

Itaipu: disputas no Cone Sul nas décadas de 1960 e 1970

Orlando Fernandes de Paula*

Resumo

O Tratado de Itaipu, assinado por Brasil e Paraguai, em 1973, criou a maior usina hidrelétrica do mundo à época. As negociações que antecederam e que permearam sua construção foram extremamente complexas e envolveram outros países. As posturas firmes de Brasil e Argentina dificultaram o entendimento a respeito da utilização dos rios internacionais da Bacia do Prata e contribuíram para o retardamento no processo de integração da América do Sul. Itaipu foi fruto de um acordo político e diplomático que envolveu interesses prioritariamente brasileiros, mas que convergiram também com os interesses do Estado paraguaio. Tal fato nos leva a crer que os assuntos políticos se sobrepuseram aos assuntos técnicos relacionados à usina binacional. Dessa forma, buscaremos compreender o processo que se desenrolou nas negociações entre os principais países interessados na utilização dos rios da Bacia do Prata, no caso Argentina, Brasil e Paraguai, durante as décadas de 1960 e 1970.

Palavras-chave: Itaipu; Relações Brasil-Paraguai; Política externa brasileira.

Na década de 1970, o Brasil empreendeu em conjunto com o Paraguai a construção da maior usina hidrelétrica do mundo. O contexto regional envolvia a rivalidade entre Brasil e Argentina nas disputas pela supremacia na Bacia do Prata. Tal rivalidade dificultou os entendimentos entre os dois principais países do Cone Sul para o aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná.

O Brasil procurou atrair o Paraguai para sua esfera de influência e afastá-lo da dependência argentina, evidenciando uma quebra do equilíbrio na Bacia do Prata em favor do Brasil. Dessa forma, buscaremos expor as condições contextuais da época da assinatura do Tratado de Itaipu para compreender as principais questões envolvidas nas negociações e as consequências políticas e econômicas aos países envolvidos.

A política externa do Regime Militar e o contexto platino

Na década de 1960, o paradigma desenvolvimentista da política externa brasileira estava atrelado a projetos de grande porte, voltados ao crescimento do país. O

* Mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP.

Estado levava a cabo a construção de grandes obras como parte do projeto dos governantes em fazer do Brasil uma potência média industrializada (LESSA, 1997; MIYAMOTO; GONÇALVES, 1993).

Segundo Vizontini, durante o Regime Militar o Ministério das Relações Exteriores era um dos “[...] principais depositários de algo que se pode chamar de ‘projeto nacional’. O Itamaraty foi a única instituição não expurgada por Comissões de Inquérito externas.” (VIZENTINI, 2008, p. 43). Além do Itamaraty, outras instâncias como o Conselho de Segurança Nacional, os Ministérios da Fazenda e de Minas e Energia, também possuíam importante influência no processo de formulação e tomada de decisão na política externa brasileira (ESPÓSITO NETO, 2012; MIYAMOTO; GONÇALVES, 1993; SCHILLING, 1981).

A aproximação com o mundo socialista provocou a reação autoritária conservadora no Brasil com o advento do Regime Militar, em março de 1964. Ao analisar a política externa dos governos militares (1964-1985), Miyamoto e Gonçalves apontam dois períodos distintos: um, que começou com Castelo Branco e estendeu até o governo Médici; e, outro, que se iniciou com Geisel e só foi encerrado no fim do governo José Sarney, depois de concluído o ciclo dos governos militares. O primeiro período caracterizava-se pela estratégia formada pela ideologia das fronteiras ideológicas, na qual o eixo do sistema internacional era marcado pelo conflito Leste-Oeste e buscava-se uma aliança privilegiada com os Estados Unidos. O segundo período, iniciado com Geisel, em 1974, caracterizou-se pelo rompimento daquela visão estratégica devido ao deslocamento do eixo do sistema internacional de Leste-Oeste para Norte-Sul, e a transformação do Brasil em uma potência média (MIYAMOTO; GONÇALVES, 1993, p. 242).

Desse modo, sob o governo de Castello Branco (1964-1967) o Brasil aliou-se ao “ocidentalismo norte-americano”, restringindo sua noção de “soberania e independência nacional em favor de uma interdependência” ligada ao mundo ocidental. Para Cíntia Souto, o governo de “[...] Castelo Branco tentou resolver a questão internacional aderindo ao subimperialismo, mas esbarrou na limitação da soberania nacional inerente a essa opção.” (SOUTO, 2001, p. 52). Segundo Miyamoto e Gonçalves, não houve “alinhamento automático” aos Estados Unidos, pois as boas relações com esse país constituíam em estratégia de projeção internacional ao lado do bloco ocidental (MIYAMOTO; GONÇALVES, 1993).

Cervo considera o governo Castelo Branco como “um passo fora da cadência”, pois desmantelou alguns princípios da Política Externa Independente, como o nacionalismo e a autonomia do Brasil em face à divisão bipolar do mundo e da hegemonia norte-americana sobre a América Latina agregando o conceito de segurança coletiva. Tais princípios seriam retomados posteriormente como elementos permanentes nos governos militares (CERVO; BUENO, 2011).

No governo Costa e Silva (1967-1969). A política externa brasileira passaria a ser “processada no contexto da doutrina de segurança nacional, conforme formulada pela Escola Superior de Guerra, fundamentada no binômio segurança e desenvolvimento”, no qual a prevalência do termo desenvolvimento condizia melhor com a realidade do Brasil (LESSA, 1997). Esse governo privilegiou a visão de mundo sob o conflito Norte-Sul e vinculou-se a grupos nacionalistas. Segundo Cervo, a doutrina de segurança nacional foi reformulada sob o impulso da eliminação do modelo bipolar e o malogro global do diálogo Norte-Sul (CERVO; BUENO, 2011). A partir do final da década de 1960, o país buscava uma reinserção no sistema capitalista que “[...] lhe permitisse superar a fase do subdesenvolvimento, transformando-se, portanto, em um país desenvolvido.” (OLIVEIRA, 2005, p. 143).

A ideia de construir uma potência média e industrializada recuperou traços do paradigma desenvolvimentista, atrelando a estratégia de inserção internacional ao desenvolvimento econômico, vinculado a projetos de grande porte ao longo do período militar. O Estado levava a cabo a construção de grandes obras como parte do projeto dos governantes em fazer do Brasil uma potência média industrializada (LESSA, 1997; MIYAMOTO; GONÇALVES, 1993).

Para alcançar o objetivo do desenvolvimento, na visão do general Golbery do Couto e Silva, o Brasil teria que negociar uma aliança estratégica com a superpotência ocidental, os Estados Unidos, demonstrando-lhes a importância geopolítica como guardião dos interesses do Ocidente na América do Sul. Esta posição deveria proporcionar a colaboração norte-americana para acelerar o desenvolvimento econômico (BIRKNER, 2002).

Dessa forma, o Brasil procurou atrair investimentos e buscar financiamentos de instituições estrangeiras e internacionais para desenvolver projetos de infraestrutura energética que pudesse sustentar o crescimento econômico (LESSA, 1997). Entre os projetos idealizados, a exploração do potencial hidrelétrico no rio Paraná na região de fronteira com o Paraguai era prioridade.

Quando o Brasil iniciou estudos sobre o aproveitamento hidrelétrico da região de Sete Quedas, na década de 1960, o Paraguai criou um contencioso de fronteira objetivando obter participação no projeto. Nas décadas de 1960 e 1970, o Brasil passaria, então, a atuar na Bacia do Prata buscando três objetivos principais: a) suprir sua necessidade de energia elétrica para dar suporte ao desenvolvimento econômico nas décadas futuras; b) trazer o Paraguai para sua esfera de influência criando laços políticos e comerciais permanentes e afastando-o da dependência argentina; e, c) resolver uma questão de limite de fronteiras na região de Sete Quedas (ESPÓSITO NETO, 2012).

A execução de projetos de aproveitamento dos recursos existentes na Bacia do Prata era vista pelos países vizinhos como a “consumação das velhas teses geopolíticas defendidas pelos militares brasileiros. No governo Médici (1969-74), a projeção internacional do país ganhava força com o “milagre econômico” (MIYAMOTO; GONÇALVES, 1993, p. 225).

