

# La cuestión del liderazgo de Brasil en América del Sur y las consecuencias para la Integración Energética

## The Brazilian leadership question in South America and the implications for Energy Integration

## A questão da liderança brasileira na América do Sul e as consequências para a Integração Energética

Lilian da Silva, Bel., Jucilene Galvão, Me., Célio Bermann, Dr.  
Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo – USP.  
liliandasilva@usp.br; jucilene.galvao@usp.br; cbermann@iee.usp.br

--Recibido para revisión 2014, aceptado fecha, versión final 2014--

*Resumen— Las discusiones que implican la intensificación de la integración en América del Sur incluyen el tema del liderazgo. En la región no hay ningún Estado que cumpla con los requisitos para convertirse en un líder, pero Brasil es el país con mayor potencial para lograr esta posición. Ante este escenario, el objetivo de este trabajo es analizar el desempeño de Brasil como un posible líder de la región Suramericana con el fin de comprobar cómo su posición puede interferir con el progreso de la integración energética. Se pretende asimismo destacar los retos y oportunidades que un líder tendrá que enfrentar para profundizar esta integración.*

**Palabras Clave — Integración Energética, Liderazgo, Integración Regional, América del Sur.**

*Abstract— Discussions involving the expansion of integration in South America includes the question of leadership. The region has no state that meets the requirements to become a leader, but Brazil is the country with the greatest potential to achieve this position. Thus, the aim of this paper is to analyze the role of Brazil as a possible leader of South America in order to check how your position may interfere in*

*progress on energy integration. The aim is also to highlight the challenges and opportunities that face a leader to expand this integration.*

**Keywords—Energy Integration, Leadership, Regional Integration, South America.**

*Resumo— As discussões que envolvem o aprofundamento da integração na América do Sul perpassam a questão da liderança. A região não possui nenhum Estado que reúna os requisitos necessários para se tornar um líder, mas é o Brasil o país com maior potencial para alcançar essa posição. Diante desse cenário, o objetivo deste artigo é analisar o perfil de atuação do Brasil enquanto possível líder da região sul-americana, a fim de verificar como seu posicionamento pode interferir nos avanços relativos a integração energética. Pretende-se ainda, destacar os desafios e potencialidades que um líder enfrentará para aprofundar essa integração.*

**Palavras -chave— Integração Energética, Liderança, Integração Regional, América do Sul.**

## 1. INTRODUÇÃO

As discussões que envolvem o aprofundamento da integração na América do Sul perpassam as questões de agenda dos países, processos e mecanismos, atores, modelo econômico e institucional, e também liderança. Contudo, a região não possui nenhum Estado que reúna os requisitos necessários para se tornar um líder.

Nesse contexto, o Brasil é destacado como o país com maior potencial para alcançar essa posição, mas ainda sofre com: a falta de aceitação da sua liderança; a ausência de um consenso interno sobre a adoção do posto de líder; e a baixa disposição em arcar com os custos de “paymaster” da integração.

Desse modo, em meio ao processo de integração energética da região sul-americana, discutido majoritariamente dentro das Instituições Internacionais, também não é possível identificar um país que sirva de ponto focal na coordenação de regras, na formulação de políticas, e que contribua para a resolução das tensões distributivas e dos problemas de ação coletiva resultante do uso compartilhado dos recursos energéticos.

Diante desse cenário, o objetivo deste artigo é analisar o perfil de atuação do Brasil enquanto possível líder da região sul-americana, a fim de verificar como seu posicionamento pode interferir nos avanços relativos a integração energética. Pretende-se ainda, destacar os desafios e potencialidades que um líder enfrentará para aprofundar essa integração.

Para isso, esta pesquisa fundamentou-se em uma revisão da literatura acerca da liderança, do papel do líder no processo de integração regional e da postura do Brasil nesse sentido. Ademais, utilizou-se do “Acordo-Quadro sobre Complementação Energética Regional entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados”<sup>1</sup>, a fim de avaliar como o Brasil se compromete nele.

