Cooperação Energética e Projeção Continental: a Usina de Itaipu à frente da Política Externa de Médici e Geisel

Francielle Mazocco
Rafaela Raphaelli Matos Dal Ben
Vitor Sfredo Sokal Lima[1]

Resumo: A construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu foi um marco para a diplomacia brasileira, uma vez que poderia viabilizar uma posição de influência na América do Sul. Nesse sentido, o presente artigo busca compreender o contexto regional da época e entender seu impacto nas relações com os países vizinhos. A principal hipótese é de que tal projeto foi fundamental para assegurar o crescimento da economia nacional e, assim, preservar a legitimidade do governo militar no Brasil. A pesquisa foi desenvolvida por meio da consulta de bibliografia especializada e da análise de fontes primárias, por meio dos quais chegou-se à conclusão de que Itaipu representou uma importante etapa da estratégia brasileira de expansão geopolítica no continente sul-americano.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Usina Hidrelétrica de Itaipu. Paraguai. Argentina.

1 Graduandas e graduando do sétimo semestre de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

1 Introdução

A construção da usina hidrelétrica binacional de Itaipu foi muito importante para a política externa brasileira. À época que foi criada, seria a maior usina hidrelétrica do mundo. No entanto, este processo não foi simples. Permeado por diversos conflitos territoriais, tal construção passou pela desaprovação do governo argentino, que buscava ele próprio sua binacional (DORATIOTO, 2014). Nesse sentido, o presente trabalho propõe-se a analisar a cooperação entre Brasil e Paraguai para a construção da usina, visando entender se a atuação brasileira representou uma tentativa de projeção continental. Ademais, intenciona-se compreender a oposição argentina ao projeto, buscando suas origens e razões.

A fim de responder a estes questionamentos, foi realizado um levantamento bibliográfico de livros e artigos acerca do tema e do período estudados, bem como dissertações de mestrado e teses de doutorado. Também foram utilizadas para análise fontes primárias, especialmente o Tratado de Itaipu, que deu origem à usina.

O trabalho é dividido em três seções: (i) uma apresentação das políticas externas dos governos de Emílio Médici e Ernesto Geisel, a fim de situar o leitor com relação à posição geral brasileira diante do Sistema Internacional, como um todo, e da América Latina; (ii) um panorama da atuação brasileira no setor energético, objetivando analisar a importância da construção da usina hidrelétrica de Itaipu para este setor; e, por fim, (iii) uma análise de como se deu a rivalidade argentina, bem como, o papel da construção da binacional de Itaipu para as relações Brasil-Argentina.

2 A Política Externa nos Governos Médici e Geisel: Linhas Gerais e Atuação na América Latina

Nesta seção serão apresentadas as políticas externas de Emílio Médici e Ernesto Geisel, especialmente, no que tange às relações com Argentina e Paraguai. Inicialmente, serão apresentados os pontos principais de suas políticas externas e, em um segundo momento, serão melhor explanadas as relações com os vizinhos latino-americanos citados.

A gestão de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) teve como contexto a ascensão do chamado milagre econômico, o que favorecia a adoção de medidas de repressão – o governo Médici foi o mais repressor durante a ditadura militar –, uma vez que a melhor situação econômica favorecia as elites, que apoiavam a manutenção dos militares no poder, fazendo com que as medidas autoritárias fossem mais relevadas. No que tange à política externa, houve o que se denominou de Diplomacia do Interesse Nacional (LUIZ, 2011). Segundo Luiz (2011, p. 6),

> sendo assim, o discurso anticomunista é substancialmente forte para o período, assim como as políticas internas balizadas no conteúdo ideológico da luta do ocidente contra o comunismo. Por outro lado, a política externa brasileira, que desde Costa e Silva já se encontrava desenlaçada das perspectivas ideológicas, mantinha essa vertente nacional-desenvolvimentista, orientada para o nacionalismo de fins.

Nesse sentido, a Diplomacia do Interesse Nacional, do chanceler Gibson Barboza, tinha como objetivo não transformar o Sistema Internacional, mas sim o papel do Brasil nesse sistema. A preocupação com o desenvolvimento dava-se para transformar o Brasil numa potência, percebendo, a partir de então, a importância do investimento estatal para alavancar esse desenvolvimento. A partir disso, diversos autores consideram que a política externa de Médici foi um caminho para a construção do Pragmatismo Responsável do governo posterior, de Geisel (LUIZ, 2011).

Ernesto Geisel é conhecido por seu "Pragmatismo Responsável" na política externa. Durante seu governo (1974-1979), houve importantes mudanças na atuação internacional do Brasil. Geisel tinha como principais objetivos de política externa a ampliação da autonomia e a promoção do desenvolvimento econômico nacional. Esses objetivos eram cruciais para a construção de um sistema multipolar, de relações de interdependência horizontal – ou seja, todas as nações do mundo deveriam poder manter e ditar a ordem internacional, e não apenas as duas potências da Guerra Fria. Por meio dessa política externa, Geisel pretendia que o Brasil atingisse um maior desenvolvimento – em uma concepção nacional-desenvolvimentista – além de segurança e autonomia no cenário internacional, que confeririam ao Brasil maior margem de manobra frente a outros Estados (LUIZ, 2011).

