

Itaipu, 30 Anos Depois: Subsídios para A Segurança Energética Brasileira e A Cooperação Sub-Regional na Bacia do Prata

RESUMO

Itaipu, 30 anos depois: subsídios para a segurança energética brasileira e a cooperação sub-regional na Bacia do Prata

O presente artigo tenciona demonstrar que a importância de Itaipu transcende os temas relativos à segurança energética, estando inserida no contexto mais complexo (e dinâmico) das relações Brasil-Paraguai. Inicialmente concebida como resposta à crescente demanda energética da indústria brasileira, a usina representaria o marco de incorporação do Paraguai à órbita de influência de Brasília, em substituição ao antigo papel desempenhado por Buenos Aires. Após a análise das negociações responsáveis pela criação de Itaipu (e a institucionalização de um regime hidropolítico no Cone Sul), serão repassados os principais itens da agenda bilateral, à luz das insatisfações paraguaias e seus problemas internos.

Palavras-chave: energia hidrelétrica, relações Brasil-Paraguai, segurança energética.

ABSTRACT

Itaipu, 30 Years After: Notes on Brazilian Energy Security and Subregional Cooperation in The Prata Basin

This article aims to demonstrate that the importance of Itaipu transcends the issues related to energy security and it is inserted in the complex (and dynamic) context of Brazil-Paraguay relations. Initially conceived as a response to the growing energy demand of the Brazilian industry, the plant represented the Paraguay's incorporation to the orbit of influence of Brasilia, replacing the old role of Buenos Aires. After analyzing the negotiations responsible for Itaipu's creation (and the institutionalization of a hydropolitical regime in the Southern Cone), the article will discuss the main topics of the bilateral agenda, focusing the Paraguayan dissatisfactions and its internal problems.

Keywords: hydropower, Brazil-Paraguay relations, energy security.

Itaipu, 30 Anos Depois: Subsídios para A Segurança Energética Brasileira e A Cooperação Sub-Regional na Bacia do Prata¹

Crístian Veríssimo Faustino²

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No trigésimo aniversário de sua inauguração³, a usina hidrelétrica de Itaipu continua a impressionar pelas dimensões de seu projeto, concebido durante o período da ditadura militar, sob a égide do “Brasil Grande”, ideologia que visava alçar o país à condição de potência mundial ao final do século XX. Fruto de negociações que remontam à década de 1960 (as quais somente conheceriam seu termo em 1979), Itaipu se tornaria o maior empreendimento do gênero no mundo, com potência instalada de 14.000 MW⁴, responsável por cerca de 20% da energia elétrica atualmente consumida no Brasil⁵.

Nesse sentido, a Estratégia Nacional de Defesa destaca a questão do “(...) suprimento de energias renováveis, sobretudo a energia de origem hidrelétrica”⁶, além de prever a “manutenção de tropas no centro-sul do País para garantir a defesa da principal concentração demográfica, industrial e econômica, bem como da *infraestrutura, particularmente a geradora de energia*.”⁷ (grifo meu).

1 O presente artigo reflete as opiniões do autor, não expressando, necessariamente, posições oficiais do Ministério das Relações Exteriores.

2 Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB) e em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (Uni-CEUB). Servidor de carreira (Oficial de Chancelaria) do Ministério das Relações Exteriores.

3 O funcionamento das primeiras unidades geradoras de Itaipu data de maio de 1984.

4 Dados de 2012. Para maiores informações, vide <http://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/perguntas-frequentes>

5 “Usina de Itaipu expande programas socioambientais” in <http://www.estadao.com.br/noticias/vidae,usi-na-de-itaipu-expande-programas-socioambientais,966003,0.htm>

6 Estratégia Nacional de Defesa, pág. 34.

7 Idem, pág. 50.

O presente artigo tenciona demonstrar que a importância de Itaipu transcende os temas relativos à segurança energética, estando inserida no contexto mais complexo (e dinâmico) das relações Brasil-Paraguai. Inicialmente concebida como resposta à crescente demanda energética da indústria brasileira, a usina representaria o marco de incorporação de Assunção à órbita de influência de Brasília, em substituição ao antigo papel desempenhado por Buenos Aires. Para tanto, o texto remontará ao processo de formação do Estado guarani e às relações desenvolvidas com seus grandes vizinhos, culminando no estabelecimento da “diplomacia pendular”.

Após a análise das negociações responsáveis pela criação de Itaipu (e a institucionalização de um regime hidropolítico no Cone Sul), serão repassados os principais itens da agenda bilateral, à luz das insatisfações paraguaias e seus problemas internos. Não obstante as dificuldades enfrentadas, cabe à diplomacia brasileira a missão de preservar os interesses nacionais ao mesmo tempo em que procura engajar Assunção numa dupla integração – bilateral e sub-regional (com destaque para o Mercosul) – de forma a demonstrar ao parceiro as vantagens no aprofundamento dos respectivos processos.

OS ANTECEDENTES: NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO E VELHAS RIVALIDADES SUB-REGIONAIS

A partir de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas à Presidência da República, o Brasil experimentaria significativas mudanças em seu modelo de desenvolvimento. Se bem que a participação do setor agrícola ainda permanecesse significativa nas décadas seguintes (especialmente na economia e demografia), as escolhas realizadas pelas novas elites, baseadas numa visão caracterizada como nacional-desenvolvimentista, possibilitariam a recuperação do país, duramente afetado pela crise de 1929, ademais do estímulo à indústria.

Nesse sentido, Vargas determinaria a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ponto de partida para o surgimento de órgãos setoriais encarregados de realizar estudos e propor iniciativas para o fomento do setor secundário. No entanto, sua gradativa expansão esbarraria em diversos “gargalos”, tal como a insuficiente oferta doméstica de bens de capital e intermediários, além das dificuldades então verificadas no setor energético, especialmente na eletricidade e no fornecimento de combustíveis fósseis.

