é, da atuação central dos Presidentes<sup>47</sup>.

Este protagonismo central dos Presidentes na condução do projeto MERCOSUL fez com que noções delegativas fossem incorporadas à autoridade presidencial, no sentido em que uma vez eleito delegou-se ao Presidente o poder de conduzir o processo de integração da melhor forma que julgue adequada, fenômeno este denominado de “integração delegativa”<sup>48</sup>. Assim, diferentemente da UE, onde empresários ou outros grupos de interesse passam por canais institucionais para levantar suas demandas, no âmbito do MERCOSUL, tais setores se dirigem diretamente ao núcleo que detém o poder de decisão, a saber, os Executivos nacionais (tal como ocorre no âmbito doméstico dos países do bloco).

Por outro lado, as características essenciais do presidencialismo centralizador sul-americano foram determinantes para a promoção da integração regional no âmbito do MERCOSUL, uma vez que garantiram ao processo previsibilidade e segurança – por meio do mandato de governo fixo do Presidente – autonomia e margem de manobra necessárias aos Presidentes na condução do processo negociador, sem qualquer restrição institucional ou política (por meio da concentração de poder no Executivo) e acesso direto de

---

<sup>47</sup> MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience. In: LAURSEN, Finn (ed.), **Comparative Regional Integration: theoretical perspectives**, London, 2003, p. 66.

<sup>48</sup> MALAMUD, Andrés. **Mercosur: from ‘delegative democracies’ to ‘delegative integration’?** Paper preparado para o Encontro da Latin American Studies Association, Miami, 16-18 de Março, 2000.

atores relevantes àqueles que detêm o poder decisório, recebendo rápida resposta destes<sup>49</sup>.

Mercosur differs widely from the European Union in that the former does not present a pattern of increasing institutionalization at a supranational level, but progresses through inter-governmental mechanisms, in a more politicized, as opposed to institutionalized, shape. [...] Executive format is thus addressed in order to appraise whether presidential democracies have been able to back up a successful regional-building process in a novel way. The conclusion is that national, as opposed to supranational, institutions can provide effective bases for regional integration.<sup>50</sup>

Posição contrária é sustentada por Winter quem defende que o poder discricionário atribuído aos Presidentes nos regimes presidencialistas do MERCOSUL acaba gerando distorções significativas, tornando, *a priori*, a decisão do governante, a decisão do país, o que caracteriza um sistema personalista<sup>51</sup>.

Para ele, a manutenção da tradição presidencialista nos países integrantes do MERCOSUL impossibilita qualquer tipo de avanço no processo de integração regional, uma vez que ela é incompatível com a criação de estruturas supranacionais no âmbito do bloco:

O presidencialismo, com sua concentração de poderes não permite, dada sua própria estrutura, a delegação de poderes sem uma fiscalização próxima por parte do Chefe de Estado e de Governo e, com isso, gera desvios importantes que devem ser analisados.<sup>52</sup>

Por último, cabe analisar a crítica dirigida à “diplomacia presidencial” predominante no MERCOSUL no que se refere à asfixia do Legislativo (e

---

<sup>49</sup> MALAMUD, Andrés. Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination. **Latin American Research Review**, vol. 40, No. 1, 2005, p. 159.

<sup>50</sup> MALAMUD, 2003, p. 69.

<sup>51</sup> WINTER, Luís Alexandre Carta. **Crise do modelo presidencialista no âmbito do Mercosul**. Curitiba: Juruá, 2003, p. 116.

<sup>52</sup> WINTER, 2003, p. 124.

também dos demais segmentos sociais) como produto deste mecanismo. Para PEÑA, o problema da efetividade das regras jurídicas no âmbito do MERCOSUL encontra-se no processo de formulação de decisões, o qual se concentra nos níveis presidencial e ministerial (ou seja, no Executivo) sem qualquer participação de outras instâncias governamentais ou outros setores da sociedade interessados.

