

5º CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM PETRÓLEO E GÁS



TÍTULO DO TRABALHO:

O GÁS NATURAL COMO VETOR DE REFERÊNCIA DA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA NO SUBCONTINENTE SUL-AMERICANO

AUTORES:

Marianna Perantoni Pereira

INSTITUIÇÃO:

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

Este Trabalho foi preparado para apresentação no 5º Congresso Brasileiro de Pesquisa e Desenvolvimento em Petróleo e Gás- 5º PDPETRO, realizado pela a Associação Brasileira de P&D em Petróleo e Gás-ABPG, no período de 15 a 22 de outubro de 2009, em Fortaleza-CE. Esse Trabalho foi selecionado pelo Comitê Científico do evento para apresentação, seguindo as informações contidas no documento submetido pelo(s) autor(es). O conteúdo do Trabalho, como apresentado, não foi revisado pela ABPG. Os organizadores não irão traduzir ou corrigir os textos recebidos. O material conforme, apresentado, não necessariamente reflete as opiniões da Associação Brasileira de P&D em Petróleo e Gás. O(s) autor(es) tem conhecimento e aprovação de que este Trabalho seja publicado nos Anais do 5ºPDPETRO.

O GÁS NATURAL COMO VETOR DE REFERÊNCIA DA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA NO SUBCONTINENTE SUL-AMERICANO

Abstract

In order to understand natural gas as one of the most promising energy sources for the future, in a context where the world seeks for renewable energy sources although oil and coal still dominate the market. This perspective encourages many specialists to stand for the so-called “Gas Civilization”, which shall mark the energy field in the planet in the 21st century. The South American continent is witnessing a series of actions towards promoting internal processes of energetic integration by means of natural gas, and that has been happening since 1990 with the construction of ten pipelines linking many countries, preserving the forecast that natural gas may be a major source of energy for the next ten years at least. This movement, associated with the existence of reserves and consumers resulted in the proposition of IIRSA, a scheme to develop energetic and pipeline nets. The integration process shall allow the inclusion of various countries, since the connection among States includes multinational scopes and targets, where every single contributing element must be taken into consideration. Despite, there has not been established a yet a regional point of view, nor the creation of common rules for the market, leading it to lots of uncertainties. The present research aims to study more deeply the energetic integration in Latin America, primarily pointing which are the elements responsible for its success. In addition, it will propose an adequate regulatory parameter so as to fit different political backgrounds. Therefore, there was use a vast bibliography along with many articles and international legislation.

Introdução

A distribuição das fontes de recursos energéticos, muitas das vezes não-renováveis, não se dá de maneira geograficamente uniforme nos mais diversos territórios, haja vista que os mencionados recursos dependem de condições naturais propícias, assim como de processos seculares para a sua formação. Nesse sentido, para que as mais diversas economias mundiais possam se utilizar das fontes energéticas, verdadeiros vetores do crescimento econômico e do desenvolvimento nacional, as relações comerciais de troca entre países devem ser não somente incentivadas, como também fortalecidas, com o fito primordial de mitigar eventuais conflitos e diminuir incertezas inerentes a essas relações contratuais.

Cumprе salientar que, no mencionado contexto, observa-se que os países têm privilegiado um processo de multilateralização, de maneira que os atores das atividades econômicas estejam imersos em processos de integração regional, alicerçados na questão da energia. A integração energética, a seu turno, exige fortes investimentos em infra-estrutura física, a qual requer um ambiente seguro para os investimentos e um marco regulatório adequado e harmônico nos países, que permita integrar os mercados sem discriminações e em regimes de acesso aberto a instalações de transporte.

