



O caso Itaipu: estratégias e legitimação nas relações Brasil - Paraguai

Guilherme Sorgine • Novembro de 2012

Resumo:

Este trabalho analisa a disputa entre Brasil e Paraguai pela divisão das receitas da usina binacional de Itaipu, entre os anos de 2003 e 2010. A tese aqui defendida é de que as ações adotadas pelo Brasil resultam de uma conjuntura em que as assimetrias que historicamente caracterizam as relações intra-regionais do Brasil com seus vizinhos são temperadas, atualmente, por um crescente e relevante contexto de interdependência (KEOHANE e NYE, 2001, p. 25). Nesse cenário, a atitude brasileira será pautada pela necessidade de ações que legitimem a sua presença hegemônica na região, tendo em vista que eventuais atitudes de resistência, mesmo que tomadas por um país com menor poder relativo, poderiam afetar o avanço dos interesses brasileiros na região.

Palavras-chave: Regionalismo. Política externa. América do Sul. Mercosul. Análise de Política Externa.

Abstract:

This paper examines the dispute between Brazil and Paraguay regarding the dispute in relation to the division of revenues from the binational power plant, Itaipu, between the years 2003 and 2010. The thesis defended here is that the actions taken by Brazil result of a situation in which the asymmetries that historically characterize intraregional relations between Brazil and its neighbors are tempered now by a growing and relevant context of interdependence (Keohane and Nye, 2001, p. 25). In this scenario, the Brazilian attitude will be guided by the need to legitimize their hegemonic presence in the region, given that any attitudes of resistance, even if taken by a country with the lowest relative power, could affect the advancement of Brazilian interests in the region

Key Words: Regionalism. Foreign Policy. South America. Mercosur. Foreign Policy Analysis.

Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar os fatores políticos e econômicos que influenciaram a posição brasileira em relação à República do Paraguai no caso relativo à divisão das receitas provenientes da usina binacional de Itaipu, mais notadamente no período compreendido entre os anos de 2003 e 2010. A tese aqui defendida é de que as ações adotadas pelo Brasil no caso em questão são resultantes de uma conjuntura em que as assimetrias que historicamente caracterizam as relações intra-regionais do país com seus vizinhos são temperadas, atualmente, por uma crescente e relevante interdependência (KEOHANE e NYE, 2001). Mesmo com excedentes de poder, o Brasil não pode agir de modo a ignorar a posição das potências menores, pois estas também têm a possibilidade de ferirem os seus interesses. A crescente interdependência verificada no contexto subsistêmico torna essencial, como contrapartida, uma ação de legitimação da política regional brasileira, tendo em vista que eventuais atitudes de resistência à expansão do poderio brasileiro, mesmo que tomadas por potências menores, teriam o potencial para afetar sobremaneira o avanço de seus interesses.

No caso específico das relações Brasil-Paraguai, faz-se necessário ainda analisar a influência exercida pelo aparato institucional e normativo existente na América do Sul. Nesse diapasão, será observado mais atentamente o

papel do Mercosul e se este poderia ou não funcionar como uma espécie de “amarra” ao poderio regional brasileiro. Notar-se-á que, ainda que tradicionalmente marcado por um baixo grau de institucionalização (VIGEVANI, FAVARON, RAMANZINI JUNIOR, 2008), o Mercosul vem sendo um dos principais canais de barganha das potências menores em relação ao Brasil. Ainda que, na comparação com outros exercícios de integração mais avançados (sendo o exemplo mais proeminente o da União Europeia), o Mercosul padeça da falta de um arcabouço normativo mais robusto, trata-se de um aparato importante para a legitimação das ações brasileiras no continente, em um contexto em que as diferenças políticas e econômicas entre o Brasil e seus vizinhos tornam-se cada vez mais gritantes, e, por isso, permanece como um fator a ser levado em consideração na relação do Brasil com seus vizinhos do Cone Sul.

Há, por fim, que se atentar para as estratégias adotadas pela diplomacia paraguaia para a maximização de seus ganhos frente ao Brasil no imbróglio de Itaipu. Refletir-se-á sobre a maneira pela qual, ainda que desfrutando de uma posição relativamente inferior a do Brasil na maioria dos aspectos, o Paraguai logrou êxito em seu pleito pela revisão do Tratado de Itaipu e pelo aumento dos ganhos com receitas provenientes do funcionamento da usina.

Acreditamos ser este um tema de profunda relevância para a análise da política externa

brasileira, por exemplificar as significativas tensões e os episódios de protesto contra o que se percebe hoje como sendo uma crescente desproporção econômica entre o Brasil e seus vizinhos. Há, portanto, que se analisar as atitudes adotadas por esses vizinhos, de modo a se entender o que esperam obter do Brasil, e o modo pelo qual esperam consegui-lo. Da mesma forma, vemos tornarem-se cada vez mais necessárias ações de legitimação por parte da política externa brasileira, as quais, como veremos, podem se dar tanto de forma bilateral quanto multilateral. Nesse sentido, o Mercosul emerge como potencial canal para um melhor relacionamento com os parceiros regionais, ajudando a legitimar a ação brasileira e a desarmar os protestos contra sua liderança.