Desta maneira, quando as propostas chegam aos Parlamentos nacionais para a devida ratificação como normas de tratado internacional, os parlamentares não foram suficientemente consultados em etapa prévia, o que pode paralisar ou tornar ainda mais moroso o processo de ratificação de tais normas pelo Congresso e, por consequência, sua posterior incorporação ao direito interno do país.

Além disso, a baixa participação institucionalizada da sociedade civil, por meio de seus órgãos representativos, sendo o principal deles o Poder Legislativo, põe em risco não só a legitimidade da integração perante a sociedade civil de cada país-membro, como também a credibilidade externa do bloco, sendo ele visto como um processo desenvolvido sem qualquer participação dos cidadãos nele inseridos<sup>53</sup>. Uma tentativa de responder à reduzida participação da sociedade civil no processo mercosulino foi a criação do Parlamento do MERCOSUL em 2006, que, contudo, encontra-se em processo de consolidação, contando ainda apenas com funções consultivas, e não deliberativas.

Em comparação com as demais experiências de integração regional na América Latina, pode-se considerar o MERCOSUL um exemplo bem-sucedido. Desde sua criação observa-se um crescimento no comércio tanto intra- como extra-regional entre os países-membros; Brasil e Argentina tornaram-se reconhecidos “global traders”, com o MERCOSUL sendo um alvo de grande

---

<sup>53</sup> PEÑA, Félix. **Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el Mercosur**. Montevideu: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

interesse para investidores internacionais; e ainda que não completamente, o bloco atingiu o estágio de uma união aduaneira<sup>54</sup>.

O interessante é observar que o MERCOSUL logrou tal evolução sem desenvolver ou sequer planejar desenvolver uma estrutura institucional comunitária, nos moldes da UE. Esta constatação faz com que o bloco sul-americano represente, perante as teorias clássicas de integração regional, um caso a parte, uma vez que o desenvolvimento do MERCOSUL como bloco regional não se encaixa em nenhuma delas.

Segundo o intergovernamentalismo, a primeira condição em direção à integração seria o aumento das transações econômicas entre os países e, em seguida, a demanda por mecanismos de facilitação e regulação comercial ocasionaria o surgimento de instituições que garantiriam a expansão do processo de integração. Porém, ao se analisar o desenvolvimento do MERCOSUL à luz destas teorias verifica-se que nenhuma delas explica tal processo, visto que o mesmo não seguiu a sequência interdependência-integração-instituições.

A interdependência econômica não consistiu em pré-condição para a integração no caso do MERCOSUL. Na verdade, foi o movimento em direção à integração que produziu o aumento da interdependência entre os países-membros e, além disso, nenhuma iniciativa de arranjo institucional comunitário que poderia restringir a soberania nacional foi esboçada. Com efeito, o desenvolvimento particular do MERCOSUL pode ser explicado a partir da relação entre as instituições políticas domésticas, mais especificamente, da lógica da “diplomacia presidencial”.

#### **4. Energia e integração regional**

Para qualquer região do globo a energia é fonte primordial de importância política, econômica e geoestratégica. Igualmente é relevante para

---

<sup>54</sup> ACCIOLY, Elizabeth; FONTOURA, Jorge. Lições da crise europeia para o MERCOSUL. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão*, N° 1, 2013, pp. 91-93.

os países responderem aos desafios do crescimento demográfico, bem como da expansão das atividades industriais e tecnológicas. Em virtude disso, a partir da Segunda Guerra Mundial, surgem projetos de aproximação entre os países para o aprimoramento de suas políticas energéticas, com o objetivo precípua de fomentar o seu crescimento econômico.

Uma das primeiras iniciativas de integração energética foi a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1950, entre França e Alemanha. De natureza supranacional, os objetivos da CECA eram primordialmente de cunho político: a reaproximação destes dois países após a Guerra e o lançamento de bases para a futura integração europeia. Décadas após, ao final de 1990, a integração energética passa a ter objetivos econômicos na Europa, a saber, a garantia de suprimento de energia a preços módicos<sup>55</sup>.