O presidente acreditava que o Brasil deveria romper com as atuações tradicionais utilizadas na política externa e construir um novo modelo. A partir disso,

as estratégias de alinhamento e o distanciamento foram muito aplicadas ao longo da história da política externa brasileira. Geisel, com seu Pragmatismo Responsável, colocou em um lugar secundário as relações com os Estados Unidos, e deu especial enfoque à América Latina, procurando construir relações mais sólidas e amigáveis. Além do subcontinente latino-americano, Geisel passou a preocupar-se também com as relações com os países do Oriente Médio e da Europa, assinando diversos tratados, sendo um dos principais o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha. Importante ressaltar que essa movimentação brasileira deu-se em um contexto de afastamento dos Estados Unidos, devido a seu perfil intervencionista na América Latina, através da Operação Condor (ESPÓSITO NETO, 2014).

No que tange às relações com os vizinhos latino-americanos, a política externa de Geisel foi muito importante para consolidar esses laços. De acordo com Cervo e Bueno (2011, p. 445),

> a política brasileira para a América Latina, entre 1967 e 1979, foi conduzida em três dimensões: a ação nos órgãos multilaterais regionais para promover a cooperação dos Estados Unidos ao desenvolvimento regional, as iniciativas de integração multilateral e bilateral intrazonal e o escalonamento da América Latina na estratégia de inserção mundial.

As relações Brasil-Argentina, no âmbito econômico, desenvolviam-se muito bem: a Argentina tornara-se o terceiro maior importador dos produtos brasileiros, sendo o primeiro destino dos manufaturados. No entanto, quando se trata dos esforços de integração, a Argentina durante o período Médici mostrava-se pouco disposta, em grande parte devido aos temores das ações brasileiras na Bacia do Prata com o Paraguai. Assim, como já ocorria desde o governo anterior, a deterioração das relações brasileiras com o país vizinho atingiam um nível raramente antes visto. O governo argentino argumentava contra o estabelecimento da usina hidrelétrica na tríplice fronteira, com base na "consulta prévia", termo estabelecido na Declaração de Montevidéu, além de afirmar que a construção da usina proposta por Brasil e Paraguai inviabilizaria a Usina de Corpus, uma parceria entre Argentina e Paraguai que seria construída no território argentino. Nesse sentido, a política externa de Geisel foi responsável por iniciar o processo de reaproximação com a Argentina (CERVO; BUENO, 2011; DE PAULA, 2013).

Ao assumir o governo, Geisel manteve a mesma estratégia com a América

Latina que já vinha sendo adotada por Médici, com participação ativa nos órgãos multilaterais regionais, especialmente, no Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), na Organização dos Estados Americanos (OEA) e na Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), pela diplomacia pessoal – que teve um grande incremento, além da ampliação de tratados bilaterais, com um aumento significativo. Com relação a estes tratados bilaterais, cabe destacar aqueles relacionados à Itaipu com o Paraguai, que serão melhor apresentados nas próximas seções. Além destes, é importante também citar os acordos de desenvolvimento com o Uruguai (20 de maio de 1974, 4 de dezembro de 1975, 7 de julho de 1977 e 27 de janeiro de 1978) e os tratados com a Bolívia (22 de maio de 1974 e 17 de agosto de 1977), que reforçavam a posição antagônica brasileira em relação à Argentina no Prata (CERVO; BUENO, 2011).

Já no que se refere às relações Brasil-Paraguai, estas eram bem mais consolidadas e amigáveis. Ainda nos anos 1950, o Brasil já havia estabelecido estímulos tributários ao Paraguai, no Porto de Santos e Paranaguá, com vistas a atrair exportações paraguaias. O ápice das relações Brasil-Paraguai foi atingido com a assinatura do Tratado de Itaipu, em 1973, ainda durante o governo de Emílio Médici. Tal tratado estabelecia a construção da empresa Itaipu Binacional, que seria administrada de forma igualitária pela Administración Nacional de Electricidad (ANDE), por parte do Paraguai, e pela Eletrobras, por parte do Brasil (DE PAULA, 2013). Os detalhes e conflitos envolvendo a construção da usina de Itaipu serão tratados em seções posteriores.

Com isso, percebe-se que os países latino-americanos, de forma geral, buscavam a integração continental, uma vez que são diversos os benefícios de alianças com países próximos e ainda em desenvolvimento, tal como maior poder de barganha frente a outras potências. No entanto, é importante ressaltar que cada Estado buscava primordialmente seu interesse nacional, sendo o de Brasil e da Argentina semelhante: tornar-se uma potência regional. Nesse sentido, a construção da usina de Itaipu era uma grande ameaça a este objetivo argentino, como ainda será visto neste artigo posteriormente (CERVO; BUENO, 2011). Na seção seguinte, será melhor apresentado como o Brasil e o Paraguai buscaram cooperar nesse cenário.

3 Cooperação Energética na Bacia Platina: Paraguai e o Tratado de Itaipu

Visando o projeto nacional de desenvolvimento, o Brasil, em meio ao período de pragmatismo em política externa (1969 a 1979), atribuiu ao setor externo uma importante função nesse objetivo. Buscando seus interesses e a consolidação do projeto desenvolvimentista, o país voltou a sua política externa ao universalismo, à flexibilidade e ao dinamismo. Dessa forma, um importante marco do referido período foi o redimensionamento das relações do Brasil com o resto do mundo, do Norte ao Sul. Nota-se, nesse contexto, o incremento das interações com os vizinhos latino-americanos por meio da cooperação e do comércio. O grande projeto de cooperação elétrica realizado juntamente ao Paraguai, que resultou no Tratado de Itaipu de 1973, insere-se nesse cenário (CERVO; BUENO, 2011). Nesta seção, portanto, busca-se compreender brevemente as interações bilaterais entre os países, anteriores ao projeto energético, bem como, as negociações e a efetiva assinatura do Tratado de Itaipu, em 1973.