A partir de 1945, com o término da II Guerra Mundial e a difusão dos ideais cepalinos, caracterizados pela industrialização via substituição de importações, a questão energética ganharia novos matizes, sendo identificada pelos países latino-americanos como componente vital no processo de desenvolvimento. Desse modo, modificações legislativas seriam realizadas de modo a nacionalizar recursos fósseis e minerais, operacionalizados sob a égide de empresas estatais, tais como a Petrobrás (Brasil), a YPF (Argentina) e a YPFB (Bolívia).

No caso brasileiro, a pauta energética iniciada na década de 1930 continuaria como prioridade do Governo Federal, desde o Plano SALTE8 da gestão Dutra (1946 – 1951), passando pelas recomendações da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951 – 1953)9, a proposta

8 Acrônimo de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia.

9 A Comissão realizaria importantes estudos sobre a infraestrutura nacional, com vistas à identificação de áreas prioritárias para financiamentos externos. Não obstante as posteriores limitações financeiras, sua importância seria representada pelo surgimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e

de criação da Eletrobrás na presidência (constitucional) de Vargas até o surgimento da Central Elétrica de Furnas no Governo JK (1957).

Dotado de importante papel no Plano de Metas de Kubitschek, a energia elétrica passaria a ser progressivamente gerada por usinas hidrelétricas, de forma a aproveitar o potencial existente no Brasil. Inicialmente desenvolvido de forma a abastecer o parque industrial instalado na região Sudeste, o sistema seria expandido para as demais áreas do país, de forma a permitir a exploração de outras bacias hidrográficas¹⁰.

Nesse sentido, uma das áreas mais promissoras para a geração de hidroeletricidade consistia na região Sul, banhada pela Bacia do Prata. Composta por territórios pertencentes a cinco países (Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai), seus rios haviam testemunhado as escaramuças de portugueses e espanhóis pelo controle de seu estuário, sucedidos pelos conflitos entre as novéis nações sul-americanas no período compreendido entre 1825 a 1870¹¹. A diplomacia de JK, retomando tratativas bilaterais que remontavam à década de 1920, soube capitalizar a insatisfação paraguaia em relação à Buenos Aires, de forma a engajar Assunção em estudos técnicos para a implantação de empreendimentos hidrelétricos, além do aceno à sensível questão da mediterraneidade guarani (em 1961 seria regulamentada a concessão de entrepostos de depósito franco nos portos de Santos e Paranaguá, destinados às exportações paraguaias). Outro importante elemento de integração consistiria no projeto de ligação rodoviária sobre o rio Paraná, entre as localidades de Puerto Stroessner e Foz do Iguaçu (Ponte da Amizade, inaugurada em 1965).

Dentro do espírito de continuidade caracterizador da diplomacia brasileira, os esforços de aproximação seriam mantidos durante o Governo militar. Em 1969 seriam concluídas as obras da rodovia BR-277, ligando a fronteira guarani à costa paranaense. O adensamento das relações bilaterais a partir da década de 1960 também seria calcado pela identidade de interesses subjacente aos respectivos regimes autoritários, ademais das simpatias de Alfredo Stroessner pelo Brasil, onde havia realizado seu curso de Estado-Maior. No entanto, a premente necessidade de expansão da capacidade energética brasileira, em meados da década de 1960, terminaria por representar ameaça àquele processo.

PARAGUAI: MEDITERRANEIDADE E POLÍTICA PENDULAR

Não obstante os impactos devastadores da Guerra da Tríplice Aliança na trajetória do Paraguai, relevantes aspectos de sua atual configuração remontam ao período colonial, fenômeno que escapa a muitos observadores do cenário político sul-americano (especialmente no Brasil), terminando por gerar uma visão distorcida e por vezes tendenciosa ao analisar o *modus operandi* da diplomacia guarani.

De fato, desde os primórdios da colonização espanhola, o Paraguai, não-detentor de riquezas minerais (ao contrário de Peru e Bolívia, por exemplo) e distante do principal eixo do comércio com a Metrópole (Estuário do Prata), contou com uma diminuta presença de

na capacitação de técnicos brasileiros em projetos de desenvolvimento.

10 Estima-se que 40,6% do potencial hidroelétrico brasileiro esteja na Bacia Amazônica, seguida da Bacia do rio Paraná, com 23,5%.

11 Após os movimentos emancipatórios na região, a disputa pela hegemonia na região platina teria início com a guerra entre Brasil e Argentina (1825 – 1828) - que resultaria na independência do Uruguai - até o conflito da Tríplice Aliança (1864 – 1870).

espanhóis, o que se reflete até hoje na configuração étnica do país¹².

Conduzida pelos jesuítas, responsáveis pelo acultramento dos indígenas em imensas propriedades conhecidas como “missões”¹³, a colonização no Paraguai revestir-se-ia de natureza autárquica, baseada na agricultura (com destaque para o mate). Incorporado ao Vice-Reino do Prata, com sede em Buenos Aires, o Paraguai logo se tornaria seu tributário, haja vista ser o Rio Paraná a única possibilidade de escoamento da produção guarani.

Dessa maneira, o Paraguai seria encarado pela elite portenha como uma espécie de “apêndice”, condição determinante para a recusa dos guaranis num engajamento com a Argentina por ocasião dos movimentos emancipatórios na América do Sul. Primeira nação a alcançar a independência no subcontinente (1811), o Paraguai optaria pelo caminho do desenvolvimento autárquico, relativamente amenizado, a partir da década de 1840, com a ascensão de Carlos Solano López.