Para resolver a questão de fronteira e o abastecimento de energia elétrica, Brasil e Paraguai empreenderam a construção de Itaipu, uma gigantesca obra de engenharia hidrelétrica no rio Paraná, próxima à região da tríplice fronteira com a Argentina. O empreendimento bilateral envolveu também interesses do governo argentino, que reclamava por direitos de utilização das águas do rio Paraná. A aproximação entre Brasil e Paraguai confirmava as suspeitas argentinas de que os estrategistas brasileiros pretendiam alterar o equilíbrio político regional, dando “[...] início a um processo de fricção política entre argentinos e brasileiros, só encerrado [...] quando o governo brasileiro cedeu à reivindicação argentina de dialogar a respeito do projeto hidrelétrico” (MIYAMOTO; GONÇALVES, 1993, p. 227).

Entre as principais reclamações argentinas estavam: a) a possibilidade de prejuízo na navegação do rio Paraná, devido às mudanças de sua vazão; b) a impossibilidade de futuros empreendimentos hidrelétricos argentinos; e, c) a condição vulnerável perante o Brasil que poderia se utilizar da vazão da barragem para afetar o país à jusante. Mas o pano de fundo político era a disputa pela supremacia no Cone Sul (CAUBET, 1989; ESPÓSITO NETO, 2012).

A Argentina não queria perder influência sobre o Paraguai, tampouco ver seu vizinho rival ganhar peso na balança de poder sul-americana. Este país procurou obstaculizar o empreendimento brasileiro-paraguaio ao longo de toda década de 1970, criando mecanismos que denunciavam os prejuízos sensíveis a que o país estava sendo

submetido sem prévia consulta, chegando a levar o tema a organismos internacionais. Criou-se um delicado contencioso entre Brasil e Argentina que expôs a rivalidade e as disputas políticas na América do Sul, obrigando os países a negociarem conjuntamente sobre a utilização das águas internacionais da Bacia do Prata (CAUBET, 1989; PEREIRA, 1974; SPEKTOR, 2001).

No governo Geisel (1974-79), procurou-se desfazer a imagem de “um Brasil movido por apetites hegemônicos” na América Latina. Para isso, era necessária habilidade diplomática que contemplasse diferentes interesses. Porém, ao negociar em posições firmes, o longo processo de compatibilização dos interesses levaria toda a década de 1970 para ser solucionado (MIYAMOTO; GONÇALVES, 1993, p. 236). Do início da década de 1960 até a assinatura do acordo tripartite em 1979, ocorreram inúmeros incidentes políticos que aumentaram as tensões entre Brasil e Argentina, levantando a possibilidade, inclusive, de um conflito armado. Os dois países firmavam posições sólidas que dificultavam o entendimento. Além disso, na década de 1970, a Argentina atravessava um período de instabilidade política que obrigava o Brasil, por muitas vezes, recomeçar as negociações da estaca zero (SPEKTOR, 2001).

Antecedentes do tratado de Itaipu: o litígio de fronteira em Sete Quedas

Na década de 1960, o presidente Jânio Quadros tinha o desejo de construir uma usina hidrelétrica na região de Sete Quedas (fronteira com o Paraguai) como uma grande obra que marcasse seu governo. Com a renúncia de Quadros, seu sucessor, João Goulart, manteve a intenção de construir a usina e chegou a procurar os russos, em plena Guerra Fria, para a realização da obra. A iniciativa foi rechaçada por parte da opinião pública brasileira e, principalmente, pelo presidente paraguaio, Alfredo Stroessner, que não admitia a ideia de ter os russos em sua fronteira (PEREIRA, 1974; CAUBET, 1989; ESPÓSITO NETO, 2012). O presidente paraguaio começava, então, a demonstrar interesse pelo potencial hidrelétrico na região de fronteira.

Em março de 1962, João Goulart orientou o Ministério de Minas e Energia para contratar o escritório técnico do Engenheiro Octavio Marcondes Ferraz (Escritório O.M.F.), que já havia chefiado a CHESF¹ na construção do Complexo Hidrelétrico de Paulo Afonso, na Bahia. Criado em 1928, o Escritório O.M.F. foi o primeiro que se

¹ Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, empresa estatal criada no governo do presidente Eurico Gaspar Dutra, na década de 1940.

constituiu no Brasil para consultoria técnica ligada à energia elétrica. Possuía vasta experiência e foi o “primeiro aparelhado com todo o instrumental necessário para fazer medições e verificações de funcionamento de máquinas” (FERRAZ, 1993, p. 61).²

Segundo o Engenheiro Marcondes Ferraz:

Em 120 dias concluímos um estudo que chamei de “Estudo preliminar da utilização de Sete Quedas”. [...] quando cheguei ao local e estudei, vi que, se deslocássemos a usina cerca de cinquenta ou sessenta quilômetros a jusante da queda, seria possível utilizá-la, uma vez que a queda seria muito maior, e, portanto, a variação entre a seca e a enchente não impediria o funcionamento da usina. E assim foi feito: localizamos a usina em um lugar que não sei se ainda existe chamado Porto Mendes Gonçalves. (FERRAZ, 1993, p. 165).

O relatório preliminar argumentava que os impactos ambientais seriam menores e que as cataratas de Sete Quedas seriam preservadas, pois pequenas barragens seriam construídas a montante. Tal projeto previa produzir 10.000 MW de energia elétrica exclusivamente brasileira (FERRAZ, 1993; LIMA, 2004; PEREIRA, 1974; SOUZA, 2005). Segundo Pereira, a maior parte dos estudos técnicos demonstrava a região de Sete Quedas com o maior potencial hidrelétrico, além de diversas possibilidades de se construir usinas menores nos afluentes do Rio Paraná em território nacional (PEREIRA, 1974).

Havia duas formas de aproveitar o potencial hidrelétrico na região de Sete Quedas. Uma seria com a construção de uma barragem à jusante das cataratas, em águas internacionais; e outra seria desviar o curso do rio a montante em território brasileiro para utilizar a força motriz das águas. Após a realização de estudos preliminares, o Escritório O.M.F. apresentou um projeto final ao governo. Lima (2004, p. 130) afirma que “[...] o relatório final foi considerado o mais completo [...] sobre Sete Quedas [...]” até aquele momento. Os estudos de Marcondes Ferraz contrapunham-se aos mega projetos e aconselhava a construção de pequenas usinas para atenuar o impacto ambiental. Tais estudos previam o desvio do curso natural do rio Paraná para aproveitamento em território brasileiro.

No entanto, a ideia de desviar parte do rio e fazê-lo correr em território brasileiro sem o consentimento do Paraguai se constituía em “[...] uma violação de fronteira e serviu de excelente motivo para protestos do governo de Strossner.” (PEREIRA, 1974,

² As citações referentes a Octavio Marcondes Ferraz foram retiradas dos depoimentos do Engenheiro transcritos na obra publicada em 1993 com o título **Octavio Marcondes Ferraz: um pioneiro da engenharia nacional**. As entrevistas ocorreram nos últimos quatro meses do ano de 1987, em São Paulo. Marcondes Ferraz faleceu em 1989.

p. 53). As iniciativas brasileiras despertaram, então, o interesse do Paraguai e a atenção da Argentina pelo receio de que uma obra no rio Paraná poderia impossibilitar futuros projetos de aproveitamento hidráulico (ANDERSEN, 2009; CAUBET, 1989; ESPÓSITO NETO, 2012; PEREIRA, 1974).

De acordo com Marcondes Ferraz,

O fato de a usina ter sido projetada exclusivamente em território brasileiro deveu-se apenas a uma questão técnica; achei que seria a melhor solução, porque assim a usina se livrava da inundação da cachoeira na época das cheias, adquiria uma potência bastante grande e era de fácil execução. Certa vez, em um congresso de engenharia, um representante do Paraguai perguntou-me se o projeto eliminava os direitos de seu país, ao que respondi: Sou um técnico, fui chamado para resolver um problema técnico. A melhor solução, a meu ver, foi a que dei. Os direitos do Paraguai são uma questão política a ser resolvida entre os dois governos. Estou certo de que o governo brasileiro respeitará os direitos do Paraguai, que é senhor da metade das águas do rio. (FERRAZ, 1993, p. 166).