Tratado de Itaipu: a luta paraguaia pela revisão e a reação brasileira

O imbróglio remete à assinatura por Brasil e Paraguai, em 1973, do Tratado de Itaipu, segundo o qual metade da energia produzida pela usina pertenceria a cada país (LAMBERT, 2011). Como o Paraguai só consome 5% da produção, tem a obrigação contratual de vender o excedente ao Brasil, que desta forma compra 45% do sócio. Os brasileiros pagam, em média, US\$ 31,97 por *megawatt*/hora e os paraguaios

US\$ 19,20. A diferença se deve à energia excedente, não-contratada, que recebem de graça, e incide mais sobre o preço médio paraguaio, por causa do volume. Os paraguaios se dizem lesados por tal entendimento e querem cobrar mais, achando que o Brasil deveria pagar, no mínimo, US\$ 40 por *megawatt*/hora. Itaipu rende ao Paraguai, além de 95% da energia que consome, US\$ 320 milhões ao ano (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2007), cerca de um quarto de sua receita, mas, mesmo assim, os paraguaios querem a revisão do Tratado de Itaipu, incluindo a possibilidade de venda de energia para outros vizinhos.

A briga pela revisão do Tratado de Itaipu deve ser pensada, primeiramente, à luz da política interna paraguaia. Com efeito, segundo Lambert (2011), o pleito esteve, com maior ou menor ênfase, na pauta de reivindicação de sucessivos governos paraguaios, dominados durante 60 anos (47-2008) pelo direitista Partido Colorado (responsável, diga-se, pela assinatura do dito Tratado). Contudo, foi a eleição do presidente Fernando Lugo, à frente de uma coalizão de forças de esquerda, que elevou o status do tema, o qual se tornou questão prioritária na agenda externa paraguaia. Nesse ponto, é válido citar o comentário de Soares de Lima (2010), para quem a ascensão de governos de esquerda na América do Sul favoreceu a retomada de políticas nacionalistas, tal qual vemos hoje ocorrer no Paraguai.

A saída do Brasil foi transigir, concedendo um maior preço pago pela energia excedente comprada pelo Paraguai. Acertou-se, ainda, a construção de uma mega linha de transmissão Itaipu – Villa Heyes, financiada com doações voluntárias do Brasil ao Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). A dúvida que se levanta aqui se refere aos motivos pelos quais o Brasil optou por transigir e aceitar as demandas paraguaias, mesmo em uma situação na qual sua posição relativa era, a princípio, muito mais forte que a adversária.

Os dados não deixam dúvidas quanto à proeminência brasileira em relação ao Paraguai, seja ela no campo econômico (IMF, 2011) ou militar (HEYE; ALVES, 2008). Por uma análise realista clássica, tomando como base as capacidades de poder relativas às partes envolvidas, deveria prevalecer a posição brasileira. As razões pelas quais tal fato não se consumou dizem respeito não somente à dinâmica da relação bilateral, mas mesmo a um novo cenário de interdependência observado no continente.

Em primeiro lugar, a possibilidade do uso de força militar pelo Estado mais forte para a obtenção de um resultado conforme as suas expectativas encontra-se proibida pelo direito internacional e, ainda mais importante, deslegitimada pela sociedade internacional (FONSECA JR, 1998). Tal qual exposto por Keohane e Nye (2001, p.35), a proliferação de organizações internacionais e a intensificação das relações

econômicas entre os países tornam os recursos de poder nas relações internacionais contemporâneas muito mais complexos do que foram no passado, quando prevaleciam as capacidades puramente militares. Da mesma forma, podemos pensar, à luz de Bull (2002), que a evolução internacional de valores como a auto-determinação dos povos, o respeito ao direito internacional e a não ingerência em assuntos internos de terceiros criou um ambiente hostil a esse tipo de ação, podendo-se inferir daí que a enorme superioridade militar brasileira pouca influência teve na solução da disputa, ficando virtualmente inutilizável mediante os constrangimentos internacionais existentes.

Em segundo lugar, ainda que se constate uma interdependência do tipo assimétrica entre Brasil e Paraguai, com o primeiro tendo uma possibilidade de alavancagem muito maior sobre a posição do segundo, é notável a capacidade do Paraguai de afetar os interesses brasileiros, principalmente pelo fato de deter em seu território boa parte dos recursos naturais que permitem o funcionamento da usina de Itaipu. Cumprem-se, de fato, as quatro condições necessárias para o emprego bem sucedido da tática denominada por Walt de “chantagem” (WALT, 2005). O Paraguai encontrava-se diante da possibilidade de ferir os interesses brasileiros, por meio de ameaças de dificultar o fornecimento de energia ou mesmo denunciar o tratado que regula o funcionamento de Itaipu. Igualmente, a falta de alter-

nativas imediatas do Brasil para suprir uma eventual suspensão desse fornecimento de energia permitia obter ao Paraguai uma vantagem tática em relação ao Brasil. Um terceiro ponto diz respeito ao massivo apoio da população paraguaia ao pleito. Por fim, a crescente caracterização do Brasil como potência imperialista regional tornava crível a possibilidade de um ato radical que poderia prejudicar os interesses brasileiros.