Desse modo, este trabalho é desenvolvido em duas partes. Na primeira, analisam-se as questões de liderança e o posicionamento brasileiro. Enquanto que, na segunda parte, examina-se os possíveis efeitos da interferência do Brasil como líder para a integração energética, além das oportunidades de

---

<sup>1</sup> Na data da assinatura desse acordo, em Dezembro de 2010, compunham o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) os seguintes países: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Enquanto que os Estados associados eram: Chile, Colômbia, Equador e Venezuela. Atualmente, a Venezuela é Estado-membro do bloco. [1]

integração nesse campo e os custos associados à não-integração.

## 2. LIDERANÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL: A ATUAÇÃO DO BRASIL NA AMÉRICA DO SUL

O exercício da liderança trata-se da disposição de um ou mais países em representar os interesses das nações, convergir suas expectativas e guiar objetivos comuns de política exterior, além de identificar e agir sobre desafios e oportunidades vivenciados dentro e fora da região e mediar conflitos e desentendimentos entre os agentes da sociedade internacional. [2]

Os meios de liderança estão relacionados aos tradicionais elementos de poder, entre eles: econômico, tecnológico, militar e outros. Porém, a liderança não é necessariamente exercida por meio de ameaças e incentivos. Segundo Gramsci, ela requer ainda o consentimento dos liderados em fazer parte do projeto de dominação e, para isso, é preciso que também o líder faça concessões em favor dos subordinados. [3]

Desse modo, o exercício da liderança por um país depende da posse de recursos materiais, da vontade de fazer uso desses recursos e desempenhar um papel social e do consentimento dos subordinados. [2] Em contrapartida, o líder terá margem maior para impor sua vontade e influir sobre os processos da região.

Na América do Sul, não há nenhum país que reúna esses requisitos, o que dificulta o desenvolvimento do processo de integração regional, que é entendido como:

“Processo pelo qual os atores políticos em diferentes contextos nacionais são persuadidos a ultrapassar suas lealdades, expectativas e atividades políticas em direção a um novo centro, cujas instituições possuem ou demandam jurisdição sobre os Estados nacionais preexistentes.” [4]

Em meio a esse processo, a presença de um líder contribuiria para a gestão das regras, formulação de políticas e coordenação dos problemas de ação coletiva que envolvem os agentes envolvidos.

Na região sul-americana, o Brasil é apontado como o único país que detém recursos materiais para ocupar a posição de líder. Apesar disso, há dúvidas se ele tem disposição para utilizá-los e conseguirá influenciar os outros países, impondo seus interesses. O que se percebe é que o Brasil

esbarra na falta de aceitação da sua liderança, na ausência de um consenso interno sobre a adoção do posto de líder e em uma baixa disposição em arcar com os custos de “paymaster” da integração.

Essa postura não é resultado da falta de interesse do governo, como julgam alguns autores, mas se dá principalmente em função de dificuldades estruturais de cunho econômico e político, especialmente as concepções de autonomia e universalismo enraizadas na sociedade e no Estado. Essas concepções prezam pela livre ação do país em âmbito internacional, ou seja, de modo não condicionado a acordos restritivos no cenário regional ou condescendências a países de menor poder como seus vizinhos. [5]

Ademais, a conservação desses conceitos permite que o Estado haja de forma independente em meio aos processos de integração regional, pois não concorda que os governos transfiram para as instituições internacionais de cunho regional o controle sobre esses processos. [5]

Desse modo, para que o Brasil alcance a posição de líder da região é preciso que reformule as concepções de autonomia e universalismo que baseiam sua política exterior, incluindo as premissas da integração regional e os elementos indispensáveis à liderança, especialmente a aceitação, em alguma medida, de arcar com os custos da integração. [5]

Ainda assim, o Brasil dependerá da aprovação dos países que serão seus subordinados e isso, provavelmente, não será consentido facilmente. Diante de temáticas como a energia, acredita-se que o Brasil sofrerá fortes oposições se desejar tomar a liderança, conforme será exemplificado na próxima sessão.

### **3. A QUESTÃO DA LIDERANÇA BRASILEIRA NA AMÉRICA DO SUL E AS CONSEQUÊNCIAS PARA A INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA**

As dificuldades enfrentadas pelo Brasil para alcançar a liderança da América do Sul são evidenciadas no contexto da integração energética. Apesar de ser um dos expoentes em reservas energéticas na região, especialmente hidroeletricidade, o Brasil não está sozinho nesse patamar e não deve ser aceito como líder com facilidade. Outros países são destaque, principalmente a Venezuela, com grandes reservas de petróleo e gás natural.