Por outro lado, a negligência por parte de muitos Estados no que atine à racionalização do uso de seus recursos naturais, sobretudo o petróleo, e à preservação do meio ambiente, que constitui hodiernamente alvo de inúmeros debates em escala global, contribuiu de sobremaneira para que a utilização do gás natural sofresse notável incremento e esteja convergindo investimentos em todo o mundo. A explicação para tal fato reside, ainda, na constatação de que o gás natural é um combustível mais limpo que o carvão mineral e o petróleo, uma vez se tomando como base a emissão do principal gás de efeito estufa, qual seja o dióxido de carbono. Ademais, cumprе salientar que o mesmo

representa ganhos ao desenvolvimento industrial, por ser insumo da indústria petroquímica, assim como para a expansão da geração elétrica, através de termelétricas.

Neste diapasão, o subcontinente sul-americano, notadamente por meio da atuação de dois blocos sub-regionais, Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e Comunidade Andina das Nações (CAN), vem sendo palco de ações tendentes a estruturar e firmar processos internos de integração por meio do gás natural, sobretudo a partir de 1990, com a construção de cerca de dez (10) gasodutos. Este movimento culminou com a proposição de criação da chamada Iniciativa para Integração das Infraestruturas da Região Sul-Americana (IIRSA), visando a promoção da interligação de redes de transporte, telecomunicações, energia, gasodutos e oleodutos. Apesar da possibilidade de estímulo à integração trazida pela IIRSA, não se constata, todavia, a criação de uma visão regionalista, nem a criação de marcos regulatórios coesos que a viabilizem.

A questão da harmonização de regras é de fundamental importância, sobretudo no que atine aos gasodutos na América do Sul, envolvendo uma discussão que transpõe fronteiras e órbitas jurídicas internas. Os gasodutos, cumpre observar, são meios de transporte relativamente recentes, mas em plena expansão, representando verdadeiros vetores da geopolítica da energia, devendo, a fim de que se possa melhor compreendê-los e regulá-los, ser confrontados com os princípios e produção normativa do Direito Internacional Público, o qual, apesar de ainda não ter oferecido, até o presente momento, instrumentos que ofereçam a segurança jurídica necessária, reduzindo os riscos políticos existentes, é quem possui os meios jurídicos para assegurar e salvaguardar a prosperidade energética da região.

Consoante tudo o que se vem esposando, a presente pesquisa prontifica-se a estudar com mais profundidade os gasodutos transfronteiriços na América Latina, primordialmente no tocante à adoção de um marco regulatório que se adeque às distintas conjunturas que porventura encontrem, como forma evidenciar seu papel no contexto de integração econômica e energética no subcontinente, consoante as iniciativas já realizadas, trazendo desenvolvimento equidade para o mesmo.

Metodologia

A questão da integração energética na América Latina vem sendo alvo de muitas pesquisas e de vastas produções acadêmicas, encontrando-se, portanto, em estágio bastante avançado do conhecimento.

Entretanto, o estudo dos gasodutos transfronteiriços ainda se encontra tímido, ou até mesmo praticamente inexistente na doutrina nacional. Dessa forma, o conhecimento acerca do tema há de ser sedimentado por meio da doutrina internacional.

No Brasil, as pesquisas mais contundentes foram realizadas por integrantes do Programa Interunidades de Pós Graduação em Energia da Universidade de São Paulo (PIPGE/USP). Dentre elas cumpre destacar o trabalho de Victorio Oxilia e Murilo Werneck Fagá intitulado “*As motivações para a integração energética na América do Sul com base no gás natural*”, traçando e demonstrando as problemáticas do processo de integração por meio do gás natural.

Apesar de outros trabalhos publicados no Brasil, os trabalhos das organizações que atuam a nível regional abarcam o tema com reconhecida propriedade, como por exemplo, os relatórios sobre a situação energética na América Latina apresentados até presente data pela OLADE (*Organización Latinoamericana de Energía*), IIRSA (*Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana*) e CEPAL (*Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe*), constituindo a fonte mais atualizada de pesquisa.