De fato, a UE tenta formar um mercado único energético desde o início da década de 1990. Contudo, os avanços são ainda tímidos, tendo em vista as políticas energéticas individuais nacionais mediante a atuação das chamadas “Campeãs Nacionais” – que contrariam, em certa medida, as diretrizes comunitárias – e a forte dependência do bloco de insumos energéticos importados, sobretudo, da Rússia e do Oriente Médio<sup>56</sup>.

Nesse contexto, vale apontar uma das principais vantagens da integração energética, a saber, o aumento da segurança energética. A uniformização, ou pelo menos, a coordenação das políticas energéticas entre um grupo de países de uma mesma região proporciona um melhor aproveitamento dos recursos naturais, como também a diminuição dos custos de implantação e operação dos variados sistemas energéticos. Contudo, as diferenças institucionais e regulatórias, bem como a falta de planejamento estratégico comum entre os países podem dificultar esquemas de integração energética, como se verifica na América do Sul<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> CASTRO; LEITE; ROSENTAL, 2012, p. 6.

<sup>56</sup> CASTRO; LEITE; ROSENTAL, 2012, pp. 14-17.

<sup>57</sup> CASTRO; LEITE; ROSENTAL, 2012, pp. 1-2.

## **5. A integração energética na América do Sul: configuração jurídico-institucional**

Diferentemente da Europa, as iniciativas de integração energética na América Latina foram ao longo da história bastante tímidas. Isso pode ser explicado pela instabilidade econômica, política e institucional enfrentada historicamente pelos países da região, assim como pela sua relativa abundância de recursos energéticos<sup>58</sup>.

O processo de integração energética na América do Sul tem seus primeiros indícios institucionais datados da década de 1960, com a realização do Primeiro Congresso de Integração Elétrica Regional, por iniciativa do governo uruguaio, que contou com a participação da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Paraguai, e teve como marco histórico a criação da CIER, atual Comissão de Integração Energética Regional.

O evento, além de discutir as especificidades do setor elétrico dos países participantes e os desafios comuns por eles enfrentados, também tinha por objetivo debater as perspectivas para uma política de integração e complementação nas áreas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.

A criação da CIER assinalava, assim, um tempo favorável para a elaboração de estratégias, compartilhamento de experiências, e organização de trabalhos técnicos com objetivo de investigar parâmetros para o intercâmbio energético na região. Isso tudo, em decorrência do estabelecimento de uma importante rede de contatos entre diversas organizações e empresas, as quais buscavam o intercâmbio de conhecimento de recursos energéticos, de políticas tarifárias, e, principalmente, meios de expansão da participação no ambiente internacional - neste sentido, saliente-se a relevante atuação do fórum técnico permanente de discussão do tema integração, que contava com a participação ativa dos profissionais das empresas do setor elétrico dos países membros da CIER.

---

<sup>58</sup> CASTRO; LEITE; ROSENTAL, 2012, p. 6.

Ainda na década de 1960, as empresas estatais Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) e Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado (UTE) – administradas, respectivamente, pelo governo brasileiro e pelo governo uruguaio – firmaram, em 1965, um convênio para intercâmbio de energia em quatro pontos da fronteira<sup>59</sup>.

Em 1969, seria a vez da Companhia Paranaense de Energia Elétrica (COPEL), que por delegação da Petrobrás, assinaria com a Administración Nacional de Electricidade (ANDE) o primeiro contrato de interligação e fornecimento de energia com o Paraguai, assegurando o recebimento de 23 MW de potência da central geradora de Acaray, os quais seriam destinados ao abastecimento de Foz do Iguaçu e outras áreas localizadas na região oeste do Paraná<sup>60</sup>.

As décadas de 1970 e 1980, no entanto, marcaram as construções dos principais aproveitamentos hidrelétricos binacionais da América do Sul, a saber: Itaipu, Salto Grande e Yacyretá, acordos respectivamente firmados entre Brasil-Paraguai, Argentina-Uruguai e Paraguai-Argentina.