Dessa forma, o projeto de Marcondes Ferraz não seria levado adiante justamente por conta de um litígio de fronteira levantado pelo Paraguai. A Argentina, passou a reivindicar participação direta nas tomadas de decisões sobre a utilização dos rios internacionais com base na Declaração de Montevideu de 1933, assinada durante a VII Conferência Pan-americana pelos países americanos (exceção dos Estados Unidos). A Declaração afirmava que qualquer empreendimento de um país em rios internacionais deveria ser submetido a uma consulta prévia com o consentimento dos países envolvidos, procurando evitar prejuízo sensível aos Estados vizinhos. Essa Declaração não possuía poder de tratado, mas demonstrava o espírito dos Estados em cooperar na exploração dos recursos hídricos (CAUBET, 1989).

Ao final de 1964, o governo de Strossner passou a reivindicar ao Paraguai um pequeno território na região de Sete Quedas. Oliveira afirma que a dificuldade contra os argumentos técnicos do Brasil sobre a fronteira, fez com que Strossner iniciasse uma campanha antibrasileira, na década de 1960 (OLIVEIRA, 2012). Dessa forma, quando a Ponte da Amizade foi inaugurada, em 1965, o Paraguai apresentava pretensões territoriais que afetou diretamente o “clima de amizade” entre os dois países (CERVO; BUENO, 2011, p. 403). O governo paraguaio soube utilizar a rivalidade argentino-brasileira para alcançar seus objetivos na utilização do Rio Paraná.

No mesmo ano, alguns incidentes na fronteira quase colocaram Brasil e Paraguai em conflito armado. O deslocamento de um destacamento militar brasileiro para a região em litígio provocou tensões entre os dois países. O grupo era composto por um

sargento e sete soldados e se instalou na área do conflito de limites, local denominado como Porto Renato. O governo paraguaio iniciou, então, solicitações ao governo brasileiro para que desocupasse a área.³

A questão de limites nunca foi aceita pelo Brasil como um território em disputa. O país assegurava que a fronteira⁴ estava plenamente delimitada e demarcada.⁵ Segundo Wilson Krokoski⁶, o trabalho de demarcação de fronteira envolve quatro etapas fundamentais: negociação (com precedentes históricos), delimitação, demarcação e caracterização. A negociação é uma fase estritamente política e envolve os precedentes históricos nos quais as autoridades das partes decidem, com tratado ou acordo, sobre a região de fronteira. Em caso do terreno não possuir acidentes geográficos marcantes, o trabalho é mais complexo. Na delimitação, cabe às autoridades traçar as linhas no mapa onde se presume que está o limite da fronteira, sendo uma fase política. Ao delimitar a área, inicia-se um processo técnico em que os demarcadores procuram interpretar no terreno a intenção dos delimitadores. Geralmente, o trabalho é feito por uma comissão mista com os demarcadores dos países limítrofes, que analisam a área onde os marcos que definem o limite da fronteira serão colocados. A caracterização é a última fase e corresponde à adição e manutenção dos marcos, ao longo do limite da fronteira.

A delimitação da região da serra do Maracaju havia sido estabelecida pelo Tratado de 1872, mais conhecido como Tratado Cotegipe-Loizaga, que dizia:

³ LIMA, Ivone Carletto de. Itaipu: uma história binacional. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 07 maio 2008.

⁴ Segundo Machado, enquanto o termo “limite” refere-se à abstração jurídica, “fronteira” está ligada à realidade do povo. O termo “fronteira” é abrangente e refere-se a uma região onde há comunicação e troca, e onde os povos podem se expandir para além do limite de seu Estado nacional. O termo “limite” está ligado a uma concepção mais precisa e linear, uma linha definida, onde o Estado nacional possui sua soberania (MACHADO, 2000).

⁵ O **Manual de direito internacional público** traz a ideia de demarcação de fronteira: “A demarcação de uma fronteira é confiada a comissões mistas, compostas de técnicos dos dois países limítrofes, e sempre, ou quase sempre, precedida de algum ajuste especial, no qual se determina o modo de organização ou de constituição de tais comissões e se lhes traçam as instruções por que se deverão guiar. [...] Os trabalhos dessas comissões são consignados em atas e indicados em mapas, umas e outros firmados pelos comissários de ambas as partes. Para assinalar a linha divisória, as comissões demarcadoras empregam, geralmente, marcos, postes ou pilares, e balizas ou boias. [...] Considera-se definitiva a fronteira demarcada cuja demarcação foi aprovada pelos governos interessados. Daí resulta que os marcos colocados em tal fronteira devem sempre ser respeitados, ainda quando se prove a sua má colocação, a menos que, por acordo mútuo, os ditos governos resolvam o contrário.” (ACCIOLY; CASELA; NASCIMENTO E SILVA, 2000, p.245-246).

⁶ Coronel da Segunda Divisão Demarcadora de Limites do Itamaraty (S.C.D.L.). Tais informações foram obtidas em conversas, via e-mail, com o Coronel Wilson Krukoski e também através de informações disponibilizadas em seu no sítio eletrônico, ver: <http://info.lncc.br>.

O território do Império do Brasil divide-se com a República do Paraguay pelo álveo do rio Paraná, desde onde começam as possessões brasileiras na foz do Iguassú até o Salto Grande das Sete Quedas do mesmo rio Paraná; Do Salto Grande das Sete Quedas continua a linha divisória pelo mais alto da Serra de Maracaju até onde ela finda; Daí segue em linha reta, ou que mais se lhe aproxime, pelos terrenos mais elevados a encontrar a Serra Amambahy; Prossegue pelo mais alto desta serra até à nascente principal do rio Apa, e baixa pelo álveo deste até a sua foz na margem oriental do rio Paraguay. (BRASIL-PARAGUAI, 1872).

Segundo Pereira, ao estabelecer o álveo do rio Paraná como linha divisória o documento de 1872 criou um problema para demarcação exata das fronteiras, pois na região de Sete Quedas “[...] o curso do rio subdivide em vários braços extremamente profundos e caudalosos. Qual deles será o álveo? Também a cordilheira de Maracaju, limite antes de chegar ao Rio Paraná, oferece obstáculos análogos à demarcação.” (PEREIRA, 1974, p. 64), pois quando se aproximava do rio, a Serra se dividia em dois ramos, um ao Norte e outro ao Sul das Sete Quedas.

A demarcação feita por uma comissão mista que deveria ter detalhado os limites parou a 20 km dos saltos, por desacordo entre as partes. No entanto, só existe um ramo da Serra que termina em frente às Sete Quedas. O mapa a seguir demonstra o ramo Sul como o limite correto a ser demarcado, terminando em frente à 5ª Queda. O ramo Norte representa o limite almejado pelo Paraguai, onde a linha termina em um ponto do rio acima das cachoeiras de Sete Quedas.

Figura 1 – Mapa dos ramais norte e sul da Serra do Maracaju



Fonte: (ARQUIVO ABC COLOR, sd).

A demarcação da Serra do Maracaju havia sido realizada pela Comissão Mista, em 1874, e deixava claro que a linha limite seguiria no rumo à 5ª e mais importante das Sete Quedas. Só há um ponto onde a Serra do Maracaju atinge a região de Sete Quedas, na 5ª Queda. Os trabalhos de caracterização nesse ponto da linha de fronteira entre o Brasil e Paraguai haviam sido interrompidos em função de uma “desinteligência entre as comissões dos dois países”, em 1873 (GOMES, 2009).

Segundo Gomes, durante os trabalhos de demarcação da Serra do Maracaju, os técnicos brasileiros seguiram o mais alto da serra até um ponto em que esta se bifurca em dois ramais, um segue sentido leste e termina acima das Sete Quedas, e outro ramifica no sentido sudeste e termina exatamente na 5ª e mais importante cachoeira das Sete Quedas. No entanto, em finais de 1873, as comissões brasileira e paraguaia seguiram a demarcação pelo ramal norte, acreditando ser este o ramal que terminava na 5ª Queda.

À luz desse fato, em 11 de março de 1874, a exploração continuou pelo ramal que seguia no sentido Sudeste e, no dia 24 do mesmo mês, a Comissão chegou à 5ª Queda, onde, em 27 de março, foi estabelecido novo acampamento, pondo, assim, fim à demarcação da Serra de Maracaju. (GOMES, 2009, p. 41).