Silva (2006) estabelece como marco da reconstrução das relações bilaterais entre Brasil e Paraguai a ascensão do general Alfredo Stroessner ao poder no país vizinho, a partir de 1954. Relações estas que estiveram marcadas por longas décadas de afastamento, desde o fim da Guerra do Paraguai, na segunda metade do século XIX, momento em que o país esteve ligeiramente mais próximo à Argentina do que ao Brasil. Stroessner, com o intuito de projetar o Paraguai regional e internacionalmente, buscou dar continuidade e desenvolvimento à política pendular paraguaia, que consistia na oscilação em favor ora do Brasil, ora da Argentina, conforme as circunstâncias e as situações. Tal orientação buscava, sobretudo, explorar a histórica rivalidade entre os países em prol do benefício próprio. Essa rivalidade originava-se ainda nos tempos do colonialismo, entre as Coroas portuguesa e espanhola e, posteriormente, pela Província Cisplatina. Assim, a existência de uma nova disputa territorial era algo muito sensível, pois poderia despontar em um novo conflito entre os países. A oscilação, contudo, a partir da década de 1960, passou a pender mais ao Brasil do que à Argentina propriamente, justificando o pragmatismo que integrava a condução de política de Stroessner – sendo a aproximação com o Brasil altamente estratégica (ROLON, 2010).

Contrariando esse contexto de pacifismo e amizade entre os países, inicia-se, em 1962, uma disputa territorial entre Brasil e Paraguai na região das Sete Quedas – apontando o início das controvérsias relativas ao projeto hidrelétrico. O litígio teve início quando, ainda no governo de João Goulart, em 1962, o Ministério de Minas e Energia do Brasil aprofunda o projeto Sete Quedas, realizado no governo anterior, de Jânio Quadros, e coloca-o como grande intenção do Governo Federal. O empreendimento idealizado teria a capacidade de expandir significativamente a produção de energia brasileira, contando, todavia, com o desvio do curso do Rio Paraná – fronteira natural entre Brasil e Paraguai – para o interior do território brasileiro. Pressupunha-se, a partir do projeto Sete Quedas, que tal recurso hídrico pertencia unicamente ao Brasil (SILVA, 2006).

O litígio iniciou-se com o descontentamento do Paraguai acerca das concepções territoriais brasileiras. Após negociações, que se iniciaram com João Goulart e atravessaram o início do período ditatorial, realizou-se, em 1966, o encontro entre Juracy Magalhães e Sapeña Pastor – ministros das Relações Exteriores de Brasil e Paraguai – na região da fronteira entre Foz do Iguaçu e a atual Ciudad del Este. Colocando em prática o pragmatismo de ambos, os objetivos político-econômicos sobressaíram-se, e o saldo do encontro foi a intenção de cooperar, colocando diplomaticamente um fim ao litígio que quase chegou à escalada de um conflito armado (ESPÓSITO NETO, 2013). Assim, os chanceleres concordaram em dez pontos que vieram a compor a Ata de Iguaçu de 22 de junho de 1966 – ou Ata das Cataratas –, sendo este o primeiro documento oficial tocante à construção de Itaipu. A Ata acordou sobre o condomínio dos cursos fluviais da fronteira, bem como, sobre a divisão equitativa da energia elétrica futuramente gerada por esses recursos:

> [...] os Ministros das Relações Exteriores dos Estados Unidos do Brasil e da República do Paraguai chegaram às seguintes conclusões, que fazem constar da presente Ata:
>
> [...]
>
> III — PROCLAMARAM a disposição de seus respectivos governos de proceder, de comum acordo, ao estudo e levantamento das possibilidades econômicas, em particular os recursos hidráulicos pertencentes em condomínio aos dois países, do Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra;

> IV — CONCORDARAM em estabelecer, desde já, que a energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do rio Paraná, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto do Guaíra 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 (BRASIL, 1966).

Posteriormente à assinatura da Ata de Iguaçu, foi constituída em 1967, a partir do diálogo entre as chancelarias de ambos os países, a Comissão Técnica Mista Paraguaio-Brasileira, cujo objetivo foi estudar o potencial hidrelétrico da região de Sete Quedas, alvo daquele litígio. Em 1970, a Comissão realizou um convênio de cooperação com as companhias estatais de energia brasileira e paraguaia, a Eletrobras e a ANDE, que ficariam responsáveis por efetuar as decisões da Comissão Mista, regulando e executando os estudos sobre a construção da barragem no curso do rio Paraná (SILVA, 2006). A fim de executar o projeto planejado pelo convênio, contratou-se, por meio de concorrência internacional, um consórcio entre uma empresa estadunidense, a International Engineering Company (IECO), e uma italiana, a Electroconsult (ELC). Foram apresentados oito projetos à comissão pelo consórcio, entre os quais foi escolhido aquele que previa a construção de uma única – e gigante – barragem no rio Paraná, a fim de otimizar o investimento e a condução das obras da usina hidrelétrica (ESPÓSITO NETO, 2012).

Conforme afirma Espósito Neto (2012), a construção da Usina de Itaipu foi extremamente bem vista no Paraguai, uma vez que significaria o pleno abastecimento de energia do território, a projeção internacional do país devido à importância da obra e, para além disso, a redução da influência argentina devido à maior vinculação político-econômica ao Brasil. No Brasil, por outro lado, não houve um consenso sobre o empreendimento: os atores políticos e a opinião pública questionavam-se a respeito da associação brasileira ao Paraguai, "um país historicamente instável e sem tradição na área de engenharia" (ESPÓSITO NETO, 2012, p. 152). O projeto de Itaipu divergia de outras possibilidades de atender à demanda brasileira de energia elétrica, como, por exemplo, realizar o aproveitamento das bacias fluviais nacionais e explorar os seus recursos – o que faria o Brasil deter, por si, o total controle da sua produção (ESPÓSITO NETO, 2012).