O novo presidente impulsionaria a industrialização guarani, além da construção de ferrovias, o aparelhamento da Marinha e o estímulo à instrução básica. Além disso, realizaria contatos na Europa e nos Estados Unidos, com vistas à capacitação de técnicos paraguaios. Com o Brasil, procurou estabelecer cordiais relações diplomáticas¹⁴, bem como manter postura de distanciamento em relação às disputas entre o Rio de Janeiro e Buenos Aires pela hegemonia do Prata.¹⁵

Seu filho e sucessor, Francisco Solano López, logo romperia com o baixo perfil da diplomacia guarani, envolvendo-se nas disputas geopolíticas na Bacia do Prata. Apoiou o Partido Blanco uruguaio, o qual era refratário à crescente influência brasileira sobre Montevideu e passou a desenvolver uma postura cada vez mais agressiva em relação à Argentina, então recém-unificada¹⁶, no âmbito de um projeto expansionista (Grande Paraguai), no qual seria alcançada uma saída para o mar à custa de anexações de territórios vizinhos.

O acirramento das tensões culminaria no apresamento do vapor brasileiro Marquês de Olinda no rio Paraná e na invasão simultânea das províncias do Mato Grosso e do Rio Grande do Sul (violando território argentino). Ironicamente, López conseguiria realizar algo impensável até então: Brasil, Argentina e Uruguai, após décadas de conflitos, uniriam forças no tratado da Tríplice Aliança (1865) contra as pretensões paraguaias¹⁷.

12 De acordo com a Constituição paraguaia, o guarani é o idioma oficial do país, juntamente com o espanhol.

13 Também conhecidas como “reduções”, constituíram importante elemento na estratégia de difusão da Companhia de Jesus nas Américas, tendo conhecido seu apogeu entre os séculos XVII e XVIII. Seu desenvolvimento terminou por transformá-las em “ameaça” aos interesses de Espanha e Portugal. No Brasil, as missões seriam gradualmente enfraquecidas com a atuação dos bandeirantes (captura dos indígenas para utilização de mão-de-obra escrava), culminando com a expulsão dos jesuítas decretada pelo Marquês de Pombal em 1759.

14 Em 1855 seria assinado um Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre os dois países.

15 De notar-se que durante o governo de Carlos López, a Argentina ofereceria dificuldades ao Paraguai, realizando sucessivos bloqueios no acesso daquele país ao rio Paraná.

16 Embora tenha proclamado sua independência em 1816, a Argentina somente se unificaria em 1860, sob o comando do general Bartolomé Mitre.

17 Não obstante o acordo, Alessandro Candéas, *A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”* (Brasília: FUNAG, 2010), pág. 152, ressalta que “por trás da coincidência de objetivos, – vencer Solano López e garantir a livre navegação havia profundas desconfianças entre Brasil e Argentina. Apesar do compromisso de respeito à integridade territorial do Paraguai, interpretações divergentes sobre fronteiras

Componente fundamental na consolidação dos Estados Nacionais da Bacia do Prata, o conflito que se seguiria por seis anos resultaria no aniquilamento do Paraguai e na afirmação dos interesses brasileiros e argentinos. Embora transcenda os limites deste artigo a análise da guerra, cabe destacar o papel doravante exercido no imaginário das nações envolvidas.

No Brasil, simbolizado como o apogeu do Império e elemento catalisador da identidade nacional em face do invasor estrangeiro¹⁸, o episódio sofreria um “revisionismo histórico” na década de 1970, representada pela obra *Genocídio Americano: a Guerra do Paraguai*, de Julio Chiavenatto. Segundo o autor, o conflito teria posto fim a uma experiência de desenvolvimento singular na região, a ponto de ser percebido com uma ameaça aos interesses do Império britânico, o qual teria estimulado Brasil e Argentina na deflagração da guerra. Tal visão, amplamente difundida no sistema educacional brasileiro, contribuiria para o surgimento de uma espécie de “complexo de culpa” nacional¹⁹ em face do ulterior destino do Paraguai²⁰. Além disso, segundo Doratioto, “nota-se, ainda, nas entrelinhas de trabalhos revisionistas, a construção de certo paralelismo entre a Cuba socialista, isolada no continente americano e hostilizada pelos Estados Unidos, e a apresentação de um Paraguai de ditaduras ‘progressistas’ e vítima da então potência mais poderosa do planeta, a Grã-Bretanha.”²¹

No Paraguai, a imagem de López também sofreria mudanças, passando “a ser apresentado como estadista e grande chefe militar”²², atendendo aos imperativos de justificação de regimes ditatoriais (Rafael Franco, Higino Morínigo e Alfredo Stroessner) durante significativa parte do século XX, chegando a se tornar “ideologia oficial do Estado (...)”²³.

Nas décadas seguintes ao conflito, o Paraguai tornar-se-ia um virtual “prisioneiro geopolítico” da Argentina, dada a manutenção de sua dependência em relação ao porto de Buenos Aires. Nesse sentido, a solução adotada pela elite paraguaia consistiria em tirar proveito das eventuais desavenças entre seus grandes vizinhos, de forma a obter concessões e benefícios

animavam pretensões argentinas de anexação, e Mitre temia o avanço territorial do Império em direção ao rio Paraná.”

18 Além disso, a guerra apresentaria significativos reflexos nas campanhas republicana e abolicionista, além de representar o início de uma “tomada de consciência” por parte das Forças Armadas, as quais progressivamente passariam a ser consideradas “fiadoras” da ordem institucional.

19 Ecos de tal postura foram evidenciados, por exemplo, nos debates no Senado brasileiro durante votação sobre o reajuste da tarifa paga ao Paraguai pelo excedente da energia de Itaipu: “Randolfe Rodrigues (PSOL-AP) disse defender a concessão do benefício ao “país irmão” e mencionou a Guerra do Paraguai, “quando o Brasil matou 96,56% da população masculina daquele país”. Ele lembrou que o Brasil é uma das dez maiores economias do mundo e tem uma posição de protagonismo na América Latina e no Mercosul. Portanto, deve contribuir com os países menos ricos.” Vide <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/05/11/reajuste-do-preco-da-energia-de-itaipu-paga-pelo-brasil-ao-paraguai-divide-senadores>. Acessado em 17 de novembro de 2013.