O principal argumento apresentado pelo Paraguai foi de que a Comissão Mista não havia tecnicamente delimitado os 20 quilômetros da parte mais alta da Serra do Maracaju onde ela se subdivide. Segundo o governo paraguaio, com base no trabalho topográfico da Comissão Mista, o “mais alto da Serra do Maracaju” seria o ramal setentrional do trecho, e não o meridional como afirmava o Brasil (CORDEIRO, 2009). O mapa a seguir demonstra o território reivindicado pelo Paraguai e os dois ramos da Serra do Maracaju, bem como as cachoeiras de Sete Quedas, por onde se torna difícil a tarefa de identificar o álveo principal. É possível identificar, mais uma vez, o ramal sul indo ao encontro da 5ª Queda, coerente com o Tratado de 1872.

Figura 2 – Mapa do Território reivindicado pelo Paraguai



Fonte: (KRUKOSKI, 2012 – Alterado pelo autor).

Em 1927, seria assinado um Tratado Complementar de Limites, com o Paraguai. Nesse Tratado, o objetivo era definir o limite ao longo do Rio Paraguai, da confluência do rio Apa até a entrada na Bahia Negra, sem fazer referência à linha seca da Serra do Maracaju. O Brasil não admitia a existência de qualquer pendência de limites com o Paraguai, uma vez que a fronteira entre os dois países havia sido integralmente definida, nos Tratados de 1872 e 1927, e perfeitamente demarcada.

Em nota⁷ do embaixador brasileiro em Assunção, Jayme de Souza Gomes, enviada à chancelaria paraguaia em 25 de março de 1966, o Brasil afirmava que os trabalhos realizados pela Comissão Mista de 1872 a 1874 já haviam demarcado plenamente a fronteira entre os países na região de Sete Quedas, e assumia que faltava apenas a sua caracterização técnica. A nota argumentava que mesmo se os trabalhos de demarcação não tivessem terminado defronte à 5ª Queda, no ramal sul, a Serra de Maracaju não poderia seguir pelo alto do ramal norte pelos seguintes motivos:

⁷ O texto foi elaborado pelo então Chefe da Divisão de Fronteiras do Itamaraty, Guimarães Rosa, e encaminhado pelo Embaixador brasileiro em Assunção, Jayme Souza Gomes, ao ministro paraguaio, Sapeña Pastor, em 25 de março de 1966 (LIMA, 2004).

Primeiro. O contraforte – “ramal norte” para Vossa Excelência – antes de chegar ao rio Paraná é interceptado por um banhado, contrariando, dessa forma, a ideia de “linha seca”.

Segundo. O contraforte – “ramal norte” para Vossa Excelência – vai projetar-se no rio Paraná acima do Salto Grande das Sete Quedas, o que contraria a letra e o espírito do TRATADO DE 1872.

Terceiro. O contraforte – “ramal norte” para Vossa Excelência – pode se projetar no rio Paraná já na região do remanso, não é responsável pela formação das quedas. Como o trabalho de erosão é remontante, o rio tende a recuar os saltos progressivamente em direção montante. Por isso, uma elevação que concorra para a formação de determinadas quedas ou saltos pode-se encontrar a jusante dessas quedas ou na região das próprias quedas, mas nunca a montante das mesmas.

Quarto. O TRATADO DE 1872 determina que a linha divisória, depois do Salto das Sete Quedas “continua pelo mais alto da serra de Maracaju”. Portanto, “o mais alto da serra de Maracaju” deve ser procurado na massa principal da serra, e esta pode ser facilmente identificada por suas dimensões, por seu contacto com o rio na formação das quedas e por sua articulação com a serra de Maracaju, que se estende na parte oriental do rio Paraná. (BRASIL, 1966).

O texto foi claro e enfático ao expor a impossibilidade de haver outra interpretação para o Tratado de 1872. Apesar dos argumentos eloquentes, o Paraguai não abria mão de reivindicar sua soberania naquele território, remetendo inclusive ao fato de que o Tratado de 1872 havia sido firmado quando tropas brasileiras ocupavam o país (GOMES, 2009).

O mal-estar somente se arrefeceria com a assinatura da Ata das Cataratas, que não resolvia a questão da soberania sobre Sete Quedas, mas garantia aos dois países igual participação em qualquer projeto hidrelétrico na área (ESPÓSITO NETO, 2012). Em junho de 1966, os Chanceleres Juracy Magalhães e Raúl Sapeña Pastor assinaram a Ata das Cataratas (ou Ata do Iguaçu) numa tentativa de equacionar uma solução para o problema e amenizar a animosidade entre os dois países.

A Ata das Cataratas determinava que:

[...] a energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do Rio Paraná, desde o Salto Guaíra até Foz do Iguaçu, será dividida em partes iguais entre os dois países, reconhecendo-se a cada um deles o direito de preferência para a aquisição da energia a preço justo.⁸ (BRASIL-PARAGUAI, 1966).

⁸ De acordo com Gustavo Codas, em entrevista concedida ao autor em 22 de outubro de 2012, o termo “preço justo” foi um dos principais pontos levantados pelo Paraguai em 2008, pois a Ata das Cataratas havia sido considerada no texto do Tratado de Itaipu, de 1973.

Entretanto, a insatisfação paraguaia não acabaria enquanto não houvesse um desfecho concreto. Por esse motivo, em novembro de 1966 o governo brasileiro transferiu de Viena à Assunção, o Embaixador Mário Gibson Barboza. Na época o Paraguai estava quase em clima de guerra com Brasil. O embaixador relatou:

No dia da minha chegada a Assunção, uma bandeira brasileira foi queimada na rua principal. Automóveis buzinaaram a noite inteira [...], e os muros da Embaixada, no dia seguinte, amanheceram pichados: “Fora o invasor brasileiro”. Para que se possa entender a gravidade dessas agressões, é preciso recordar que, no regime Strossner, nada disso seria possível sem, pelo menos, a aquiescência das autoridades. (BARBOZA, 1992, p. 86).

Segundo o Embaixador, a tarefa imediata era resolver o problema de fronteira. A ideia de construir Itaipu viria somente tempos depois. Assim, o Embaixador estabeleceu sua agenda da seguinte forma:

[...] o problema territorial não se resolveria em tribunais, nem através de negociações, nem reuniões. A opinião pública paraguaia já estava emocionalmente formada, e era irredutível. Quanto ao Brasil, tinha tanta segurança do seu direito que nem sequer reconhecia a existência do problema. Para mim, nessas condições, o que tínhamos que fazer era procurar tecer uma teia de interesses entre Brasil e Paraguai de tal porte que gerasse efetivos benefícios aos dois países e transformasse o diferendo territorial em algo de importância secundária – ou, mesmo o anulasse. (BARBOZA, 1992, p. 90).

Barboza procurou uma solução diplomática para a controvérsia criada pelo Paraguai sem qualquer prejuízo para o princípio da inviolabilidade do Tratado de Limites e da soberania brasileira (CÔRTEZ, 2009). A solução encontrada para o problema do pequeno território em litígio foi submergi-lo com o lago de uma barragem binacional. Em 1967 era criada a Comissão mista de Brasil e Paraguai para proceder aos estudos previstos na Ata do Iguaçu.⁹

Segundo Cervo, o Brasil negociou desde 1967 com Paraguai, Uruguai, Bolívia e Argentina, “[...] com a finalidade de promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência.” (CERVO; BUENO, 2011, p. 446). A I Reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos Cinco países da Bacia do Prata (Reunião dos Cinco) foi realizada em 1967, na capital argentina. Nela,

⁹ Andersen lembra que um ano após a assinatura da Ata das Cataratas, o Presidente Alfredo Stroessner alterou o Estatuto da Terra do Paraguai que proibia a venda de terras a estrangeiros nos 150 km da faixa de fronteira. A medida foi justificada pela importância da colonização brasileira para a modernização e incremento na produção agrícola. Paralelamente, oficializava a venda de terras, liberava créditos bancários e reduzia impostos aos colonizadores (ANDERSEN, 2009).

foi designada a criação de um Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC) que atuaria na coordenação da utilização dos recursos hídricos da bacia.