A decisão de seguir com o projeto de Itaipu e com a parceria paraguaia, em detrimento de um projeto completamente brasileiro, é atribuída a uma questão política acima de uma questão técnica: era inegável a afinidade, à época, entre ambos os governos militares. Para além disso, a influência e a visão política do Itamaraty projetavam-se superiormente àquelas dos técnicos do Ministério de Minas e Energia, que mostravam-se contrários ao projeto (MENEZES, 1987). Para o setor diplomático brasileiro, significava a resolução da questão de limites com o Paraguai, além do fortalecimento da cooperação regional e da afirmação da presença física e política em uma região altamente estratégica: fronteiriça e transnacional (ESPÓSITO NETO, 2012).

Desse modo, após os esforços da Comissão Mista em elaborar o melhor projeto para a construção da usina binacional, Stroessner e Médici firmaram[2], em 26 de abril de 1973, o Tratado entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai para o Aproveitamento Hidrelétrico dos Recursos Hídricos do Rio Paraná – ou Tratado de Itaipu (MENEZES, 1987). O Tratado, assinado em Brasília, vincula-se a documentos prévios relativos às discussões entre os países acerca da questão das Sete Quedas e do projeto da binacional, estando estes presentes no preâmbulo do Tratado: a Ata de Iguaçu, o Tratado da Bacia do Prata e a Declaração de Assunção – versando a respeito da soberania sobre águas contíguas. Além do referido Preâmbulo, o documento conta com 25 artigos, além de três Anexos, seis Notas Reversais e uma Ata, prevendo a formalização da nova empresa Itaipu Binacional (BRASIL, 1973).

Entre os importantes pontos do Tratado, ressalta-se o artigo III, em seu segundo parágrafo, que estabelece a composição da entidade binacional Itaipu pelas duas estatais de energia, a Eletrobras e a ANDE, com participação equitativa no capital. Já o artigo VII trata da inalterabilidade das fronteiras, visando evitar a reivindicação de jurisdição do território das Sete Quedas por um ou outro Estado – encerrando, assim, os debates anteriormente latentes sobre a soberania da região:

> Artigo VII - As instalações destinadas à produção de energia elétrica e obras auxiliares não produzirão variação alguma nos limites entre os dois países estabelecidos nos Tratados vigentes.

2 A partir da concessão de Plenos Poderes aos ministros das Relações Exteriores do Brasil, Mário Gibson Barboza, e do Paraguai, Raúl Sapena Pastor, que de fato assinam o tratado no encontro em Brasília (BRASIL, 1973).

> Parágrafo 1º - As instalações e obras realizadas em cumprimento do presente Tratado não conferirão, a nenhuma das Altas Partes Contratantes, direito de propriedade ou de jurisdição sobre qualquer parte do território da outra.
>
> Parágrafo 2º - As autoridades declaradas respectivamente competentes pelas Altas Partes Contratantes estabelecerão, quando for o caso e pelo processo que julgarem adequado, a sinalização conveniente, nas obras a serem construídas, para os efeitos práticos do exercício de jurisdição e controle (BRASIL, 1973, p. 3).

Ressalta-se, além disso, as tratativas sobre o financiamento da obra previstas no artigo VIII, em que fica de responsabilidade dos Tesouros paraguaio e brasileiro conceder os recursos iniciais à empresa Itaipu: "Qualquer das Altas Partes Contratantes poderá, com o consentimento da outra, adiantar-lhe os recursos para a integralização do capital, nas condições estabelecidas de comum acordo" (BRASIL, 1973, p. 3). O décimo terceiro e o décimo quarto artigos tratam da distribuição da energia produzida pela usina, que deve ser "dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de aquisição, na forma estabelecida no Artigo XIV, da energia que não seja utilizada pelo outro país para seu próprio consumo" (BRASIL, 1973, p. 5). Assim, a aquisição da energia gerada por Itaipu seria realizada pela Eletrobras e pela ANDE unicamente ou por empresas e entidades nacionais por elas indicadas (BRASIL, 1973).

Como afirma Espósito Neto (2012), o acordado acerca do projeto de Itaipu foi um excelente feito para o Paraguai, tendo em vista ter sido financiado majoritariamente pelo Brasil, ao custo da parte paraguaia de energia elétrica produzida pela usina. Era um ato altamente significativo para o país, tendo em vista o tamanho e a importância do empreendimento. Para o Brasil, os benefícios versaram sobre o acesso a uma grande fonte de energia, necessária ao desenvolvimento brasileiro, a um custo relativamente baixo – visto que, se o Brasil não realizasse Itaipu, a demanda crescente por energia corresponderia a pelo menos a produção de dez usinas termelétricas. O projeto de Itaipu, além disso, provocou o estreitamento dos laços políticos e econômicos com o Paraguai e assegurou uma maior presença brasileira na região fronteiriça, fragilizando a influência argentina na região do Prata (ZANINI, 1974).