Entretanto, nenhum deles se mostra disposto e/ou capaz de assumir a posição de líder. No principal acordo estabelecido em âmbito regional visando o compartilhamento de energia, o “Acordo-Quadro sobre Complementação Energética Regional entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados”, assinado em 2005, o comprometimento desses países é o mesmo de todos os outros envolvidos. [6]

O acordo incentiva o avanço da integração energética regional em sistemas de produção, transporte, distribuição e comercialização de energéticos (Artigo 1º), visando um aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis (Artigo 3º) e a disseminação técnica em favor do uso racional e eficiente da energia convencional; da eficiência energética; das energias renováveis; da preservação do meio ambiente; e da harmonização dos níveis de segurança e qualidade oferecidos em matéria de energia (Artigo 8º).

No entanto, em seu escopo não há divisões de responsabilidades e/ou metas entre os países, nem mesmo a descrição de projetos que estimulem o alcance das suas pretensões. O Acordo apenas propõe que os agentes implementem uma coordenação institucional, regulatória e técnica para os projetos que forem desenvolvidos (Artigo 2º).

Desse modo, esse acordo não permite destacar a atuação de um líder do setor energético da região, mas evidencia a falta de uma liderança capaz de convergir as expectativas dos diferentes atores que envolvem o Acordo e conseqüentemente o processo de integração energética e alcançar os melhores resultados que a integração pode trazer. Entre eles: maior segurança em relação ao suprimento de energia; otimização do aproveitamento da energia; diminuição de custos; e até um aumento da equidade social, pois a complementariedade das fontes permite expandir e/ou diversificar a matriz energética, ampliando o acesso à energia na região.

Acredita-se então, que diante de uma arrancada do Brasil em favor da liderança em matéria de energia, há uma tendência de que a Venezuela desponte como sua concorrente pela posição, exercendo sua supremacia por meio do petróleo. Enquanto o Brasil, provavelmente, apostaria em um perfil de liderança focado em fontes renováveis e, principalmente, alternativas, nas quais possui vantagem comparativa e expectativa de expansão da participação na matriz energética do país, ao longo dos próximos anos. [7]

No que tange ao aprofundamento da integração energética, a liderança regional por parte do Brasil – que já detém um projeto binacional com o Paraguai (a Usina de Itaipu) e interligações junto a Argentina, Uruguai e Venezuela – possivelmente resultaria no investimento em construção de hidrelétricas, no fomento a ampliação das interligações existentes e no estabelecimento de novos pontos de interligação entre os países que faz divisa, conforme indica ser de seu interesse no Plano Decenal de Expansão de Energia 2022. [7]

Entretanto, as oportunidades de integração são ainda mais vastas. A América do Sul é um espaço singular em relação a diversidade de fontes e oferta de energia. O conjunto de membros<sup>2</sup> da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), por exemplo, forma o único bloco autossuficiente em matéria energética. Juntos, os países da União são a quarta potência em gás e petróleo no mundo, a nona em reservas comprovadas e a sétima em produção de carvão. Essa característica traz muitas possibilidades para a integração dos sistemas de geração e distribuição de energia elétrica e gás, além de uma posição privilegiada no abastecimento e comércio de energia no futuro. [9]

Em relação ao gás natural, o destaque está na Venezuela, na Bolívia e, em menor grau, no Peru. Esses países possuem importantes reservas dessa fonte que podem ser amplamente aplicadas nas indústrias e residências de países como o Brasil, o Uruguai, a Colômbia e, especialmente o Chile, que é um país desprovido de recursos energéticos. Também o petróleo representa uma potência da região, que além das grandes reservas venezuelanas, conta com o Equador, Argentina e Colômbia como produtores, além do Brasil, que tende a sobressair-se nesse ramo após as descobertas do “pré-sal”. [10]

Há, também, um alto potencial hidrelétrico na região, reservas expressivas de urânio e uma capacidade pouco explorada das “energias alternativas”, a exemplo das energias solar e eólica. Outra grande oportunidade, principalmente para o Brasil, está na área dos biocombustíveis. Líder na produção e exportação de etanol e com forte participação no mercado de biodiesel, o país já realizou a exportação de equipamentos de produção de etanol para o Paraguai e Uruguai. [10]