20 Tal visão seria questionada pelo aparecimento de *Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai* (2002), de Francisco Doratioto. Baseada em ampla pesquisa em acervos nacionais e estrangeiros, o autor conclui que as principais causas do conflito seriam determinadas por questões regionais, com secundária participação britânica. De notar-se que no momento da eclosão do conflito, Brasil e Grã-Bretanha encontravam-se com relações diplomáticas rompidas, fruto dos desdobramentos da Questão Christie (1861 – 1862).

21 Francisco Doratioto, op. cit., pág. 87.

22 Francisco Doratioto, op. cit., pág. 19.

23 *Idem, ibidem*.

(“diplomacia pendular”)²⁴. Além disso, a atribuição de culpa pelas mazelas nacionais aos vencedores da Guerra da Tríplice Aliança contribuía para desviar a atenção dos problemas políticos internos, marcados pela disputa de poder entre colorados²⁵ e liberais no decorrer da primeira metade do século XX.

Em meio ao turbulento cenário político, poucos eram os paraguaios capazes de perceber que a chave para o turning point nacional estava localizada na fronteira, mais precisamente no rio Paraná. Graças a ele, o país doravante seria conhecido como um “emirado hidroenergético” e conheceria grande crescimento econômico, caracterizado por Wagner Enis Weber como o “renascer de uma nação.”²⁶

A GÊNESE DE UMA USINA: NEGOCIAÇÃO, INTEGRAÇÃO E DISCÓRDIA

Em 1956, o já renomado escritor e diplomata Guimarães Rosa assumiria a Divisão de Fronteiras do Itamaraty, função aparentemente despretensiosa, tendo em vista a convicção corrente de que todas as questões de limites haviam sido resolvidas desde a gestão de Rio Branco (1902 – 1912). No entanto, o interesse brasileiro no aproveitamento hidrelétrico na região do Prata suscitaria uma página até então pouco iluminada nas relações Brasil-Paraguai: precisamente na zona onde cogitava-se a construção de uma usina (Sete Quedas)²⁷ – a qual o Brasil entendia ser de sua inteira propriedade por força do tratado de 1872 – Assunção alegaria imprecisões técnicas da comissão encarregada em traçar as fronteiras nos anos posteriores à conclusão da avença.

A polêmica seria despertada pela divulgação de projeto da lavra de Marcondes Ferraz (futuro presidente da Eletrobrás), o qual previa a construção de uma usina mediante o desvio do curso do rio Paraná para o interior do território nacional. O governo paraguaio reagiria contra a intervenção brasileira em “seu” território, de forma a rememorar o caráter “imperialista” do vizinho.

Em meio ao impasse, ambos os chanceleres se reuniram em Foz do Iguaçu, onde seria assinada a “Ata das Cataratas”, na qual os dois países concordavam que “a energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do rio Paraná, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto do Guairá até a foz do rio Iguaçu, será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de preferência para a aquisição desta mesma energia a justo preço, que será oportunamente fixado por especialistas dos dois países, de qualquer quantidade que não venha a ser utilizada para o suprimento das necessidades do consumo do outro país.”²⁸ (grifo meu). Além disso, o documento previa a constituição de um grupo técnico de trabalho com vistas ao aproveitamento hidroenergético comum da região. Embora não tenha colocado termo à controvérsia, o acordo teria o

24 Nesse sentido, Francisco Doratioto, *Relações Brasil-Paraguai: afastamento, tensões e reaproximação (1889 – 1954)* (Brasília: FUNAG, 2012), pág. 522, recupera paradigmática constatação do então representante argentino em Assunção em 1917: “os homens públicos paraguaios alinhavam-se com a Argentina, ou com o Brasil, na busca de vantagens para seus objetivos políticos internos e nunca como resultado de uma adesão profunda, pensada e definitiva a um ou outro dos países vizinhos.”

25 Um dos fundadores do Partido Colorado seria o General Bernardino Caballero (1839 – 1912), combatente na Guerra do Paraguai e homem de confiança de López.

26 Wagner Enis Weber, “Itaipu e o Paraguai” (Asunción: Enfoque Económico, 2008).

27 Ou Salto de Guairá, na denominação paraguaia.

28 Ata das Cataratas, item IV.

mérito de representar um marco balizador das discussões posteriores.

O avanço das negociações bilaterais logo suscitaria reações na Argentina, já então temerosa dos reflexos de seu declínio relativo na configuração geopolítica do cenário sub-regional. Se bem que por diferentes caminhos, ambos os países apoiariam a constituição de um sistema hidropolítico na região, cuja gênese consistiria na assinatura, por todos os países ribeirinhos, do tratado da Bacia do Prata (1969). O documento adotava o princípio segundo o qual o aproveitamento dos rios da região não poderia ser realizado de modo a prejudicar os vizinhos a jusante, além de prever o estabelecimento de reuniões periódicas entre os Chanceleres.

Contudo, restava pendente a questão advogada pela Argentina sobre “consultas prévias”²⁹. O tema seria repisado durante a década de 1970, inclusive em fóruns multilaterais como a Assembleia-Geral das Nações Unidas e a Primeira Conferência sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo (1972). Apesar do sucesso brasileiro em bloquear as iniciativas de Buenos Aires, fundamental para a assinatura do Tratado de Itaipu, a construção da usina seria prejudicada pela campanha internacional conduzida pelo San Martín, que resultaria na inviabilização de financiamentos por parte de instituições multilaterais de crédito, o que muito encareceria o custo total da obra³⁰.