4 Rivalidade Regional: Argentina e o Acordo Tripartite

As relações bilaterais do Brasil com a Argentina registraram, no final dos anos 50 e início dos 60, um de seus melhores níveis de entendimento alcançado no século XX. A cordialidade entre os dois países era proveniente da afinidade ideológica dos presidentes Juscelino Kubitschek (1956-1961) e Arturo Frondizi (1958-1963), ambos adeptos aos ideais do desenvolvimentismo econômico[3] e do pan-americanismo[4], garantindo, com isso, a aproximação das políticas externas brasileira e argentina em torno de projetos e interesses semelhantes (DORATIOTO, 2014). Além disso, no âmbito do Itamaraty, havia o reconhecimento de que desde o final do período peronista – decorrência do golpe militar[5] ocorrido em 1955 – a posição portenha no cenário regional fora alterada significativamente, tendo substituído suas pretensões expansionistas em prol da interação harmoniosa com seus vizinhos (VIDIGAL, 2003 *apud* DORATIOTO, 2014).

O alto nível desse relacionamento foi mantido com Jânio Quadros, sucessor de Juscelino, à frente do Poder Executivo nacional durante os primeiros meses de 1961. Um dos principais eventos, que exemplifica o elevado grau de reciprocidade entre Brasília e Buenos Aires à época, foi o encontro promovido na cidade fronteiriça de Uruguaiana, no Rio Grande do Sul, em abril daquele ano, o qual contou com a participação dos dois Chefes de Estado. Sobre tal ocasião e seus resultados, Doratioto (2014, p. 137) afirma que

> daí resultaram acordos que estabeleceram um sistema permanente de consultas e trocas de informações entre os dois países; de defesa de uma maior integração entre ambos; de cooperação na defesa da democracia; de repulsa à interferência de poderes extracontinentais na América e a ações contrárias às soberanias nacionais. Era afirmada a necessidade de ação

3 Não há um consenso entre os economistas para o conceito de desenvolvimento econômico. No entanto, de forma geral, entende-se o desenvolvimento como o crescimento econômico acompanhado de melhorias em fatores sociais, como acesso às necessidades básicas, tais como saúde e educação (SOUZA, 2012).

4 O pan-americanismo é a ideia de união entre os Estados americanos. Há, contudo, divergências quanto à forma que deveria realizar-se e a ideologia. Iniciou-se com o bolivarismo, de Simon Bolívar, com ideais anti-imperialistas e de solidariedade entre as nações para combater o domínio da Coroa espanhola. De outro lado, há o Monroísmo, originado das ideias de James Monroe, presidente dos Estados Unidos no início do século XIX. Tal corrente buscava também combater o colonialismo europeu no continente americano, mas com o objetivo de estabelecer seu poder sobre os vizinhos, no lugar dos países colonizadores. (LIMA; NASCIMENTO; COUTINHO, 2011).

5 Em setembro de 1955, um movimento denominado de "Revolução Libertadora" depôs o então presidente Juan Domingo Perón e inaugurou um regime militar que vigorou no país durante três anos (CERVO, 2000).

> conjunta continental na defesa da estabilidade política e social dos países do continente, além de defender o desenvolvimento econômico.

Tais medidas, contudo, não foram de fato colocadas em prática, tendo em vista que no ano seguinte, 1962, as Forças Armadas depuseram o presidente Frondizi e, em seguida, instauraram em seu lugar um governo de caráter conservador, resultando na ruptura com a política externa executada até então. Nesse sentido, o distanciamento em relação ao Brasil foi consumado quando o Congresso argentino optou por não ratificar os acordos bilaterais anteriormente celebrados em Uruguaiana (VIDIGAL, 2003 *apud* DORATIOTO, 2014), acontecimento que marcou o início do processo de distensão e acirramento das rivalidades observado nas décadas seguintes. Tal processo, ademais, teve seus efeitos exacerbados em razão do crescente interesse demonstrado pelo Estado brasileiro em ampliar sua capacidade energética, através do aproveitamento dos recursos hidrelétricos do Rio Paraná na tríplice fronteira com a Argentina e o Paraguai, região que se tornou o centro de uma das principais controvérsias diplomáticas envolvendo o Brasil durante a vigência do período militar (DORATIOTO, 2014).

Ainda que os primeiros estudos técnicos que buscavam verificar a viabilidade do ambicioso empreendimento tenham sido realizados desde 1962, sob a presidência de João Goulart, foi somente após a ascensão dos militares ao poder, em 1964, que sua materialização passou a tomar forma, motivada, sobretudo, pela percepção de que era imperativo ampliar e diversificar as fontes de energia que abasteciam a economia brasileira, a fim de impulsionar o projeto de desenvolvimento econômico via industrialização, engendrado pelos comandantes do Poder Executivo (QUEIROZ, 2012). Tendo isso em vista, a idealização de uma usina hidrelétrica binacional surge como solução do litígio fronteiriço, movido pelo Paraguai, que reivindicava sua soberania sobre o território escolhido pelo Brasil para instalá-la, de modo que a assinatura da Ata de Iguaçu – também referida como Ata das Cataratas – entre os dois países, em 1966, delimita o marco inicial da edificação de Itaipu. A solução dessa controvérsia, entretanto, abriu espaço para o maior envolvimento da Argentina e, como consequência, a elevação da disputa bilateral aos níveis regional e internacional (SPEKTOR, 2002).

O principal ponto de discordância entre Brasília e Buenos Aires – envolvendo a utilização das águas do Rio Paraná para fins energéticos – era a tentativa, por parte dos últimos, de introduzir o princípio da "consulta prévia", no âmbito do Direito Internacional Fluvial, o qual estabelece a exigência, para realização de obras em rios internacionais, dos países a montante obterem a anuência daqueles localizados a jusante[6], concedendo aos últimos, portanto, o direito de opinar, e/ou até mesmo vetar o avanço de tais obras (ESPÓSITO NETO, 2012). Considerando sua posição geográfica privilegiada, situada na foz do Rio da Prata, a aceitação desse argumento implicaria na inclusão obrigatória da Argentina em qualquer negociação de aproveitamento hidrelétrico na bacia platina, atribuindo-lhe uma enorme capacidade de interferência na região. Baseada nessa tese, a diplomacia portenha contestava com veemência a validez dos itens contidos na Ata de Iguaçu, os quais estipulavam que a energia elétrica proveniente da futura usina seria dividida igualmente entre os dois países e que cada um deles teria o direito à preferência de aquisição dos excedentes obtidos, tendo em vista que eles excluíam sua possibilidade de participação no projeto e no aproveitamento dos recursos (QUEIROZ, 2012).