Porém, a partir de 1968, a Argentina passaria a reivindicar um regime jurídico de utilização e aproveitamento dos rios com base no texto da Declaração de Montevideu de 1933, que apontava o termo consulta prévia para qualquer empreendimento em águas internacionais. O Brasil alegava que tal termo resultaria na perda de sua soberania e que o país estava atuando de acordo com a orientação da própria Declaração de Montevideu no sentido de evitar prejuízo sensível a terceiros Estados.

Em abril de 1969, durante a III Reunião dos Cinco, em Brasília, assinou-se o Tratado da Bacia do Prata. Nele, os cinco países comprometiam-se a cooperar com o objetivo de promover o desenvolvimento regional e abrir informações no caso de haver possibilidade em causar prejuízo sensível. O Tratado da Bacia do Prata parecia caminhar para um entendimento, mas Brasil e Argentina mantinham interpretações divergentes sobre o termo prejuízo sensível.

A Argentina acompanhava apreensiva as ações brasileiras sobre a utilização dos rios da Bacia do Prata. Em junho de 1971, por conta da IV Reunião dos Cinco em Assunção, foi assinada a Declaração de Assunção, cujo ponto n.2 dizia que em rios internacionais de curso sucessivo, a soberania não sendo partilhada, cada Estado pode aproveitar das águas em função de suas necessidades, conquanto não cause prejuízo sensível a outro Estado da bacia (CAUBET, 1989). Segundo Lima, o fato de a Argentina ter assinado a Declaração demonstrava “[...] sua incapacidade para combater a crescente influência brasileira nos três outros países da Bacia.” (LIMA, 2013, p. 359).

Consulta prévia *versus* informação prévia

Em junho de 1972, o Brasil anunciava que a barragem não seria construída na região de Sete Quedas. Apesar dos estudos de Marcondes Ferraz terem apontado para aquela região o maior potencial, por motivos políticos escolheu-se a região da tríplex fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina. Assim, o Brasil poderia negociar posteriormente com a Argentina para obter proveitos com a troca da localização ou auferir todas as vantagens possíveis. O ato significou uma posição firme e altiva, especialmente porque o país não teve “[...] a cautela de fornecer ao povo argentino explicações que nada custariam.” (PEREIRA, 1974, p. 119-120). O local escolhido foi um trecho do rio conhecido como Itaipu, que, em tupi, quer dizer "a pedra que canta".

Para Espósito estava claro que o “[...] projeto de Itaipu surgiu de um conflito brasileiro-paraguaio pela soberania de um território nas proximidades da fronteira de ambos os países.” (ESPÓSITO NETO, 2012, p. 117). A escolha de Itaipu incomodou ainda mais os argentinos. A localização da barragem na região da tríplice fronteira foi considerada uma afronta do Brasil e colocava em xeque seus projetos hidrelétricos.

O cenário de fundo que se demonstrava nessas divergências era a disputa política pela hegemonia no Cone Sul. A Argentina se irritava profundamente com a quebra do equilíbrio de poder na Bacia do Prata que tendia à uma hegemonia brasileira com a construção de Itaipu (MIYAMOTO; GONÇALVES, 1993; CAUBET, 1989; ESPÓSITO NETO, 2012). No campo das palavras, a principal divergência entre Brasil e Argentina estava na utilização dos termos “consulta prévia” versus “informação prévia”. Os dois países faziam leituras divergentes dos termos e não buscaram empatia nas negociações. O Brasil alegava que atuava de acordo com a orientação de informação prévia, em caso de possibilidade de ocorrência de prejuízo sensível a outro Estado. A Argentina alegava que a interpretação de prejuízo sensível não poderia ser feita unilateralmente e exigia a consulta prévia.

Quando, em junho de 1972, acontecia em Estocolmo a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente, a resolução adotada refletia a controvérsia argentino-brasileira no ponto n. 20, segundo o qual os Estados eram obrigados a fornecer informações a outros Estados sobre o que se produz em seu território, caso haja possibilidade de ocorrência de graves prejuízos fora de seu território (CAUBET, 1989).

Em discurso durante a Reunião Anual da Assembleia Geral da ONU em setembro de 1972, em Nova Iorque, o ministro brasileiro Gibson Barboza fazia a defesa intransigente “[...] do direito soberano de cada Estado de valorizar economicamente, em benefício de sua população, os recursos de seu território [...]” sem omitir a responsabilidade de que os “[...] planos de desenvolvimento sejam executados sem risco e sem prejuízo sensível ao meio ambiente de áreas vizinhas.”¹⁰ Gibson acreditava que o Brasil e a Argentina encontrariam uma solução satisfatória para o problema do meio ambiente relativo à construção da usina hidrelétrica.¹¹

Em setembro daquele ano, os ministros das Relações Exteriores de Brasil e Argentina selaram o que ficou conhecido como o acordo de Nova Iorque, conciliando o

¹⁰ BRASIL propõe a reforma da Carta das Nações Unidas. Discurso do Ministro Mário Gibson Barbosa na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 set.1972. p.3.

¹¹ GIBSON confia num acordo com a Argentina. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 set. 1972. Capa.

entendimento sobre o comprometimento de “informação prévia” no lugar de “consulta prévia”. O acordo foi comemorado como uma vitória brasileira. O texto foi ratificado pela Assembleia Geral da ONU, em dezembro do mesmo ano.

Entretanto, em março de 1973, a Argentina novamente se descontentava quando o Brasil iniciou o represamento da barragem de Ilha Solteira. Para os argentinos, o Brasil deveria ter dado informações prévias sobre tal represamento, o que não aconteceu. Esse fato demonstrava a incompatibilidade das visões e a rivalidade entre os dois países na Bacia do Prata. Desse modo, em decorrência das pressões argentinas, o Brasil procurou apressar o Paraguai para um acordo concreto de exploração conjunta no rio Paraná.

O Tratado de Itaipu: 1973

Em abril de 1973, sem disponibilizar informações à Argentina, os presidentes do Brasil e do Paraguai, Emílio Médici e Alfredo Stroessner, assinaram o Tratado de Itaipu, que visava um empreendimento binacional em rios internacionais na região da tríplice fronteira com a Argentina. O novo governo argentino, do peronista Héctor Cámpora, empossado em maio daquele mesmo ano, passou a acusar o Brasil de desrespeitar os acordos internacionais (CAUBET, 1989).

A Argentina insistia em uma divisão equitativa do aproveitamento das águas internacionais do Rio Paraná. De acordo com Souza, a Argentina interpretava Itaipu como um atentado à sua soberania, pois inviabilizaria a usina de Corpus, prevista a jusante, na divisa entre Argentina e Paraguai. Porém, da mesma maneira, Corpus traria problemas a Itaipu, que poderia ter suas turbinas afogadas por sua barragem (SOUZA, 2011).

O Tratado de Itaipu tranquilizou o Paraguai quanto à contestação sobre o território reivindicado, e oferecia segurança energética ao Brasil. No entanto, a Argentina passaria a ressentir contra a política do Itamaraty para o Paraguai, pois, na visão portenha, o acordo para a construção da usina limitaria a soberania paraguaia, uma vez que a parceria se sustentava em empréstimos volumosos à Assunção que gerariam uma dívida externa. O incremento do poder brasileiro era percebido como uma diminuição do argentino.

Havia um clima de desconfiança entre Brasil e Argentina. No Paraguai, parte da sociedade civil, e da opinião pública, também não via com bons olhos o Tratado. Pereira

afirma que, na ditadura de Strossner, os três partidos políticos de oposição – Liberal Radical, Revolucionário Febrerista e Democrata Cristiano – emitiram nota conjunta repudiando o Tratado de Itaipu. “O último deles declarava o Chanceler Gibson Barboza *persona non grata*.” (PEREIRA, 1974, p. 288).

Itaipu não era consenso no Paraguai e nem no Brasil. Existiam autoridades dos setores militares e de energia no Brasil que não viam com bons olhos um empreendimento em conjunto com um país tradicionalmente instável e sem experiência no setor hidrelétrico (ESPÓSITO NETO, 2012, p. 152). Caberia ao governo Geisel (1974-79) executar a obra estabelecida pelo Tratado. Espósito lembra que tanto o ministro Azeredo da Silveira, quanto o presidente Ernesto Geisel, eram contrários ao acordo de Itaipu. Nas palavras do próprio Silveira:

Quando se realizavam as negociações para a construção de Itaipu, minha opinião era muito contra o tratado. Digo isso com toda a franqueza porque, para minha surpresa, encontrei depois uma pessoa que pensava exatamente igual a mim, que era precisamente o presidente Geisel [...]. (SILVEIRA, 2010, p. 69 apud ESPÓSITO NETO, 2012, p. 170).