Como se vem destacando, a falta de bibliografia específica requer que se supra a lacuna doutrinária buscando modelos e estudos realizados no exterior. Neste diapasão, a União Européia desenvolveu moldes a serem observados, principalmente com a constituição de uma verdadeira comunidade pan-européia de energia. Com ser assim, diversos procedimentos jurídicos permitiram o restabelecimento de uma ponte propensa à criação de uma comunidade de interesse e de gestão entre os países cujos territórios são atravessados pelos gasodutos.

Ainda no âmbito da multilateralização européia, o Tratado da Carta da Energia foi crucial para reger as relações entre os países. Isto porque criou um quadro de cooperação internacional entre os países da Europa e outros países industrializados, com o objetivo, notadamente, de desenvolver o potencial energético na Europa Central e Oriental e garantir a segurança do abastecimento de energia da União Européia. O Protocolo relativo à eficiência energética e aos aspectos ambientais associados destina-se a promover as políticas de eficiência energética compatíveis com o desenvolvimento sustentável, uma utilização mais eficaz e mais sã da energia e o incentivo da cooperação no domínio da eficiência energética.

Por outro lado, dentro de uma conjuntura bastante diversa, deve-se também analisar o denominado Projeto do Gasoduto da África Ocidental (WAGP – *West African Gas Pipeline*), que inevitavelmente passa por fronteiras com maior instabilidade, sofrendo, inclusive, com as mazelas trazidas com a atuação de grupos terroristas. Este cenário de retalhos políticos constitui um desafio no tocante à estruturação de um marco regulatório adequado, sendo, portanto, passível de ser realizado um paralelo com a realidade latino-americana.

Não obstante a análise de casos mais específicos de diferentes regiões do globo, é de fundamental importância percorrer cuidadosamente as normas de Direito Internacional Público que regem o tema. Pode-se mencionar, neste sentido, que a concepção abstrata e teórica do transporte de gás funda-se na Convenção de Barcelona, de 1921, no artigo 5 do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), assim como na Convenção de 1965 sobre o comércio do transporte dos Estados sem litoral e a Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar, de 1982, que abordava a questão dos gasodutos.

Em sendo assim, a pesquisa em tela restará respaldada em fontes documentais indiretas secundárias, ou seja, livros, revistas, jornais, artigos científicos e na documentação oficial (leis, decretos, resoluções, tratados, acordos bilaterais e etc.), procurando focar-se, sobretudo, no Direito Internacional Público e no Direito Internacional Econômico, adotando-se, por conseguinte, o método dedutivo.

Resultados e Discussão

A fim de que o processo de integração energética na América Latina possa ser levado a cabo proporcionando aos seus protagonistas um uso eficiente e conveniente dos recursos, há que se conceber, de antemão, uma série de medidas que permitam aos mesmos igualdade de condições, sem qualquer tipo de discriminação, impulsionando o seu crescimento socioeconômico, conjugando o maior número de variáveis da complexa rede que os circunda.

Uma vez se criando as bases e estruturas sólidas para a integração energética, vários ganhos tradicionais podem ser apontados para os países que dela fazem parte, tais como a criação de comércio, o aumento e a atração dos investimentos externos e o incremento da eficiência produtiva por economias de escala com a ampliação dos mercados.

Ademais, os especialistas indicam como vantagens não-tradicionais o fato de que os acordos de integração regional reduzem os riscos de que os governos dos países membros mudem seus

posicionamentos repentinamente ou não cumpram acordos ou promessas realizadas, mitigando assim o risco chamado de “inconsistência temporal” de políticas.

Não se pode olvidar que, em sendo o gás natural notadamente um dos principais vetores no âmbito da integração, o mesmo merece atenção especial. A interconexão regional por meio de gasodutos tem se mostrado uma questão de tempo entre os países envolvidos, haja vista que existem reservas desse bem, que se potencializaram com as novas descobertas na camada pré-sal do Brasil, assim como existe um mercado consumidor forte disperso em vários países.