No palco regional sul-americano, a confrontação argentino-brasileira, no decorrer da década, foi mormente evidenciada em duas situações emblemáticas: a celebração do Tratado da Bacia do Prata e a aprovação da Declaração de Assunção sobre Aproveitamento de Rios Internacionais (1969 e 1971, respectivamente). Sobre o primeiro, Queiroz (2012, p. 594) explica que

> com objetivos amplos, explicitados em apenas oito artigos, [...] vemos no Tratado da Bacia do Prata o nascimento de um regime internacional erigido à base de conjuntos de princípios, normas e procedimentos decisórios, implícitos ou explícitos, ao redor dos quais converge a agência coordenada dos atores que integram a Bacia do Prata em prol de benefícios mútuos, ainda que de forma bastante incipiente e sujeita a percepções conflitantes [...].

O segundo evento, por sua vez, teve consequências mais profundas e representou, graças à atuação do embaixador Antônio Azeredo da Silveira, uma importante vitória para o Brasil (ESPÓSITO NETO, 2012). Isso porque o texto final ratificado pelos representantes dos países ali presentes expressava uma sutil diferença entre rios internacionais definida pelo critério da existência de soberania compartilhada. Em

6 "Tudo que se encontra acima do ponto de referência subindo a correnteza do rio se diz que se situa a montante (rio acima), enquanto tudo que está localizado entre ele e a foz se situa a jusante do ponto de referência, ou seja, rio abaixo" (QUEIROZ, 2012, p. 609).

caso positivo, ou seja, tratando-se de um rio internacional contíguo, ficava prevista a necessidade de um acordo prévio entre os Estados ribeirinhos para regular o seu aproveitamento, ao passo em que no caso oposto, caracterizando um rio internacional de curso sucessivo, a exploração dos recursos fluviais poderia ser feita livremente conquanto não causasse prejuízo sensível a qualquer um de seus vizinhos. Com isso, devido à existência de dois termos distintos, o projeto binacional de Itaipu poderia avançar sem que houvesse a obrigatoriedade de consulta à Argentina, impedindo-a de resgatar seu argumento jurídico para obstruir o andamento das obras (DORATIOTO, 2014).

Tendo sofrido duas sucessivas derrotas no nível regional, onde não foi capaz de obter o apoio dos demais países platinos – Uruguai, Paraguai e Bolívia – quanto à formalização e obrigatoriedade da consulta prévia, a diplomacia portenha redirecionou seus esforços ao cenário internacional para pleitear suas demandas em torno da questão fluvial. Pouco tempo depois, em 1972, o debate foi introduzido pela primeira vez na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente realizada em Estocolmo, na Suécia, onde a Argentina disputou contra os diplomatas brasileiros pelo estabelecimento de regras sobre o uso de recursos naturais partilhados por dois ou mais Estados, defendendo novamente a inclusão do referido princípio. No entanto, tal resolução poderia ser aprovada somente em caso de consenso entre todos os participantes, de modo que o resultado final foi favorável à Brasília em detrimento de Buenos Aires (ESPÓSITO NETO, 2012).

Em seguida, no mesmo ano, durante a XXVII Assembleia Geral das Nações Unidas, a iminência de uma nova confrontação fez com que os dois governos optassem pela tentativa de entendimento em um encontro bilateral, negociado pelos chanceleres Gibson Barboza e Eduardo McLoughlin. Fruto dessa reunião, no Acordo de Nova Iorque foram contemplados os principais interesses do Brasil em relação à Argentina, a qual concordava em encerrar suas exigências pela consulta prévia contanto que ainda fosse continuamente informada sobre o andamento do projeto hidrelétrico brasileiro (DORATIOTO, 2014). Com a anuência de ambos, o litígio de Itaipu parecia, finalmente, aproximar-se do fim, até que em 1973, contrariando tais prognósticos, o presidente argentino Héctor Cámpora – importante aliado de Perón – denunciou a validade do pacto, sob alegação de que

era ele prejudicial ao desenvolvimento do seu país. A partir daí, uma nova onda de hostilidades fez com que a disputa regional, prestes a ser encerrada, tivesse seu desfecho adiado mais uma vez até o final da década (DORATIOTO, 2014).

O retorno do peronismo ao interior da Casa Rosada provocou o reavivamento da estratégia argentina, voltada à obstrução do empreendimento binacional de Itaipu, a qual era pautada sobretudo em quatro flancos de atuação: (i) reacender o debate relativo ao princípio da consulta prévia nos organismos internacionais; (ii) suscitar obstáculos, através de questões técnicas; (iii) contrabalancear a influência brasileira, impulsionando seu próprio programa energético; e (iv) buscar uma solução direta com os Chefes de Estado brasileiros sobre os limites legais da exploração hídrica na Bacia do Rio da Prata (ESPÓSITO NETO, 2012). Dessa forma, a assinatura, em 1973, do Acordo de Corpus com o Paraguai – prevendo a construção de uma represa nas águas internacionais do Rio Paraná – foi utilizada pela Argentina como justificativa para solicitar negociações junto à Brasília, que permitissem a harmonização de tal projeto com as obras da sua usina, tendo em vista que ambos seriam executados na mesma área e poderiam ser mutuamente comprometidos. O verdadeiro objetivo, no entanto, era impedir em definitivo a viabilização da iniciativa brasileira (ESPÓSITO NETO, 2012).