Esse período foi marcado pela forte presença estatal, que atuava através do financiamento dos empreendimentos e detinha incisivo controle sobre o setor elétrico, dada a gestão e regimento feito por políticas públicas. Ademais, o marco jurídico para formalização dos acordos foi estabelecido através de tratados internacionais, assinados pelos Estados, sujeitos às normas de Direito Internacional Público.

Sobre esta fase, Vainer e Nuti consideram que a

preocupação preponderante era a integração como relação bilateral entre países, objetivando viabilizar interesses comuns, como a exploração ou o recebimento de energia, com foco em

---

<sup>59</sup> As conexões em comento são: Livramento-Rivera; Quarai-Artigas; Jaguarão-Rio Branco; e Chuí-Chuy. Ressalte-se, ainda, que a interconexão Livramento-Rivera foi a primeira interconexão internacional de sistemas elétricos da América do Sul.

<sup>60</sup> CABRAL, L.M.M. **Energia elétrica e integração na América do Sul**. Rio de Janeiro: Centro da memória da Eletricidade do Brasil, 2004, p. 39.

projetos específicos, localizados próximos das fronteiras nacionais.<sup>61</sup>

É importante destacar, ainda, que, em 1973, por meio do Tratado de Lima, constituía-se uma importante entidade pública internacional e intergovernamental, que concentraria atuação em toda América Latina e Caribe: a Organização Latino-Americana de Energia (OLADE), que tinha por objetivos “la integración, protección, conservación, racional aprovechamiento, comercialización y defensa de los recursos energéticos de la Región”<sup>62</sup>.

A atuação da OLADE, a partir da produção de instrumentos de planejamento energético e de políticas para o desenvolvimento de projetos de integração e planejamento conjunto entre os governos e as empresas em cada país, rendeu-lhe notável reconhecimento e importância no desenvolvimento de estudos e estratégias para cooperação no setor energético sul-americano<sup>63</sup>.

Através da CIER e da OLADE, efetivou-se um rede de contatos pessoais e foram estabelecidos critérios técnicos, antecedentes diplomáticos e contratuais que possibilitaram viabilizar projetos pontuais e acordos regionais específicos de integração energética implementados nos anos vindouros e que demonstravam o potencial das possibilidades de intercâmbio de fluxos de energia nos países da América do Sul.<sup>64</sup>

Ademais, especificando o papel das entidades, Vainer e Nuti complementam:

---

<sup>61</sup> VAINER, Carlos; NUTI, Mírian. **A integração energética sul-americana**: subsídios para uma agenda socioambiental. Brasília: INESC, 2008, p. 14.

<sup>62</sup> Convenio que establece la Organización Latinoamericana de Energía, 1973. Disponível em: <<http://www.olade.org/sites/default/files/reglamentos/Convenio%20de%20Lima%20%28Es%29%202006.pdf>>. Acesso em: 04 mai. 2015.

<sup>63</sup> Destaque-se os sistemas de informação e de planejamento paulatinamente desenvolvidos e aprovados pelas instâncias da organização, ratificados como política comum de desenvolvimento energético pelos países membros, a saber: o “Superolade” – Sistema Unificado de Planejamento Elétrico Regional e os seguintes sistemas de informação: Sistema de Informação Econômica-Energética - SIEE; Sistema de Informação Energética Regional –SIE (Plataforma de Integração Energética da América Latina e do Caribe); Sistema de Informação Energética Nacional – SIEN; e o Sistema de Informação Energética-Legal- SIEL.

<sup>64</sup> CASTRO; LEITE; ROSENTAL, 2012, p. 18.

Em termos de produção de informação, a Cier atua diretamente com as empresas associadas, através de consultores independentes, enquanto a Olade trabalha principalmente com institutos de pesquisa e universidades, contratados diretamente ou por meio da colaboração dos governos locais.<sup>65</sup>

A partir da década de 1990, contudo, em razão principalmente da difusão da corrente neoliberalista, que promoveu a mitigação do modelo político-econômico baseado na figura do Estado empresário, ou seja, através de sua atuação direta na economia como único responsável pelos investimentos e prestação dos serviços públicos, deu-se início a proliferação das privatizações de diversas empresas públicas nos países da América do Sul.