Mas o fato era que a usina começara a ser construída em 1974 e em poucos anos se tornou uma realidade. A região da tríplice fronteira transformou-se num formigueiro humano. Entre os anos de 1975 e 1978, mais de 9 mil moradias e um hospital foram construídos para atender aos trabalhadores. No início da construção da usina, Foz do Iguaçu era uma cidade com apenas duas ruas asfaltadas e cerca de 20 mil habitantes. Em dez anos, a população passaria para 101.447 habitantes.¹²

Segundo Schilling, ao optar pela negociação bilateral com o Brasil sobre Itaipu, o Paraguai abandonou pela primeira vez, desde o fim da Guerra da Tríplice Aliança, “[...] sua posição neutra, pendular em relação a seus dois grandes poderosos vizinhos; optou pelo Brasil. Incorporou-se, praticamente, ao mesmo.” (SCHILLING, 1981, p. 130-31).

O Tratado de Itaipu contém 25 artigos e os anexos A, B e C. O texto do Tratado considera o disposto na Ata das Cataratas, de 1966, “quanto à divisão em partes iguais, entre os dois países, da energia elétrica eventualmente produzida” (BRASIL-PARAGUAI, 1973). O Anexo A contém o Estatuto da empresa, o B é relativo às instalações e obras para produção de energia, e o C diz respeito à gestão financeira e

¹² Informações retiradas do site da Itaipu Binacional: “Nossa História”. Disponível em: www.itaipu.gov.br/nossa-historia.

fornecimento dos serviços de eletricidade. As obras de construção de Itaipu ficaram a cargo dos consórcios Unicon (brasileiro) e Conempa (paraguaio)¹³, enquanto a montagem eletromecânica de responsabilidade dos consórcios Itamon e CIE (CAUBET, 1989; ESPÓSITO NETO, 2012).¹⁴

O Tratado previa a criação da empresa Itaipu Binacional que seria administrada de forma equitativa pelas estatais paraguaias, ANDE (Administración Nacional de Energia), e brasileira, Eletrobrás (Centrais Elétricas Brasileiras). O total dos recursos foi inteiramente captado no exterior, pelo Brasil. Cada país teria direito a 50% de toda produção de energia da usina. O país que não utilizasse seus 50% de direito, obrigatoriamente deveria vender seu excedente ao outro, que obrigatoriamente deveria comprar tal excedente.

Dessa forma, o país que possuísse excedentes da energia gerada em Itaipu, não poderia vendê-la a terceiros. Ao ceder parte de sua energia, o país com excedente receberia um valor pela “cessão”. O artigo XXV dispõe que o Tratado terá vigência até que as duas partes contratantes adotem decisão que acharem conveniente mediante novo acordo. Em outras palavras, o próprio Tratado prevê possíveis modificações futuras (CORDEIRO, 2009).

Assim, o Brasil iniciava um empreendimento conjunto com um país governado por um ditador que, segundo Pereira, não tinha interesses em industrializar o Paraguai e pretendia apenas enriquecer com a venda de energia. Em 1974, referindo-se a Strossner, o autor afirmava que o Tratado iria “[...] atribuir na década de 1980, a esse Chefe de Estado, de autoridade precária sobre dois milhões de habitantes, o destino do desenvolvimento industrial do Brasil, uma nação de cem milhões.” (PEREIRA, 1974, p. 50). O desenvolvimento brasileiro nunca foi prejudicado pelo Paraguai de Strossner, mas este país, por diversas vezes, criou conflitos com relação à energia paga pelo Brasil.

¹³ Segundo Wasmosy (2008, p. 118), nenhum dos consórcios pré-qualificados atendeu aos pré-requisitos técnicos da obra, tais como equipamento adequado, garantias financeiras, entre outros. Assim, em 10 de julho de 1975, a Itaipu Binacional convidou os cinco proponentes a formarem um “super-consórcio” (WASMOSY, 2008, p.118 apud ESPÓSITO NETO, 2012, p. 178).

¹⁴ A CONEMPA (Consórcio de Empresas Constructoras Paraguaias) reunia todas as empresas paraguaias dos cinco consórcios “pré-qualificados”: Mineira Paraguaya S.A.; Ecomimpa y Empresa Camperchioli y Asociados S.A.; Ecca S.A.; Jiménez Gaona & Lima Ingenieros Civiles; Barrail Hermanos. S.A. de Construcciones Ing. Civil Hermann Baumann y Alberto Barrail e Hijos S.A.; Mallén, Modesto y Morínigo Compañía General de Construcciones S.R.L.; Nova Arquitectura S.A. Enquanto a UNICON (União de Construtoras Ltda.) englobava as construtoras brasileiras: Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.; Construtora Mendes Junior S.A.; Centenco Engenharia S.A.; Companhia Brasileira de Projetos e Obras; CBPO; Construtora Andrade Gutierrez S.A. Informações retiradas do site de Itaipu Binacional, disponível em: <http://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/perguntas-frequentes>.

O Brasil adiantou-se e optou por estabelecer um acordo bilateral que viria a se tornar fonte de discórdia com a Argentina e com setores da sociedade paraguaia, em vez de realizar o aproveitamento da Bacia do Prata de forma conjunta e cooperativa. O clima de animosidade entre argentinos e brasileiros somente se arrefeceria em 1979, com o acordo tripartite celebrado por Argentina, Brasil e Paraguai.

Novas negociações e o acordo tripartite: 1979

Entre 1973 e 1979, o Brasil participou de negociações difíceis com o Paraguai e a Argentina. Ao longo da construção da barragem de Itaipu, diversos incidentes dificultaram as conversações para se chegar a um consenso. A Argentina denunciou o acordo de Nova Iorque, em julho de 1973, e conseguiu apoio dos países não alinhados. Com o Paraguai, o Brasil assinou, em 1974, três acordos complementares ao Tratado de Itaipu prevendo o ajuste do preço da energia vendida e a fixação de um período de vinte anos no qual o Brasil teria direito exclusivo de comprar a energia excedente, podendo ser reavaliado ao fim de dez anos (CAUBET, 1989).

Ao longo da década de 1970, a Argentina percebia que Itaipu se tornava uma realidade, enquanto a usina de Corpus era apenas um projeto e a usina binacional de Apipé-Yaciretá caminhava a passos lentos. Por isso, buscou a conciliação com o Brasil antes que fosse tarde demais. Oscar Camilión, embaixador argentino no Brasil na década de 1970, acreditava que a melhor saída “[...] era construir Apipé-Yaciretá imediatamente e, dessa forma, impor a Brasília o diálogo para a negociação de um acordo multilateral sobre a utilização da Bacia.” (SPEKTOR, 2001, p. 160).

O projeto de Corpus visava uma interdependência técnica com Itaipu. Assim, em 1977, a Argentina sugeriu negociações tripartites com os países envolvidos. A proposta não foi aceita pelo Brasil que acreditava que a questão deveria ser tratada bilateralmente entre os países, caso contrário seria uma prevalência do termo consulta prévia. Camilión liderou, então, uma junta para negociar a utilização das águas do rio Paraná. Sua tarefa era:

[...] lidar as forças domésticas argentinas que não aceitavam posturas negociadoras e, ao mesmo tempo, convencer os interlocutores brasileiros de que era mister superar as desavenças hídricas para lançar um definitivo programa de complementação econômica, de concertação política e, até mesmo, de cooperação nuclear (SPEKTOR, 2001, p. 164).

Em julho de 1977, os dois países divergiam a respeito da altura das barragens de Itaipu e Corpus. A Argentina pretendia construir Corpus a uma altura de 120m, totalmente rejeitada pelo Brasil, pois essa altura afetaria a vazão da barragem de Itaipu. Estudos brasileiros apontavam 103m para Corpus. Meses depois, as conversações sobre a altura das barragens foram retomadas em Assunção para se chegar a um consenso sobre a altura do desnível das barragens.

Em meio às difíceis negociações com a Argentina, o Brasil também teve de superar a divergência com o Paraguai sobre a escolha das frequências da eletricidade produzida pelos geradores de Itaipu. No país guarani, a frequência utilizada é de 60 hertz, enquanto que no Brasil a frequência é de 50 hertz.