Com base nas recomendações da comissão bilateral (criada em 1966) e vencidas as teses refratárias a um empreendimento bilateral, Brasil e Paraguai finalmente assinariam, sete anos depois, o Tratado de Itaipu. O texto determinaria um regime de condomínio quanto à propriedade da região outrora contestada, bem como a utilização dos recursos hidroenergéticos mediante a constituição de uma entidade bilateral, composta em partes iguais pela Eletrobrás e a Ande³¹. Além da consagração da tese de exclusividade de aquisição da energia excedente não-utilizada pelo parceiro (prevista na Ata das Cataratas), o acordo também previa o pagamento de royalties e demais compensações referentes à construção e posterior operacionalização do empreendimento³².

A construção de Itaipu, viabilizada pelos aportes realizados pelo Governo brasileiro (e majoritariamente obtidos mediante empréstimos internacionais),³³ demandaria quase uma década, coincidindo com o impacto da crise de 1973 e o aumento das taxas de juros³⁴. Apesar das dificuldades, a obra teria como fiador o então Presidente brasileiro, Ernesto Geisel, também responsável pela palavra final na transmissão de energia em corrente contínua pelo empreendimento, de forma a resolver o impasse representado pelas diferentes correntes elétricas praticadas nos dois países.³⁵

29 De acordo com a posição argentina, qualquer decisão sobre o aproveitamento de recursos hidroenergéticos teria que ser previamente comunicada e aprovada pelos ribeirinhos a jusante, sob pena de ilegalidade.

30 Desse modo, os recursos seriam captados junto ao setor privado, mediante taxas de juros mais elevadas.

31 Acrônimo de *Autoridad Nacional de Electricidad*.

32 Além do acordo propriamente dito, o Tratado de Itaipu possuiria três anexos: o A (constituição da entidade binacional), B (instalações referentes à produção de energia elétrica) e C (bases financeiras).

33 Como o Paraguai não possuía recursos para contribuir na construção da usina, foi acordado que os empréstimos (e juros) referentes à participação guarani seriam futuramente abatidos nos pagamentos realizados pelo Brasil na aquisição dos excedentes paraguaios.

34 Estima-se que o custo total da obra tenha atingido o montante de US\$ 17,4 bilhões.

35 Tal decisão deveu-se ao fato do Paraguai ter o seu sistema elétrico baseado em 50 Hz, diferentemente do Brasil (60 Hz). A irredutível posição guarani (influenciada pela Argentina, cuja frequência era idêntica) resultou no abandono da ideia original da transmissão de energia em corrente alternada.

Finalmente, as resistências argentinas finalmente seriam vencidas com a assinatura do Acordo Tripartite Corpus-Itaipu (1979). O documento estabeleceria o *modus operandi* a ser observado no aproveitamento hidrelétrico dos cursos d'água comuns, fundamental para a viabilização do empreendimento argentino-paraguaio de Yacyretá, a jusante de Itaipu. Ademais das considerações técnicas, o tratado sinalizaria o início da distensão entre Brasília e Buenos Aires, que se aprofundaria no decorrer da década seguinte.

Em 1984, a usina finalmente entraria em operação, tendo seu número de unidades geradoras gradativamente ampliado até alcançar a marca de vinte turbinas em 2007 (igualmente divididas pelos parceiros). Para o Paraguai, cuja economia experimentava crescimento desde a década anterior, Itaipu continuaria a representar um “eldorado” energético, não obstante as críticas de setores da sociedade paraguaia, mesmo diante da repressão da ditadura stroessenista.

Quanto ao Brasil, os primeiros anos de Itaipu apresentaram as dificuldades advindas da “década perdida”, na qual a redução da atividade industrial refletir-se-ia na baixa demanda por energia elétrica. Além dos empréstimos contraídos no exterior para a ampliação da usina (os quais continuariam até 2023, conforme a última renegociação) o Brasil terminaria por ampliar seus dispêndios devido às cláusulas contratuais relativas à aquisição da energia não-utilizada pelo Paraguai³⁶.

Além disso, o gradativo fortalecimento da influência brasileira sobre o Paraguai também representaria impactos em sua configuração sócio-espacial. A perspectiva da criação de empreendimentos energéticos no rio Paraná deslocaria o eixo econômico guarani para o leste³⁷, movimento caracterizado por modificações na legislação referente à ocupação de terras localizadas em regiões fronteiriças e a posterior venda de propriedades a agricultores brasileiros. Dotados de know-how acerca das técnicas de cultivos, seriam responsáveis pela implantação de expressivo cultivo de soja, que posteriormente se transformaria num dos principais itens do comércio exterior do país.

A sucessão das propriedades para seus descendentes e a quantidade de aquisições realizadas constituiriam a gênese dos “brasiguaios”, os quais se tornariam uma das maiores comunidades brasileiras no mundo. Gradativamente seriam encarados pela opinião pública paraguaia como detentores de um verdadeiro “enclave” em seu território, situação agravada pela desigual distribuição fundiária guarani. Ataques aos agricultores brasileiros tornar-se-iam freqüentes, a título de protestos em prol do estabelecimento de uma reforma agrária.

Mas não seriam apenas brasileiros os atraídos ao novo ambiente de negócios propiciado por Itaipu. Imigrantes de origem árabe, egressos de nações beligerantes do Oriente Médio, passaram a afluir em número cada vez maior na região, onde se dedicariam ao comércio, atraídos pelas baixas taxas de importação e tributária praticadas no Paraguai. A presença mulçumana, além da introdução de novos costumes, despertaria suspeitas sobre eventuais atividades de apoio a atividades de grupos terroristas, como abrigo a militantes e colaboração financeira. Alvo de especial atenção dos governos nacionais após o 11 de setembro, as investigações realizadas não lograriam êxito em comprovar aquelas suposições.

36 Wagner Enis Weber, op. cit., pág. 35, descreveria a situação nos seguintes termos: “Para piorar, a recessão que se iniciava e que duraria quase uma década, impediu que o país [Brasil] usasse mais do que 60% da energia gerada por [Itaipu], mesmo tendo que pagar por 100% dela, sozinho.”