Além das potencialidades citadas anteriormente, o aprofundamento na integração energética

distanciaria a região dos custos de oportunidade da não integração. Entre eles, destaca-se: (i) disputas bilaterais; (ii) incerteza resultante da dependência de fornecedores extra-regionais; (iii) menor renda aos Estados exportadores; (iv) uso de fontes energéticas menos eficientes e/ou com alta possibilidade de dano ao meio ambiente, como a energia nuclear ou as hidrelétricas com grandes reservatórios de água, muitas vezes construídos em áreas de preservação ambiental. [11]

Grande parte desses custos é realidade e tem se mostrado como desafios para a intensificação da integração na região. O Chile, por exemplo, planeja a construção de grandes reservatórios em áreas de preservação; ao mesmo tempo, que vive uma disputa com a Argentina pelo não cumprimento, por parte dela, dos contratos de fornecimento de energia. Ademais, as crises energéticas brasileira e argentina, ocorridas em 2001-2002 e 2007-2008, respectivamente, também evidenciam esses custos [11]

Um segundo exemplo, foi a oposição da Bolívia e da Venezuela aos biocombustíveis do Brasil. A desaprovação ocorreu pois esses combustíveis são gerados a partir de alimentos que, por sua vez, poderiam ser revertidos ao consumo humano. No entanto, se sabe que além desse argumento, tem-se a ameaça direta, especialmente por parte do etanol brasileiro, ao consumo do petróleo e gás natural da Bolívia e Venezuela.

Outro ponto importante a ser destacado é a capacidade da integração no campo da energia gerar ainda um efeito “spillover”. Por se tratar de um tema sensível e de interesse comum a todos os Estados, as ações visando o aprofundamento da integração energética demandam a criação de organismos de controle e regulação, exigem um aprimoramento da legislação e geram novos espaços de articulação. [9] Nesses espaços, é possível ampliar o processo de integração regional para novas áreas, intensificando-o.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia de que a região seria o meio de inserção internacional do Brasil, prevista no Tratado de Assunção, assinado em 1991 – que deu início ao MERCOSUL – e em outros documentos firmados pelo país, fomentou a discussão sobre a liderança do Brasil na América do Sul.

Conforme discutido neste artigo, pode-se concluir que o país não reúne os elementos primordiais para exercer a liderança sobre a região. Apesar de

---

<sup>2</sup> São países-membros da UNASUL: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. [8]

deter recursos materiais, não é possível afirmar que o Brasil esteja disposto a utilizá-los, nem acredita-se que a sua liderança será aceita com facilidade.

Esse cenário é resultado primeiro de uma falta de consenso interno por parte do Brasil se a liderança da América do Sul é, de fato, um desejo. Questões estruturais de cunho econômico e político, especialmente as concepções de autonomia e universalismo, enraizadas na política exterior brasileira, não permitem sua inserção regional na postura de líder, nem mesmo em setores que lhe parecem primordiais, como o da energia.

Nesse setor, o Brasil está, indiscutivelmente, entre os países mais importantes, encabeçando especialmente o ramo das energias alternativas. Se líder da região, provavelmente investiria ainda mais nesse ramo, além de fomentar a construção de hidrelétricas e interligações junto a seus vizinhos.

Ademais, é visto que a falta de uma liderança regional prejudica, em alguma medida, a intensificação da integração em matéria de energia e expõe os países aos custos da não integração. Um líder seria importante para a gestão das regras, formulação de políticas e coordenação dos problemas de ação coletiva.

No entanto, apesar dessa ausência, não acredita-se que o processo de integração energética sofrerá retrocessos, mas sim que ele avançará de forma mais lenta. Conforme exposto no texto, com grandes desencontros de interesses e baseado em acordos consideravelmente amplos, mas pouco mandatários.

## 5. REFERENCIAS

[1] MERCOSUL. Mercado Comum do Sul, [2014] Disponível em <[www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)>. Acesso em 10 jan. 2015.