De maio a novembro de 1977, criou-se um impasse que somente foi solucionado quando o Brasil anunciou a instalação de nove geradores de 60 hertz e nove de 50 hertz, mesmo sabendo que consumiria quase a totalidade da energia produzida (CAUBET, 1989; ESPÓSITO NETO, 2012). Segundo Mello, a resistência do Paraguai quanto ao assédio brasileiro sobre a ciclagem “[...] fixou limites à preponderância brasileira, manteve uma porta aberta à influência argentina e assegurou com isso um espaço de pendularidade imprescindível à preservação da soberania paraguaia.” (MELLO, 1996, p. 142).

Quando se caminhava para o fechamento de um acordo, o ministro de Minas e Energia brasileiro, Shigeaki Ueki, afirmou, em setembro 1978, que o governo brasileiro estudava adicionar 2 turbinas às 18 previstas, esfriando novamente as negociações com a Argentina. O ministro brasileiro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira, se opôs à medida, pois sabia que tal proposta retardaria as negociações (CAUBET, 1989).

Somente com a sucessão presidencial no Brasil, em março de 1979, o governo de João Batista Figueiredo (1979 – 1985) demonstraria inclinação para se chegar a um acordo. De março à agosto, negociações secretas entre Brasil e Argentina estabeleceram as bases do acordo que previa 105m para Corpus e 18 turbinas para Itaipu com possibilidade de se aumentar para 20 futuramente (CAUBET, 1989).

Em 19 de outubro de 1979, em Puerto Strossner¹⁵, Brasil, Argentina e Paraguai assinaram o acordo tripartite, colocando fim a um longo período de descompasso, rivalidade e divergências políticas entre os países. A Argentina concordou com a altura de 105 metros para a barragem de Corpus, em contrapartida, Brasil e Paraguai aceitaram

¹⁵ Atual Ciudad del Este.

construir somente 18 turbinas em Itaipu. Mello lembra que nesse período a Argentina estava em contencioso pelo canal de Beagle com o Chile e caminhava para um conflito armado com a Inglaterra pelas Ilhas Malvinas, o que contribuiu para o enfraquecimento da posição argentina nas negociações com o Brasil (MELLO, 1996).

Nesse período, a Argentina havia se envolvido em outro conflito com o Chile pela disputa do Canal de Beagle. As disputas com Brasil e com o Chile, além da iminência de um conflito com a Inglaterra pelas Malvinas contribuíram para que a Argentina tivesse sua posição enfraquecida nas negociações (MELLO, 1996).

O texto do acordo tripartite estabelecia que a apreciação e a qualificação dos eventuais prejuízos não poderiam “[...] definir-se unilateralmente pelos Estados em cuja jurisdição presumivelmente se origine, nem pelos Estados que aleguem a ocorrência dos referidos eventuais prejuízos sensíveis”. (CAUBET, 1989, p. 309). Apesar de o acordo ter sido concretizado, os três países entenderam que a apreciação de um prejuízo permaneceu em aberto. No entanto, o acordo atendeu às necessidades práticas. O conceito de cooperação assumiu um sentido concreto com um espírito de conciliação e disposição à integração regional.

Conclusão

Em 1983, a primeira turbina de Itaipu foi girada pelas águas do rio Paraná e, em 5 de maio de 1984, finalmente a Itaipu Binacional começou a produzir energia quando entrou em operação a primeira das 20 unidades geradoras do projeto. As 18 primeiras unidades geradoras foram instaladas em 7 anos. A vigésima entraria em funcionamento somente em 2007, durante o governo Lula (ITAIPU BINACIONAL). A energia produzida pela usina é barata¹⁶ e indispensável ao desenvolvimento brasileiro, que consome a maior parte de sua produção. Itaipu respondia, em 2008, por 20% de toda energia consumida no Brasil e 95% da energia consumida no Paraguai. Este país se

¹⁶ Em 2008, o Brasil pagava pela energia de Itaipu, referente aos seus 50%, algo em torno de US\$39,00 MW/h. O preço da energia elétrica comumente praticado no mercado mundial dos principais centros industriais variava, segundo Canese, em torno de US\$80,00 MW/h (CODAS, 2008). Em meados de 2009, o Brasil pagava por sua energia de Itaipu US\$42,00 MW/h (FOLHA DE S. PAULO. “Lula fecha acordo sobre Itaipu, que será votado no Congresso”, p. B6). Segundo um estudo de 2011 da FIRJAN, a tarifa média da energia elétrica para a indústria no Brasil era de R\$329,00 MW/h. Mais do que 50% superior à média de R\$215,50 MW/h encontrada para um conjunto de 27 países do mundo (uma média mais abrangente), para os quais há dados disponíveis na Agência Internacional de Energia (AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA, 2011).

tornou um dos poucos, no mundo, que possui excedente de energia assegurado para as próximas décadas (SAMEK, 2008).

Entretanto, a usina é considerada como a consolidação de um projeto brasileiro. As divergências sobre a utilização dos recursos hídricos da Bacia do Prata durante toda década de 1970 acabaram expondo a rivalidade entre os dois principais países da América do Sul. O Brasil visava um projeto de desenvolvimento econômico e garantir seu abastecimento de energia, além de retirar o Paraguai da esfera de influência argentina. O Paraguai buscava tirar proveito da disputa entre Brasil e Argentina, e manteve negociações firmes, venceu a questão sobre as frequências com o Brasil, mesmo sem arcar com nenhuma garantia. A Argentina procurou obstaculizar o empreendimento binacional e vivenciou períodos de instabilidade política interna que acabaram influenciando negativamente em sua ação externa, com a falta de um projeto nacional para a região.

Segundo Mello, durante as décadas de 1960 a 1980, Brasil e Argentina percorreram etapas de competição, distensão e integração. Os anos de 1973, 1979 e 1986 correspondem cronologicamente os eventos político-diplomáticos que, “analisados retrospectivamente, destacam-se como os principais momentos de inflexão de cada uma das mencionadas etapas: o Tratado de Itaipu, o Acordo Tripartite e a Ata de Integração” (MELLO, 1996, p.15). Para o autor, durante as décadas de 1970 e 1980, o equilíbrio de poder entre Brasil e Argentina rompeu-se, configurando uma preponderância do Brasil no sistema platino, muito em conta pela questão de Itaipu (MELLO, 1996).

Conforme salienta Lima, a controvérsia de Itaipu demonstrou que o Brasil fez uma combinação de recompensa e coerção com Paraguai e Argentina. Dessa forma, para estabelecer seus objetivos, o país agiu unilateralmente para a exploração de energia hidrelétrica com um acordo de “joint venture” com o Paraguai (LIMA, 2013). Assim, a estratégia hegemônica brasileira acabou demonstrando seus limites, uma vez que o país teve de negociar intensamente com outro grande país, a Argentina, e passou a controlar apenas um tipo de relação assimétrica com a parte mais fraca, o Paraguai. Nessa relação a parte mais forte não é capaz de legitimar sua dominação, quer através da disponibilização de pagamentos ou por meio de algum tipo de “racionalização ideológica” e, por isso, tende a ser inerentemente instável (LIMA, 2013, p. 395).

A conjuntura regional das décadas de 1960 e 1970, assim como as posturas dos dois principais países da América do Sul, alimentaram a rivalidade e a desconfiança por parte de brasileiros e argentinos. Nesse contexto, Itaipu foi vista como a consolidação

da supremacia brasileira no Cone Sul. No entanto, as negociações tripartites aproximaram três vizinhos importantes do Cone Sul. Das posições radicais, sucedeu-se uma vontade real de cooperação ao longo da década de 1980, sob os governos de Alfonsín e Sarney, que iria constituir o alicerce fundamental da integração regional na década de 1990.

Itaipu: disputes in Southern Cone in the 1960s and 1970s

Abstract

The Itaipu Treaty, signed by Brazil and Paraguay, in 1973, created the largest hydroelectric dam in the world at the time. The negotiations that preceded and permeated its construction were extremely complex and involved other countries. The firm positions of Brazil and Argentina thwarted the understanding about the use of international rivers of the Plata Basin and contributed to the delay the integration process in South America. Itaipu was the result of an agreement involving primarily political and diplomatic interests of Brazil but also converged with the interests of the Paraguayan State. This fact leads us to believe that political issues have overshadowed the technical issues related to the binational hydroelectric. Thus, we try to understand the process that unfolded in the negotiations between the main countries involved in the use of the rivers of the Plata Basin, in this case, Argentina, Brazil and Paraguay, during the 1960s and 1970s.