Os mercados de energia, notadamente, foram alcançados por essa nova diretriz, e receberam novos *players*: os agentes privados, que seriam responsáveis pela administração e pelo aporte para investimentos em obras paralisadas, bem como pela assunção de novos projetos de expansão do setor.

Nessa década despontava-se também a criação do MERCOSUL, que atualmente é considerado uma das principais potências energéticas mundiais, uma vez que os Estados membros do bloco detêm cerca de 9,6% das reservas provadas de petróleo do mundo, 3,1% das reservas de gás natural e 16% das reservas de gás recuperáveis de xisto<sup>66</sup>.

O MERCOSUL possui um foro intergovernamental específico, subordinado diretamente ao Grupo Mercado Comum (GMC), responsável por trabalhar dados e informações relacionadas ao setor energético: o Subgrupo de Trabalho nº 9 (SGT-9) - Energia e Mineração. É interessante destacar que este grupo vem trabalhando, desde 1991, na elaboração de análises que centralizam a legislação energética comparada, as tarifas de eletricidade praticadas, os preços de gás natural e dos derivados do petróleo<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> VAINER; NUTI, 2008, p. 19.

<sup>66</sup> BRASIL. O Mercosul. Disponível em: < <http://www.mercosul.gov.br/index.php/saiba-mais-sobre-o-mercosul>>. Acesso em: 15 mai. 2015.

<sup>67</sup> Nesse sentido, saliente-se a importância de dois Memorandos de Entendimentos, ambos elaborados pelo SGT-9 e aprovados pelo Conselho Mercado Comum através das Decisões nº 10/98 e nº 10/99, que discorrem respectivamente sobre: (i) Intercâmbios Elétricos e

## 5.1 Características

As iniciativas de integração energética na América do Sul adotaram o modelo jurídico predominantemente intergovernamental. Dessa forma, para que as normas e parâmetros editados pelas instituições regionais vinculem os Estados membros, elas carecem de ratificação interna por meio de atos normativos ou de ordens de execução.

No entender de Malamud o modelo jurídico intergovernamental sul-americano é aquele de caráter liberal<sup>68</sup>, que centraliza o seu desenvolvimento na satisfação dos anseios dos atores doméstico, os quais correspondem à expansão de mercado e aumento da participação internacional. Desta forma, as companhias energéticas binacionais são entendidas como instrumentos para facilitação e efetivação desses anseios, repercutindo, portanto, no alavancar dos processos de integração da região.

O intergovernamentalismo liberal compreende a integração regional como resultado de uma decisão soberana de um grupo de Estados que buscam a satisfação das demandas de seus atores domésticos relevantes. Nesse sentido, “a medida que a liberação comercial aumenta a magnitude do comércio exterior, especialmente em nível intra-industrial, as demandas por uma maior integração crescem”<sup>69</sup>. Esta demanda reflete os interesses dos atores domésticos

---

Interconexões elétricas no Mercosul; e (ii) Intercâmbios Gasíferos e Integração Gasífera entre os estados partes do Mercosul. Tais instrumentos sinalizam a vontade dos Estados de facilitarem as transações burocráticas requeridas para autorização de importação e exportação de energia, além de demonstrarem o interesse na complementação de seus recursos naturais. Abaixo, os compromissos constantes dos Memorandos: “COMPROMETIDOS a outorgar autorizações, licenças e concessões para a construção, funcionamento e exploração de interconexões que vinculem os sistemas elétricos dos Estados Partes, baseado *no livre intercâmbio comercial de energia elétrica* acordado entre empresas dos Estados Partes, as quais deverão respeitar a legislação, as normas reguladoras, técnicas e ambientais vigentes entre os países;” (Decisão nº 10/98. Grifo dos autores). [...] “COMPROMETIDOS a outorgar autorizações, licenças ou concessões *para a construção, operação e exploração de gasodutos que liguem os sistemas gasíferos dos Estados Partes, baseados no livre intercâmbio comercial de gás natural* acordado entre empresas públicas e privadas dos Estados Partes, e sujeitas à legislação, às normas reguladoras, técnicas e ambientais vigentes em cada um dos Estados Partes;” (Decisão nº 10/99. Grifo dos autores).