Em sendo assim, há que se desprender esforços no sentido de adequar a parca legislação internacional existente no que concerne à regulação dos gasodutos transfronteiriços, situação que clama estudos mais acentuados no sentido de se determinar mecanismos claros de solução de controvérsias que porventura venham a existir e regras contratuais consistentes conferindo segurança jurídica ao instituto.

Conclusões

Já que as interconexões internacionais são um meio para que os consumidores tenham acesso a um serviço energético mais eficiente, com melhor qualidade e com menor incerteza para o abastecimento, os acordos entre os países sobre o papel, organização e funcionamento do mercado energético integrado se demonstram mais do que necessários. Eles implicam na definição de uma arquitetura de integração gasífera e/ou elétrica fundamentalmente amarrada a bases regulatórias conjuntas em paralelo com a regulação caso a caso (em geral já existente), e ademais sem discriminar atores, muito menos a soberania de cada Estado.

Os avanços na integração energética na América do Sul demonstram que um mercado energético transfronteiriço implica em regras que facilitem transações entre atores privados e/ou públicos. Isso faz necessária a existência de instituições que administrem o mercado e a confiabilidade do sistema e que os governos garantam os fluxos, sejam estes através de elétrons ou de moléculas, no transcurso do tempo, não apenas nas redes físicas. Além disso, percebe-se a necessidade de uma base pré-definida de um mercado regional para a Indústria Energética, que considere os mercados nacionais dos agentes envolvidos, tal que não afete dentro de cada país nem ao investidor nem ao consumidor interno e/ou externo, em ambos os casos.

Agradecimentos

Ao PRH 36, na figura dos professores Yanko Xavier e Patrícia Borba, assim como a todos os bolsistas que se unem e compartilham interesses na busca pelo conhecimento.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. *Regulação*. Rio de Janeiro: ANP, 2000.

CECCHI, José Cesário. *Indústria Brasileira de gás natural: regulação atual e desafios futuros/ Agência Nacional do Petróleo*. Rio de Janeiro: ANP, 2001.

COSTA, Hirdan Katarina de Medeiros Costa; ANUATTI NETO, Francisco. *A integração energética na América Latina sob a ótica da economia institucional*. Disponível em:

http://www.portalabpg.org.br/PDPetro/4/resumos/4PDPETRO_8_2_0183-1.pdf. Acesso em 03 setembro 2008.

FERNANDES, Luciana de Medeiros. *Soberania & processo de integração: o novo conceito de soberania em face da globalização*. Curitiba: Juruá, 2002.

HOFMEISTER, Wilhelm (org.). *Reformas Políticas en América Latina*. Rio de Janeiro.: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

MEDEIROS, Gilson Gomes. *O petróleo – Fundamentos do gás natural*. Senai/RN, 2002.

NASCIMENTO, Maria Luíza Justo. *As incorporações das normas do Mercosul aos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros*. Curitiba: Juruá, 2004.

OXILIA, Victorio Oxilia; FAGÁ, Murilo Werneck. *As motivações para a integração energética na América do Sul com base no gás natural*. Disponível em: <http://catedradogas.iee.usp.br/download/Artigo%20Petro%20Quimica.doc>. Acesso em 03 setembro 2008.

PRETTI, Fúlvio. *MERCOSUL: a instituição e sistema de solução de controvérsias*. Blumenau: Ed. Da FURB, 1999.

SANTOS, Edmilson Moutinho dos Santos (coord.). *Gás natural: estratégias para uma energia nova no Brasil*. São Paulo: Annablume, Fapesp, Petrobás, 2002.

SIMONET, Loïc. *Les pipelines de transit terrestres et le droit international public*. Escola de doutorado da Sorbonne. Tese de doutorado, 2008.

SUSLICK, Saul B. (org.). *Regulação em Petróleo e Gás natural*. Campinas: Editora Komedi, 2001.

VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Internacional Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.