Daí em diante, concomitantemente ao início da gestão do general Ernesto Geisel à frente do Palácio do Planalto, as relações bilaterais com os vizinhos portenhos entram em um sinuoso declínio, que abriu espaço para substituição da tradicional cordialidade diplomática pela geopolítica do poder[7] no contexto regional platino (SPEKTOR, 2002). Nesse sentido, os canais oficiais de comunicação foram consideravelmente reduzidos e o Brasil passou a negar expressamente o envolvimento argentino nos assuntos ligados à Itaipu, abandonando qualquer possibilidade concreta de obter uma solução conciliadora. Enquanto isso, em Buenos Aires, fez-se a opção de adotar uma atitude contestatória e de denúncia, frente aos fóruns multilaterais, a inflexibilidade brasileira e dos impedimentos que impunha aos esforços de cooperação, assim como, solicitou o auxílio de seus aliados continentais para pressionar e isolar o Itamaraty. Em suma, durante todo o governo Geisel não

7 "Geopolítica do poder" é o termo que, na concepção de Raffestin (1980), faz referência à visão de que o poder territorial é hierarquizado e está apoiado sobre o domínio de áreas que possibilitam ao Estado, tendo uma posição relativa vantajosa, controlar o meio. Neste caso, o governo brasileiro buscava expandir sua presença no Cone Sul de modo a avançar sua agenda de interesses em detrimento das demandas argentinas.

foram registradas tentativas sensíveis de atenuação da atmosfera litigiosa ou de barganha em torno da questão fluvial, fazendo com que a contenção da influência portenha tenha constituído uma agenda prioritária da política externa brasileira na América do Sul (SPEKTOR, 2002).

O início do processo de reaproximação foi possível somente no final na década de 70, momento em que a conjuntura criou condições propícias para busca do entendimento entre os dois países. O retorno do Partido Democrata ao comando dos Estados Unidos na figura de Jimmy Carter, contrário à disseminação da tecnologia nuclear e defensor dos direitos humanos, impactou diretamente os regimes autoritários latino-americanos vigentes na época, os quais perceberam uma redução abrupta da sua margem de manobra internacional. Além disso, a ascensão de João Batista Figueiredo à presidência do Brasil contribuiu para retomada do relacionamento amistoso com a Argentina, substituindo a postura combativa de Geisel em prol da manutenção da estabilidade e da segurança (DORATIOTO, 2014). Assim, visando preservar a autonomia e o desenvolvimento econômico de ambas as nações, a celebração do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus em conjunto com o Paraguai assinalou o desfecho da disputa diplomática, travada ao longo do decênio anterior. Isso só foi possível através da definição de termos aceitáveis para todas as partes: Brasília acatou a redução do número de turbinas em Itaipu – de 20 para 18 –, e comprometeu-se ao pagamento de indenizações, em caso de eventuais danos ao rio, ao passo que Buenos Aires concordou em limitar a altura da barragem prevista para a represa de Corpus (DORATIOTO, 2014). Por fim, o encerramento da ávida contenda, em 1979, permitiu a inauguração de uma nova etapa de cooperação e diálogo no concerto sul-americano, a qual, posteriormente, teve seus efeitos ampliados com o término das ditaduras militares e com a redemocratização do continente nos anos seguintes (DORATIOTO, 2014).

5 Considerações Finais

O presente artigo buscou elucidar os elementos mais relevantes que compuseram o quadro de confronto regional instalado ao sul do continente americano, entre o final das décadas de 1960 e 1970, compreendendo o decênio que se estende de 1969 a 1979. Durante esse período, os três principais Estados ali envolvidos

– Brasil, Argentina e Paraguai – debruçaram-se calorosamente sobre a questão do aproveitamento de recursos hídricos para fins energéticos em águas internacionais, utilizando os recursos diplomáticos à sua disposição para estabelecer a primazia de seus interesses em relação aos demais. Conforme exposto ao longo das seções, a assinatura do Tratado de Itaipu e do Acordo Tripartite foram o fruto de um intenso debate político que provocou, em última instância, a redefinição do equilíbrio do poder na Bacia do Rio da Prata.

É imprescindível ressaltar, primeiramente, que tais países – assim como grande parte da América Latina à época – eram governados por regimes autoritários e conservadores, alinhados aos ideais do nacionalismo e do desenvolvimentismo, os quais percebiam no incremento dos indicadores econômicos um instrumento para legitimação de suas medidas repressivas contra opositores. Tendo isso em vista, torna-se possível compreender o porquê da postura inflexível e combativa assumida, sobretudo em Brasília e Buenos Aires, para garantir a edificação de seus projetos hidrelétricos. A disputa por recursos naturais, nesse sentido, representava o potencial de crescimento econômico almejado por esses governantes.

Para o Brasil, especificamente, a construção da usina de Itaipu tornou-se uma prioridade em diversos sentidos. Não só permitiria o aumento da sua presença física naquela área – ou seja, uma contraposição à forte influência argentina na proximidade de suas fronteiras –, como também, servia ao propósito de solucionar o litígio lindeiro pendente com o Paraguai, restaurando a qualidade de suas relações bilaterais deterioradas desde o século anterior. Com isso, conclui-se que a manutenção de uma ordem regional favorável ao seu fortalecimento e ascensão à liderança, pautados pelo pragmatismo de sua política externa, teve em Itaipu um de seus episódios mais emblemáticos e decisivos, demonstrando a capacidade de articulação da diplomacia brasileira quando seus interesses estão em xeque: por meio das políticas energéticas, o Brasil orquestrou suas estratégias diplomáticas para o atingimento de seus objetivos nacionais.