<sup>68</sup> MALAMUD, 1998, p. 139.

<sup>69</sup> MALAMUD, 1998, p. 139. Tradução livre dos autores.

em se tornarem cada vez mais competitivos e expressivos no cenário internacional e impulsiona os Estados a investirem na integração.

Assim, as instituições regionais são compreendidas de uma forma bastante peculiar, atuando como facilitadoras de tais demandas de integração, e não como “impositoras” de um modelo de integração. Malamud, ratifica este entendimento afirmando que “as instituições regionais [no modelo intergovernamentalista liberal] são concebidas como mecanismos que facilitam a implementação de acordos, em vez de serem atores autônomos”<sup>70</sup>.

Como resultado, “as tentativas de criação de regras supranacionais ou acordos multilaterais com harmonização regulatória ainda não foram bem-sucedidos”<sup>71</sup>. Predomina antes na região empreendimentos bilaterais com forte participação do Estado, que não representam um plano comum energético na região. Este bilateralismo é criticado por alguns autores, que defendem a necessidade de convertê-lo para um multilateralismo, com a construção de um marco institucional e normativo comum entre os países participantes:

Algumas premissas de políticas energéticas devem ser assumidas inicialmente para o desenvolvimento da integração energética. [...]: i) assegurar o desenvolvimento energético sustentável [...]; ii) projetar mecanismos de cooperação que permitam aprofundar a integração da infraestrutura regional; iii) *institucionalizar fortalecer e dar coerência entre si e os diversos mecanismos de cooperação energética regional* [...]<sup>72</sup>. [grifo dos autores].

Percebe-se, com efeito, as potenciais vantagens com a intensificação da participação institucionalizada dos órgãos nacionais nos assuntos de integração energética. Com isso, não se defende, contudo, a criação de instituições supranacionais, mas sim uma sólida coordenação (por meio de reuniões periódicas entre expertos, grupos de trabalho, consultas técnicas etc) entre

---

<sup>70</sup> MALAMUD, 1998, p. 139. Tradução livre dos autores.

<sup>71</sup> CASTRO; LEITE; ROSENTAL, 2012, p. 18.

<sup>72</sup> CASTRO, Nivalde J. de; ROSENTAL, Rubens; GOMES, Victor José Ferreira. A integração do setor elétrico na América do Sul: características e benefícios. **Texto de Discussão do Setor Elétrico**. n. 10. Grupo de Estudos do Setor Elétrico (GESEL). UFRJ, Rio de Janeiro, 2009, pp. 12-13.

todos os envolvidos no processo de integração (grupos privados e órgãos públicos), de forma a dotá-lo de credibilidade externa e de legitimidade interna.

## 5.2 Perspectivas

As perspectivas para a integração energética na América do Sul são em geral positivas, com base em três principais fatores: o crescimento da demanda de energia pelos mercados nacionais; a riqueza de recursos energéticos existentes na região; e o forte potencial de complementaridade entre os países da região<sup>73</sup>.

Ainda que tal processo encontre resistências referentes à perda de autonomia nacional na condução das políticas individuais de energia – principalmente em quadros de crises energéticas endêmicas, como na América do Sul, ou de dependência externa crônica, como na Europa – os argumentos favoráveis à integração energética são numerosos.

A integração energética permite o aprimoramento das relações entre os mercados e seus agentes de produção, o que gera benefícios econômicos, com a redução de custos, para os envolvidos. Ao lado disso, ao propiciar uma utilização mais racional dos recursos naturais, o movimento de integração energética colabora com políticas ambientais e de desenvolvimento sustentável.