Keywords: Itaipu; Relations between Brazil and Paraguay; Brazilian foreign policy.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; CASELA, Paulo Borba; NASCIMENTO E SILVA, G. E. **Manual de direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2010.

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA. Quanto custa a energia para a indústria no Brasil? **Estudos para o Desenvolvimento do Rio de Janeiro [FIRJAN]**, Rio de Janeiro, n. 8, ago. 2011.

ANDERSEN, Sigridi. Geopolítica e Energia na Bacia do Prata: o caso emblemático de Itaipu. In: **I Simpósio Nacional de Geografia Política, Território e Poder**. Curitiba, 2009.

ARQUIVO ABC COLOR. **Mapa dos ramais norte e sul da Serra do Maracaju**. Sd. Disponível em: <<http://arquivo.abc.com.py/fotos/2008/12/14/081214214339268.jpg>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

BARBOZA, Mario Gibson. **Na diplomacia, o traço todo da vida**. Rio de Janeiro: Record, 1992.

BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. **O realismo de Golbery: segurança nacional e desenvolvimento global no pensamento de Golbery do Couto e Silva**. Itajaí: Ed. Univali, 2002.

BRASIL-PARAGUAI. **Tratado de Limites de 1872**. Brasília; Assunção, 1872. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

BRASIL-PARAGUAI. **Tratado de Limites Complementar ao de 1872**. Brasília; Assunção, 21 maio 1927. Disponível em: <www.info.lncc.br>. Acesso em: 20 fev. 2013.

BRASIL-PARAGUAY. **Ata das Cataratas, realizada no dia 22 de junho de 1966**. Disponível em: <<http://www.itaipu.gov.br/institucional/documentos-oficiais>>. Acesso em: 14 set. 2012.

BRASIL. MRE. **Nota n. 92 da Embaixada Brasileira em Assunção, 25 de março 1966**. Disponível em: <<http://www.info.lncc.br/Nota92.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2013.

BRASIL-PARAGUAY. **Tratado de Itaipu. Anexo C - Bases Financeiras e de Prestação dos Serviços de Eletricidade da ITAIPU**. Brasília; Assunção, 26 abr. 1973. Disponível em: <<http://www.itaipu.gov.br/institucional/documentos-oficiais>>. Acesso em: 14 set. 2012.

BRASIL-PARAGUAI. **Tratado de Itaipu**. Brasília; Assunção, 26 abr. 1973. Disponível em: <<http://www.itaipu.gov.br/institucional/documentos-oficiais>>. Acesso em: 24 set. 2012.

BRASIL propõe a reforma da Carta das Nações Unidas. Discurso do Ministro Mário Gibson Barbosa na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 set.1972. p.3.

CANESE, Ricardo. **La recuperación de la soberanía hidroeléctrica del Paraguay: en el marco de Políticas de Estado de energía**. Asunción: CINERGIAS, 2008.

CAUBET, Christian. **As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata**. São Paulo: Acadêmica, 1989.

CERVO, Amado L; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 4^a ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

CODAS, Gustavo (Org.). **O direito do Paraguai à soberania: a questão da energia hidrelétrica**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

CORDEIRO, Enio. O Tratado de Itaipu e os Acordos Alcançados com o Paraguai. **Revista Interesse Nacional**, outubro de 2009. Disponível em: <www.interessenacional.uol.com.br>. Acesso em: 13/12/2012.

CÔRTEZ, Marcos Henrique Camillo. O embaixador Gibson Barboza e a crise com o Paraguai: uma lição clássica de ação diplomática. **Revista do Clube Militar**, Ano LXXXII, n. 434, ago./set./out. 2009.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. **Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias de 1962 a 1979: fronteira, energia e poder.** 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, São Paulo.

FERRAZ, Octavio Marcondes. **Octavio Marcondes Ferraz: um pioneiro da engenharia nacional.** Depoimento/Centro da Memória da Eletricidade no Brasil: coordenação Renato Feliciano Dias. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1993.

FRONTEIRAS e limites do Brasil. Disponível em: <www.info.lncc.br>. Acesso em: 03 fev. 2013.

GIBSON confia num acordo com a Argentina. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 set. 1972. Capa.

GOMES, Enrico Diogo Moro. **Os limites entre Brasil e Paraguai: das primeiras negociações à demarcação e o caso da Serra de Maracaju.** 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Rio Branco/ Ministério das Relações Exteriores, Brasília.

ITAIPU binacional. Disponível em: <www.itaipu.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2013.

KRUKOSKI, Wilson R. M. Mapa do Território reivindicado pelo Paraguai. In: KRUKOSKI, Wilson R. M. **Região de Itaipu/ Guairá. Breve notícia histórica.** Disponível em: <<http://info.lncc.br/pitaipu.html>>. Acesso em: 17 jun. 2012.

LESSA, Antonio Carlos. Instabilidade e Mudanças: os condicionantes históricos da política externa brasileira sob Geisel. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Ano 34, n. 133, jan./mar. 1997.

LIMA, Ivone Carletto. **Itaipu: as faces de um mega projeto de desenvolvimento.** Niterói: Editora Germânica, 2004.

LIMA, Ivone Carletto de. Itaipu: uma história binacional. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 07 maio 2008.

LIMA, Maria Regina Soares de. **The political economy of brazilian foreign policy: nuclear energy, trade and Itaipu.** Brasília: FUNAG, 2013.

MACHADO, Lia Osório. Fronteiras e Limites: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano V, n. 8, p. 7-23, jan./jun. 2000.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul.** São Paulo: ANNABLUME, 1996.

MINISTÉRIO das Relações Exteriores do Brasil (Itamaraty). Disponível em: <www.itamaraty.gov.br>. Acesso em: 12 nov. 2012.

MIYAMOTO, Shiguenoli; GONÇALVES, Williams. S. Os militares da política externa brasileira: 1964 – 1984. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 211-246, 1993.

OLIVEIRA, Artur. A outra história de Itaipu. **Revista Interesse Nacional**, Ano 5, n. 17, p. 64-74, maio 2012. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/site/wp-content/uploads/2013/06/revista-interesse-nacional-edicao-17.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. **Política Externa Brasileira**. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

PEREIRA, Osny Duarte. **Itaipu: pros e contras**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1974.

SAMEK, Jorge Miguel. **Um Tratado justo**. 28 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/positionpapers/um-tratado-justo>>. Acesso em: 14 set. 2012.

SCHILLING, Paulo R. **O Expansionismo Brasileiro: a geopolítica do General Golbery e a diplomacia do Itamarati**. São Paulo: Global Editora, 1981.

SEGUNDA comissão demarcadora de limites. Disponível em: <<http://scdl.itamaraty.gov.br/pt-br/Main.xml>>. Acesso em: 12/04/2013.

SOUTO, Cíntia Vieira. A política externa do governo Médici (1969 – 1974): uma nova proposta de inserção internacional para o Brasil. **Revista Cena Internacional**, Ano 3, v. 1, p. 43-62, jul. 2001. Disponível em: <http://cafemundorama.files.wordpress.com/2011/11/cena_2001_1.pdf>. Acesso em: 15 set. 2012.

SOUZA, Edson B. C. A Geopolítica da produção do espaço: a localização da hidrelétrica de Itaipu Binacional. **Revista Geografares**, n. 9, p. 141-167, jul./Dez., 2011.

SOUZA, Edson B. A contextualização política da construção da barragem de Itaipu. **Revista Perspectiva Geográfica**, n. 1, p. 25-47, 2005.

SPEKTOR, Matias. O mundo de Oscar Camilión. **Revista Cena Internacional**, Ano 3, n. 2, p. 153-172, dez. 2001. Disponível em: <http://cafemundorama.files.wordpress.com/2011/11/cena_2001_2.pdf>. Acesso em: 17 set. 2012.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. 3. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

Recebido em outubro de 2013.

Aprovado em maio de 2014.