Energy Cooperation and Continental Projection: The Case of The Itaipu Hydroelectric Dam

Abstract: The Itaipu Hydroelectric Dam's construction was a huge milestone for brazilian diplomacy, since it could allow a position of influence in South America. In this sense, this article aims to understand the regional context of that time and comprehend its impact on the relations of Brazil with its neighbours. The main hypothesis of this work is that such a project was fundamental to ensure economic growth, and, thus, to preserve the legitimacy of the military government in Brazil. The research was developed by consulting specialized bibliography and analyzing primary sources, through which it was concluded that Itaipu represented a chapter of the Brazilian strategy of geopolitical expansion in the South American continent.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Itaipu Hydroelectric Dam. Paraguay. Argentina.

Referências

BRASIL. **Itaipu Binacional**. Ata do Iguaçu de 22/06/1966. 22 jun. 1966. Disponível em: https://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/af_df/ataiguacu.pdf. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. **Itaipu Binacional**. Tratado de Itaipu de 22/04/1973. 22 abr. 1973. Disponível em: https://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/u13/tratadoitaipu.pdf. Acesso em: 10 nov. 2019.

CERVO, Amado Luiz. A Política Exterior da Argentina: 1945-2000. *In*: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). **Argentina: Visões Brasileiras.** Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; Fundação Alexandre de Gusmão, 2000. p. 11-89. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/63-Argentina_Visoes_Brasileiras.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 4ª ed. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais; Editora da Universidade de Brasília, 2011.

DE PAULA, Orlando Fernandes. A política externa brasileira e as relações com o Paraguai: a revisão do Tratado de Itaipu. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 17, p. 117-132, jan. 2013.

DORATIOTO, Francisco. **O Brasil no Rio da Prata (1822 - 1994)**. 2ª ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2014. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/1089-O_Brasil_no_Rio_da_Prata.pdf. Acesso em: 14 nov. 2019.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. **Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias de 1962 a 1979: fronteira, energia e poder**. Orientador: Oliveiros da Silva Ferreira. 2012. 322 f. Tese (Doutorado) – Curso de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. As Relações Brasil-Paraguai: do litígio da fronteira brasileiro-paraguaia (1962) à Ata das Cataratas (1966). **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre As Américas**, Brasília, v. 7, n. 1, p. 33-49, jan. 2013.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. Desenvolvimento e autonomia: os eixos da política externa do Governo Geisel (1974-1979). *In*: SILVA, André Luiz Reis da; SVARTMAN, Eduardo Munhoz (Orgs.). **A Política Externa Brasileira durante o Regime Militar (1964-1985)**. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2014. p. 125-166.

LIMA, Andreza de Melo; NASCIMENTO, Fransllyn Sellynghton Silva do; COUTINHO, Rebeca Venancio. BOLIVARISMO Y MONROÍSMO: doutrinas americanas na visão de indalecio liévano aguirre. **Examãpaku**, *[S.l.]*, v. 4, n. 1, p. 1-12, 3 jul. 2013. Disponível em: https://revista.ufrr.br/examapaku/article/view/1506. Acesso em: 30 out. 2020.

LUIZ, Juliana Ramos. A política externa do regime militar: entre o ranço ideológico e a atuação pragmática. *In*: 3° ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3, 2011, São Paulo. **Proceedings online**... Online: Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais - USP, 2011, p. 1-16. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000200040&lng=en&nrm=abn. Acesso em: 15 nov. 2019.

MENEZES, Alfredo de Mota. **A herança de Stroessner: Brasil-Paraguai 1955-1980.** Campinas: Papirus, 1987.

QUEIROZ, Fábio Albergaria de. A Hidropolítica Platina no Contexto do Complexo Regional de Segurança da América do Sul: Entre o Conflito e a Cooperação (1960-1979). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 573-616, dez. 2012. Disponível em: http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/7artigo342.pdf. Acesso em: 14 nov. 2019.

RAFFESTIN, Claude. **Por Uma Geografia do Poder.** Paris: Editora Ática, 1980.

ROLON, José Aparecido. **Paraguai: transição democrática e política externa.** Orientador: Leonel Itaussu de Almeida Melo. 2010. 186 f. Tese (Doutorado) – Curso de Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-30042010-114706/publico/JOSE_APARECIDO_ROLON.pdf. Acesso em: 10 nov. 2019.

SILVA, Ronaldo Alexandre do Amaral e. **Brasil-Paraguai: Marcos da Política Pragmática na Reaproximação Bilateral, 1954 - 1973: Um estudo de caso sobre o papel de Stroessner e a importância de Itaipu**. Orientador: Albene Miriam Ferreira Menezes. 2006. 141 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2363/1/2006_Ronaldo%20Alexandre%20do%20Amaral%20e%20Silva.pdf. Acesso em: 11 nov. 2019.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**. 6ª. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

SPEKTOR, Matias. O Brasil e a Argentina Entre a Cordialidade Oficial e o Projeto de Integração: A Política Externa do Governo de Ernesto Geisel (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional,** Brasília, v. 45, n. 1, p. 117-145, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a05v45n1.pdf. Acesso em: 14 nov. 2019.

ZANINI, Gustavo. O tratado de Itaipu. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 69, n. 1, p. 165-179, 1974.