[2] GALVÃO, Thiago G.. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). Revista Brasileira Política Internacional, v.52 n.2, Jul./Dec, 2009. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292009000200004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292009000200004&script=sci_arttext) . Acesso em 12 jan. 2015

[3] Gramsci apud GARCIA, Ana S. Hegemonia e imperialismo: caracterizações da ordem mundial capitalista após a Segunda Guerra Mundial. Contexto Internacional., v.32, n, 1, Jan./Jun, 2010,

p. 162. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292010000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292010000100005) Acesso em 12 jan. 2015.

[4] HAAS, E. The uniting of Europe. Stanford University Press, Political, Social, and Economic Forces, 1958, p. 139.

[5] VIGEVANI, Tullo et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. Revista Brasileira Política Internacional, v. 51, n.1, 2008, p. 5-27. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n1/a01v51n1.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2014.

[6] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Acordo-Quadro sobre Complementação Energética Regional entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados, 2005. Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-quadro-sobre-complementacao-energetica-regional-entre-os-estados-partes-do-mercosul-e-estados-associados-1/> . Acesso em 12 jan. 2015.

[7] BRASIL. Ministério de Minas e Energia, Empresa de Pesquisa Energética. Plano Decenal de Expansão de Energia 2022. Brasília: MEE/EPE, 2013.

[8] UNASUL. União de Nações Sul-Americanas, [2015]. Disponível em <http://www.unasursg.org/> . Acesso em 10 jan. 2015.

[9] REVISTA ENERGÍA Y EQUIDAD. Energía e integración. Ano 2, n. 3, 2012. ISSN 1853-5089

[10] FUSER, Igor. Integração Energética na América do Sul: um dilema político in Anuario de la Integración Regional de América Latina y Gran Caribe 2010, p. 167-178

[11] SANAHUJA, J. A. Del regionalismo abierto al regionalismo pos-liberal: crisis y cambio en la integración regional em América Latina in Anuario de la Integración Regional de América Latina y Gran Caribe 2008-2009, p. 12-54

## 6. AGRADECIMIENTOS

Agradecemos ao “Centro Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico”

(CNPq) e a “Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior” (CAPES) pelo apoio na realização deste trabalho.

para um país sustentável”, São Paulo: Ed. Livraria da Física/FASE, 2002; "As novas energias no Brasil: Dilemas da inclusão social e programas de Governo". Rio de Janeiro: FASE, 2007.

## 7. CURRÍCULUM

**Lilian da Silva** – Bacharel em Relações Internacionais com ênfase em Negociações Internacionais (2012), atualmente é Mestranda em Energia no Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo.

**Jucilene Galvão** – Doutoranda em Ciência da Energia pelo IEE - USP (2015), Mestre em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2004), especialista em Filosofia e História da Ciência e da Tecnologia pela Universidade Federal do ABC (2011). Graduada em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2004), em História pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1993) e em Pedagogia pela Universidade Bandeirantes Paulista (2007). Profissionalmente atua como titular de cargo no Ensino Médio em Escola do Governo do Estado de São Paulo além de ser Tutora Web e Presencial em curso EAD de Licenciatura em Geografia e professora responsável em pós-graduação de Geopolítica e Relações Internacionais pelo Centro Universitário Claretiano.

**Célio Bermann** – Graduação pela FAU/USP-Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (1975), Mestrado em Engenharia de Produção, na área de Planejamento Urbano e Regional (1978) pela COPPE/UFRJ-Coordenação de Programas de Pós-graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Doutorado em Engenharia Mecânica, na área de Planejamento de Sistemas Energéticos pela FEM/UNICAMP-Faculdade de Engenharia Mecânica da Universidade Estadual de Campinas (1991). Atualmente é Professor Associado (Livre Docente) - ref. MS-5 - RDIDP no Instituto de Energia e Ambiente (antigo Instituto de Eletrotécnica e Energia) da Universidade de São Paulo. Tem experiência na área de Engenharia Elétrica, com ênfase em Energia e Meio Ambiente, atuando principalmente nos seguintes temas: política energética, planejamento energético, alternativas energéticas, energia e sociedade e sustentabilidade energética. É autor de diversas publicações, entre as quais os livros "Energia no Brasil: Para quê? Para quem? - Crise e alternativas