Nesse processo, a doutrina identifica o Brasil como um país cuja atuação pode acelerar o processo de integração energética na América do Sul. Isso porque o País possui hoje “um modelo sólido, consistente e dinâmico que tem permitido o equilíbrio entre oferta e demanda de energia elétrica baseado em investimentos privados complementados por investimentos públicos”<sup>74</sup>. Em razão disso, o Brasil seria o parceiro ideal aos demais países da região no intercâmbio das melhores práticas de exploração dos seus recursos naturais<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> CASTRO, Nivalde J. de. O papel do Brasil no Processo de Integração do Setor Elétrico da América do Sul. **Texto de Discussão do Setor Elétrico**. n. 23. Grupo de Estudos do Setor Elétrico (GESEL). UFRJ, Rio de Janeiro, 2010, p. 5.

<sup>74</sup> CASTRO, 2010, p. 9.

<sup>75</sup> CASTRO, 2010, pp. 10-11.

## **Conclusão**

A integração regional no campo energético propicia a otimização do emprego de tal recurso em determinada região. A existência de regras e instituições comuns aos países contribui para a formulação de uma política energética benéfica e segura. Isso porque o regionalismo aplicado no campo da energia pressupõe a vinculação jurídica dos Estados a normas comuns de produção, distribuição e gestão dos recursos energéticos. Com efeito, o processo de integração no campo da energia resulta numa maior abertura maior das economias, com um aumento da concorrência entre os mercados e, conseqüentemente, numa maior eficiência econômica e tecnológica do setor.

A relação entre instituições políticas nacionais e integração regional se revela tão fundamental como todos os outros fatores utilizados pelas teorias clássicas para explicar os diversos processos de integração regional. Entre eles: interdependência econômica, identidade cultural, liberalização econômica, movimentos de redemocratização, globalização etc. Tal abordagem mostra-se significativa em especial para o caso do MERCOSUL, visto que compreende a especificidade do desenvolvimento do bloco a partir da relação entre a integração regional e o formato do Executivo nos países do Cone Sul.

Neste sentido, foram apresentadas, por um lado, teses em defesa do sistema particular presidencialista sul-americano, argumentando que mecanismos tais como a “diplomacia presidencial” e o “interpresidencialismo” compreendem fatores determinantes para o impulso do processo de integração do MERCOSUL. E, por outro, críticas quanto às características do sistema presidencialista dos países mercosulinos – como, por exemplo, o personalismo e o Executivo centralizador – por entender que tal regime é incompatível com modelos de integração regional avançados que pressupõem uma estrutura supranacional.

A integração energética na América do Sul é caracterizada, essencialmente, por esquemas binacionais de cooperação, não existindo a harmonização das legislações, tampouco a construção de um arcabouço

institucional. Isso pode ser explicado pelo modelo jurídico-institucional adotado em esquemas gerais de integração regional no continente.

Na América do Sul, apesar da abundância e diversidade de potencial energético, a carência de institucionalização dificulta uma atuação uniforme e coerente dos países sobre o processo de integração. Contudo, a flexibilidade institucional e normativa permite o surgimento de experiências diversificadas e adequadas à realidade político-econômica dos países sul-americanos. Em conclusão, a integração energética na América do Sul trata-se de um processo em curso, com um modelo jurídico-institucional peculiar, que lhe gera dificuldades de desenvolvimento, mas também reais perspectivas de evolução.