37 Tal movimento ficaria conhecido como “Marcha para o Leste”.

A expansão do comércio na região fronteira também estimularia o surgimento dos “sacoleiros”, responsáveis pela revenda, no Brasil, de produtos importados do Paraguai, adquiridos a preços mais competitivos. Nesse ínterim, as atividades de contrabando adquiririam contornos cada vez expressivos, com destaque para o tabaco. A porosidade da fronteira, aliada aos escassos efetivos policiais e alfandegários, contribuiria para o crescimento do tráfico de armas e drogas (provenientes de terceiros mercados) e a receptação de veículos roubados no Brasil.

Acrescente-se a tais problemas as transformações no cenário político paraguaio a partir de 1989, com a queda de Stroessner e o fim do “insulamento autoritário” em meio a uma região que se redemocratizava desde o início dos anos 1980³⁸. No entanto, a democracia guarani seria colocada à prova, nas décadas seguintes, nos marcos de um Estado onde a presença do Exército ainda era significativa e o Parlamento era majoritariamente controlado por um único partido (Colorado).

Ao primeiro governo pós-ditadura (conduzido por um general) sucederia o civil Juan Carlos Wasmosy, cujo mandato, acossado por denúncias de corrupção, sofreria tentativa de levante militar por parte do General Lino Oviedo, personagem que marcaria a história contemporânea do país. A pressão de Brasília e Buenos Aires frustraria os ímpetus golpistas, mas evidenciaria as debilidades da democracia guarani, ademais das lutas entre as diversas facções coloradas. As disputas resultariam, em 1999, no assassinato do então vice-presidente, Luis Argaña e na renúncia do titular, Raúl Cubas. Acusado de participação no crime, Oviedo se exilaria na Argentina. Ironicamente, a crise paraguaia ensejaria um movimento mais decidido do Mercosul quanto à preservação dos regimes democráticos, assinatura dos Protocolos de Ushuaia sobre compromisso democrático (1998 e 2011). Após um curto período sob o comando do Presidente do Senado, González Macchi, o país elegeria o colorado Nicanor Duarte, que herdaria séria crise econômica.

Premido pelas circunstâncias, Duarte retomaria a prática da “diplomacia pendular”, agora tendo como pólos o Mercosul e os EUA. O então Secretário de Estado, Donald Rumsfeld, visitaria Assunção em agosto de 2005, o que levantaria suspeitas sobre a possível instalação de uma base militar estadunidense no país. A aproximação com Washington, somada ao descontentamento em relação ao Mercosul, alertaria a diplomacia brasileira sobre a necessidade de retomar negociações com Assunção. Ao fim do mesmo ano, o Brasil aceitaria alterar o multiplicador constante no Anexo C do Tratado, de forma a aumentar os repasses pelos excedentes paraguaios.

No entanto, as dificuldades internas aumentariam substancialmente, a ponto de colocar em xeque a hegemonia do Partido Colorado. Fernando Lugo, ex-sacerdote católico, dotado de expressiva popularidade entre as camadas mais humildes da população, venceria o pleito presidencial baseado numa agenda de reformas econômicas e sociais, além do desafio do resgate da “soberania energética”, representada por Itaipu.

A disposição do novo presidente seria refreada pela manutenção dos colorados como força majoritária no Parlamento. Além disso, a própria coligação governista apresentava-se difusa, abarcando desde forças de esquerda até a centro-direita, simbolizada pelos liberais. Apesar disso, Lugo, aproveitando-se do predomínio de governos de esquerda no subconti-

38 O Paraguai e o Chile seriam os últimos países da América do Sul a concluírem seus processos de redemocratização, em 1989.

nente, conseguiria galvanizar apoios para sua causa, dentre eles o do Brasil.

Em 2009, por ocasião de visita do presidente Lula a Assunção, seria firmada a declaração conjunta “Construindo uma Nova Etapa na Relação Bilateral”, onde o Brasil sinalizava novas concessões ao Paraguai. A importância de Itaipu poderia ser verificada em termos quantitativos: dos 31 parágrafos do documento, 13 mencionavam (direta ou indiretamente) a usina. Os tópicos mais polêmicos relacionavam-se a um novo aumento dos repasses brasileiros quanto à aquisição dos excedentes paraguaios e o estabelecimento de negociações acerca da possibilidade do Paraguai comercializar sua quota-parte diretamente no mercado brasileiro e em terceiros países³⁹.

Apesar dos esforços para efetivar sua plataforma renovadora, Lugo assistiu à progressiva corrosão de sua base de apoio, especialmente nos setores campestres, insatisfeitos com condução da reforma agrária. Ademais da desconfiança dos empresários e fazendeiros, o presidente veria seus aliados liberais se aliarem aos colorados por ocasião de oferecimento de denúncia perante o Parlamento: acusado de “mau desempenho das funções”, dentre elas a responsabilidade de dezoito mortes num choque entre policiais e agricultores, sofreria impeachment em julgamento que duraria pouco mais de 30 horas.

PANORAMA ATUAL: O INTERREGNO FRANCO E O RETORNO DOS COLORADOS AO PODER

O impedimento de Lugo abriria uma nova crise no combalido Mercosul. Seus integrantes evocariam os princípios dos dois Protocolos de Ushuaia, terminando por classificar como “não-legítima” o julgamento realizado pelo Parlamento guarani. O Paraguai seria suspenso do bloco até que um novo presidente fosse eleito consoante os princípios democráticos-constitucionais vigentes no país.

Nesse período, o bloco ainda estava a discutir o ingresso da Venezuela em seus quadros. O Governo de Hugo Chávez e seu “socialismo do século XXI” despertava acalorados debates no subcontinente, desde entre aqueles que consideravam o país como uma virtual ditadura até os que o caracterizavam como vanguarda de um novo modelo de desenvolvimento⁴⁰. Até junho de 2012 (queda de Lugo), o Senado paraguaio era a única casa legislativa do Mercosul que ainda não havia aprovado a entrada da “República Bolivariana” no Mercosul.

Embora a suspensão do Paraguai fosse juridicamente contestável, os demais países aproveitaram-se de sua ausência para confirmar a entrada da Venezuela no bloco. O novo governo de Assunção opôs-se à manobra, ao mesmo tempo em que envidava esforços nos planos diplomático e jurídico no intuito de anular a suspensão determinada por seus parceiros⁴¹.

39 Encaminhada ao Congresso, a proposta de aumento do fator de multiplicação (utilizado para calcular os repasses brasileiros ao vizinho) seria aprovada em 2011, após acaloradas discussões.

40 Chávez aproveitaria seu discurso ideológico com vistas a obter maior projeção em sua política externa. Além da oposição à constituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a Venezuela encamparia a criação da ALBA (Aliança Bolivariana para as Américas), juntamente com Cuba, Bolívia, Equador e Nicarágua.

41 O Paraguai chegaria a propor ação perante o Tribunal de Revisão Permanente (mais importante instância jurídica do Mercosul), o qual se declarou incompetente para o julgamento da demanda. Note-se que a Organização dos Estados Americanos (OEA), ao analisar a destituição de Lugo, decidiu pela manutenção do Paraguai em seus quadros.

Ao assumir a Presidência, Frederico Franco explicitaria seu propósito de tão somente cumprir o restante do mandato de Lugo, conforme expresso na Constituição. No entanto, a pressão mercosulina continuava, ademais das dificuldades existentes no cenário interno. Nesse sentido, Franco elevaria a retórica contrária ao Brasil, tendo Itaipu como pano de fundo⁴², ao mesmo tempo em que estimularia a aproximação com os EUA⁴³.

Animado pela modificação nos termos do Anexo C do Tratado de Itaipu, Franco lograria estabelecer uma nova frente de ação, mediante a solicitação de um relatório ao economista estadunidense Jeffrey Sachs sobre as perspectivas da economia paraguaia, especialmente no que tange à utilização de energia para o fomento da industrialização local. Instado a discorrer sobre seu estudo, o especialista afirmaria que “o Paraguai realmente deveria obter melhores condições de Itaipu, substancialmente melhores do que já obteve.” Assunção preparava-se para uma nova cartada.

No entanto, o partido de Franco não lograria êxito nas eleições presidenciais. Após uma disputada campanha, o Partido Colorado⁴⁴, capitaneado por Horacio Cartes, voltaria ao poder. Empresário atuante em diversos segmentos⁴⁵, dirigente de clube de futebol (Libertad), Cartes evocaria uma agenda progressista⁴⁶, de modo a incrementar a economia paraguaia mediante o desenvolvimento da indústria e a atração de investimentos estrangeiros.

Não obstante a diferença “ideológica” entre o novo presidente e seus homólogos mercosulinos, os parceiros saudaram a eleição de Cartes nos quadros da “normalização” do quadro institucional guarani, o que abria a possibilidade do retorno paraguaio ao bloco. Apesar das resistências internas, o novo dignitário adotaria uma postura pragmática, tendo se avistado com o novo presidente venezuelano, Nicolás Maduro, durante reunião de cúpula da Unasul.

Em julho de 2013, os parceiros decidiriam pela reintegração do Paraguai ao bloco. Num primeiro momento, Cartes postergaria o retorno paraguaio, mas terminaria por garantir, meses depois, o apoio do Partido Colorado ao ingresso da Venezuela no bloco⁴⁷. Ao mesmo tempo, retomaria a questão do Relatório Sachs, tendo se avistado com o economista durante visita aos EUA.

Por seu turno, a diplomacia brasileira se aproveitaria da conclusão das obras da linha de transmissão elétrica entre Itaipu e Villa Hayes (nas cercanias de Assunção) na tentativa de

42 Franco chegaria mesmo a admitir a possibilidade de suspensão do fornecimento ao Brasil da quota de energia de Itaipu pertencente ao Paraguai.

43 Outro tópico controverso do governo Franco seria a retomada das polêmicas negociações com a companhia canadense Rio Tinto Alcan, a qual planejava a instalação de uma planta de alumínio no país. O presidente também era acusado de ligação com agroindústrias produtoras de transgênicos.

44 Note-se que o Partido Colorado paraguaio guarda semelhanças com o Partido Revolucionário Institucional (PRI) mexicano. Ambos são partidos históricos, elegeram presidentes por várias décadas e sempre possuíram expressiva participação nos respectivos Parlamentos, mesmo nos momentos em que estiveram na oposição. Além disso, apresentam diversas facções internas, resultando em conflitos muitas vezes fratricidas.

45 Cartes possui importantes negócios no ramo do tabaco, tendo sido acusado de envolvimento com o contrabando de cigarros para o Brasil.

46 A imagem de “empreendedor” impressa por Cartes em sua campanha possibilitou-lhe o apoio de significativa parte da comunidade brasileira no Paraguai.

47 Note-se que o movimento paraguaio insere-se na tentativa de fortalecimento do bloco, o qual retomará, no transcurso de 2014, negociações com a União Europeia para a constituição de uma área de livre comércio birregional.

desanuviar o clima negativo herdado do interregno Franco⁴⁸. A presidente Dilma Rousseff compareceu à cerimônia de posse de Cartes, tendo formulado convite para visita de Estado – a qual seria aceita e realizada já no mês seguinte.

Na visita de Cartes a Brasília, prevaleceria o tom conciliatório de ambas as Chancelarias. Na Declaração Conjunta, os presidentes ratificariam os termos do documento bilateral de 2009, bem como reafirmariam “a importância da Itaipu Binacional para o desenvolvimento econômico e social de ambos os países, em conformidade com o espírito e a letra do Tratado de Itaipu, seus anexos e demais atos bilaterais acordados entre o Brasil e o Paraguai.” Resta saber se as partes estão engajadas no aprofundamento da integração ou apenas reservando forças para o próximo embate.