## Referências bibliográficas

- ACCIOLY, Elizabeth; FONTOURA, Jorge. Lições da crise europeia para o MERCOSUL. **Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão**, N° 1, 2013, 81-93.
- BOUCHARD, Caroline; PETERSON, John. "Conceituando o multilateralismo." In: LAZAROU, Elena. **Multilateralismo nas relações internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, pp. 1-29.
- CABRAL, L.M.M. **Energia elétrica e integração na América do Sul**. Rio de Janeiro: Centro da memória da Eletricidade do Brasil, 2004.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Lisboa: Almedina, 2002.
- CASAS DE LAS PEÑAS DEL CORRAL, Amalia del Carmen. **A integração energética na América do Sul: instrumentos jurídicos e institucionais para projetos gasíferos regionais**. Dissertação (doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 2009.
- CASTRO, Nivalde J. de; ROSENTAL, Rubens; GOMES, Victor José Ferreira. A integração do setor elétrico na América do Sul: características e benefícios. **Texto de Discussão do Setor Elétrico**. n. 10. Grupo de Estudos do Setor Elétrico (GESEL). UFRJ, Rio de Janeiro, 2009.
- CASTRO, Nivalde J. de. O papel do Brasil no Processo de Integração do Setor Elétrico da América do Sul. **Texto de Discussão do Setor Elétrico**. n. 23. Grupo de Estudos do Setor Elétrico (GESEL). UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.
- CASTRO, Nivalde J. de; LEITE, André Luís da Silva; ROSENTAL, Rubens. Integração energética: uma análise comparativa entre União Europeia e América do Sul. **Texto de Discussão do Setor Elétrico**. n. 48. Grupo de Estudos do Setor Elétrico (GESEL). UFRJ, Rio de Janeiro, 2012.
- CEIA, Eleonora Mesquita. How can Brazil's leading role in South America contribute to boosting security cooperation between the EU and Mercosur? **Working Paper of the Observatory of European Foreign Policy**. n. 78. Jul. 2008. Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus. Universitat Autònoma de Barcelona.
- CELLI JUNIOR, Umberto. "Teoria geral da integração: em busca de um modelo alternativo." In: CELLI JUNIOR, Umberto et al (Coord.). **Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2006, 19-37.
- KELSTRUP, Morten. Integration theories: history, competing approaches and new perspectives. In: WIVEL, Anders (ed.), **Explaining European Integration**, Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press, 1998.

MACHADO, Diego Pereira; DEL' OLMO, Florisbal. **Direito da Integração, Direito Comunitário, MERCOSUL e União Europeia**. Salvador: Juspodivm, 2011.

MAINWARING, Scott. **Presidentialism in Brazil**: the impact of strong constitutional powers, weak partisan powers and robust federalism. Washington: Latin American Programm of the Woodrow Wilson International Center for Schollars, 1997.

MALAMUD, Andrés. Jefes de Gobierno y Procesos de Integración Regional: las experiencias de Europa y América Latina. In: LOMBAERDE, Philippe de et al (eds.), **Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional**, Madrid: Fundación Carolina, 1998, 137-162.

\_\_\_\_\_. **Mercosur**: from 'delegative democracies' to 'delegative integration'? Paper preparado para o Encontro da Latin American Studies Association, Miami, 16-18 de Março, 2000.

\_\_\_\_\_. Presidentialism in the Southern Cone. A framework for analysis. **EUI Working Papers**, No.1, Florença: European University Institute, 2001.

\_\_\_\_\_. Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a sucessful experience. In: LAURSEN, Finn (ed.), **Comparative Regional Integration: theoretical perspectives**, London, 2003.

\_\_\_\_\_. Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination. **Latin American Research Review**, vol. 40, No. 1, 2005, 138–164.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 15. ed. Vol. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

METTENHEIM, Kurt E. von. Presidencialismo, democracia y gobernabilidad en Brasil. In: LANZARO, Jorge (comp.), **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**, Buenos Aires, 2001.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. **Journal of Common Market Studies**, vol. 31, n. 4, 1993, 473–524.

NEVES, João Augusto de Castro. **Participação do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira**: o caso do MERCOSUL. Dissertação de Mestrado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2002.

NOLTE, Detlef. Parlamentarisierung oder Stärkung des Parlamentes? Überlegungen zur Konsolidierung der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien. **Auslandinformationen**, No. 1, 1999, 46–82.

PEÑA, Félix. **Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el Mercosur**. Montevidéo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

ROSAMOND, Ben. **Theories of European Integration**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2000.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das organizações internacionais**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

VAINER, Carlos; NUTI, Mírian. **A integração energética sul-americana: subsídios para uma agenda socioambiental**. Brasília: INESC, 2008.

WINTER, Luís Alexandre Carta. **Crise do modelo presidencialista no âmbito do MERCOSUL**. Curitiba: Juruá, 2003.