CONCLUSÃO

Considerada uma das sete maravilhas da Engenharia no século XX⁴⁹, Itaipu consiste em tópico indubitavelmente caracterizado como “questão de Estado”. Conforme a análise empreendida nas páginas precedentes, as questões históricas não podem ser olvidadas, sob pena de uma compreensão insuficiente dos interesses e motivações bilaterais. Estrategicamente localizado no Cone Sul do subcontinente, banhado por importantes cursos d’água da Bacia Platina, o Paraguai pagaria um elevado preço na tentativa de superar sua mediterraneidade pelo recurso à força militar.

No século XX, o país, não obstante as lutas políticas internas, daria curso a uma atuação diplomática pendular, de modo a obter ganhos (embora limitados), aproveitando-se do embate entre Brasil e Argentina pela hegemonia no subcontinente. O predomínio de Buenos Aires seria abalado a partir da década de 1950, com a aproximação bilateral empreendida por JK. O modelo de desenvolvimento adotado pelo “presidente bossa-nova” não somente admitia a importância da temática energética, como também antevia o aproveitamento do potencial hidrelétrico da Bacia do Prata.

Nesse sentido, as progressivas concessões brasileiras ao Paraguai arrastariam a nação guarani para sua órbita, cujo ápice seria Itaipu. Apesar das dificuldades no processo negociador, a usina tornou-se realidade, podendo ser caracterizada como símbolo da vitória brasileira frente à Argentina na disputa pela condição de principal potência subcontinental. No entanto, a diplomacia brasileira perceberia a necessidade de dissipar as tensões regionais, além do imperativo de buscar novos mercados para a expansão econômica. O resultado seria o engajamento dos países no Cone Sul em arranjo integracionista (Mercosul).

Após uma década de expressivo crescimento na corrente de comércio intra-regional, o bloco passou a sofrer com as dificuldades advindas de seus principais componentes, ao mesmo tempo em que Paraguai e Uruguai denunciavam a manutenção das assimetrias na região. A solução adotada – criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM)⁵⁰ – infelizmente não seria suficiente para aplacar as demandas daquelas nações.

48 O empreendimento seria inaugurado em 29 de outubro de 2013, com a presença de ambos os dignitários.

49 De acordo com lista elaborada pela *American Society of Civil Engineers*.

50 Inspirada no exemplo da União Europeia, o Fundo objetiva a realização de empreendimentos e ações direcionadas ao desenvolvimento dos parceiros menos abastados do bloco.

Ironicamente, a queda de Lugo romperia a tese da “afinidade ideológica” entre os governos do Brasil e Assunção, possibilitando a retomada de uma postura mais pragmática por parte da diplomacia brasileira. O Brasil rechaçaria propostas de novas modificações no Anexo C do Tratado de Itaipu, ao mesmo tempo em que procurava elevar o nível da relação bilateral, com estímulos a investimentos nacionais em território guarani.

A inauguração da linha de transmissão Itaipu-Villa Hayes insere-se naquela estratégia, visto que contribuirá para o incremento do parque industrial paraguaio, graças à disponibilidade de energia⁵¹. Para as empresas brasileiras, descortina-se a possibilidade da criação de “maquiladoras”, nas quais manufaturas produzidas no Paraguai a preços reduzidos poderiam ser exportadas para países do bloco, aproveitando-se dos acordos de livre-comércio⁵².

Ressalte-se que o aumento da demanda energética por parte do Paraguai não apenas constituirá um indicador de seu desenvolvimento, como também dificultará que, no futuro, o Paraguai revenda sua quota em Itaipu a terceiros países, visto que direcionará sua energia para o consumo interno. Em suma, o adensamento da relação bilateral, cujo principal símbolo é a “pedra que canta”⁵³ demandará esforços de ambas as margens do rio Paraná: o Brasil deve compreender que o Paraguai não pode ser tratado com “espejitos”, dado que a manutenção do atraso econômico do vizinho será uma perene fonte de problemas, ao mesmo tempo que Assunção deve renunciar ao “rentismo energético” e assumir a responsabilidade pelo seu crescimento, sem imputar a terceiros países a culpa por suas próprias mazelas.

51 Apesar de ser co-proprietário de Itaipu, o Paraguai sofre com constantes “apagões”, dada a insuficiência de linhas de transmissão e dificuldades de manutenção de sua infraestrutura.

52 Note-se aqui a semelhança com a estratégia utilizada pelas empresas estadunidenses em território mexicano, sob os auspícios do Tratado de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA). Cabe ressaltar que o Paraguai também apresenta outros atrativos para a instalação de plantas industriais, como a baixa carga tributária e encargos trabalhistas reduzidos.

53 Trata-se da expressão utilizada indígenas habitantes da região para designar a área atualmente conhecida como Itaipu.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**, 2008.

_____. **Política de Defesa Nacional**, 2005.

CABRAL, Lígia Maria Martins Cabral (coord.). **Energia elétrica e integração na América do Sul**. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 2004.

CANDEAS, Alessandro. **A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

CORDEIRO, Enio. “O Tratado de Itaipu e os acordos alcançados com o Paraguai”. Revista Interesse Nacional. São Paulo: ano 2, n. 7, 2009.

DORATIOTO, Francisco. **Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

_____. **Relações Brasil-Paraguai: afastamento, tensões e reaproximação (1889 – 1954)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

FERREIRA, Fernando Xavier. “Itaipu: símbolo da concórdia (ou ponto de atrito?)”. Revista Interesse Nacional. São Paulo: ano 2, n. 7, 2009.

GARCIA, Eugenio Vargas. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro/Brasília: Editora Contraponto/Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

HAGE, José Alexandre (org.). **A Energia, a Política Internacional e o Brasil**. Curitiba: Instituto Memória, 2008.

WEBER, Wagner Enis. **Itaipu e o Paraguai**. Asunción: Enfoque Económico, 2008.