A vulnerabilidade de um país em um cenário de interdependência complexa depende da disponibilidade relativa e do custo de alternativas à disposição dos atores (KEOHANE e NYE, 2001). A matriz elétrica brasileira depende em mais de 70% da hidroeletricidade, e dentro desse universo, Itaipu é responsável por expressivos 17% (ITAIPU, 2012). Isso torna razoável inferir que os custos de se romper com o Paraguai (que provavelmente incluiriam a necessidade de ser converter parte do sistema elétrico brasileiro ou mesmo a construção de novas hidroelétricas) superariam os benefícios, sendo mais vantajoso fazer concessões pontuais, tal qual operado pelo governo brasileiro.

Em terceiro lugar, há que se constatar a influência da amarra institucional do Mercosul para o desfecho da disputa. Com efeito, há muito tempo Paraguai e Uruguai se queixam das assimetrias intrabloco existentes no Mercosul (TUSSIE, 2008). De fato, foi expediente usual dos governos de ambos os países (LAMBERT, 2011) comparar as promessas de convergência

regional feitas por ocasião da instauração do Mercosul com os poucos avanços obtidos nesse sentido em vinte anos de funcionamento do bloco. Vemos essas ações como parte de uma estratégia de deslegitimação do Brasil como líder regional. Por essa retórica, se o Brasil deseja assumir um papel de liderança, promovendo um exercício de integração feito, em grande medida, aos moldes de seus interesses, deve também arcar com os custos dessa liderança e promover o desenvolvimento dos membros mais pobres da integração, tal como se afigura no caso do Paraguai. Desta forma, a manutenção de uma postura intransigente em relação a Itaipu seria ilegítima, contrariando o espírito de busca de convergência consagrado pela criação do Mercosul.

Com tudo isso, o governo brasileiro parece ter sido estrangido a tomar uma posição que conservasse a legitimidade de sua presença regional, resguardando, por consequência, a saúde institucional do Mercosul, tido como carro-chefe da política regional brasileira (AMORIM, 2011).

É exemplar, nesse sentido, que uma das principais concessões brasileiras no caso de Itaipu tenha se dado justamente por meio da esfera do Mercosul. Trata-se da concessão de financiamento voluntário ao Focem para a construção de uma linha de transmissão elétrica entre Itaipu e a cidade paraguaia de Villa Hayes.

O Fundo de Convergência Estrutural – Focem – foi instituído em 2004, como principal

medida tomada no âmbito institucional para a correção das assimetrias no Mercosul. A iniciativa surgiu sob a premissa de que a solidariedade internacional favoreceria a integração regional, uma vez que a existência de disparidades resulta em uma distribuição desproporcional dos custos e benefícios resultantes desse processo (MELLO, OLIVEIRA e GONÇALVES, 2010). Uma vez que o Mercosul pretende constituir uma via de desenvolvimento econômico e social sustentável, fez-se imprescindível o estabelecimento de um fundo que promovesse a coesão estrutural entre os diferentes Estados-Parte.

Na prática, tal atitude corresponde a um *mea culpa* por parte dos países maiores, no sentido de concordar com a tomada de medidas de tratamento especial e diferenciado para os países e regiões menos desenvolvidas do bloco, assumindo em parte a responsabilidade de contribuir com o crescimento dessas regiões. Nesse sentido, a distribuição dos recursos foi planejada de forma a promover a redistribuição de riquezas no interior do bloco. Para tanto, o Brasil e a Argentina participam com aportes maiores ao financiamento do fundo (27% e 70% de seu valor total, respectivamente), enquanto seus projetos recebem parcelas significativamente reduzidas desse último. O Paraguai, ao contrário, é o maior beneficiário do Focem, pelo fato de ser o país menos desenvolvido e competitivo da região (CMC, 2011).

Com efeito, o volume de recursos destinados ao Paraguai cresceu 560% (de US\$ 57 milhões, em 2006, para US\$ 377 milhões, em 2011), com cerca de US\$ 60 milhões investidos na construção e recuperação de estradas; e US\$ 272 milhões na construção da linha de transmissão elétrica Itaipu – Villa Hayes (CMC, 2010), obra de maior monta já realizada no âmbito do Focem, e custeada quase integralmente com contribuições voluntárias brasileiras.

Conclusão

Constata-se, no presente trabalho, que ao sucesso do Paraguai em sua tentativa de melhorar os termos da relação com o Brasil, no que se refere à divisão das receitas da usina da Itaipu, correspondeu um êxito apenas parcial do Brasil em suas iniciativas tomadas no sentido de contemporizar os protestos e melhorar sua imagem de líder regional.

Não obstante as concessões feitas, não se logrou êxito na tentativa de legitimar a liderança brasileira no continente, permanecendo, com efeito, os protestos antibrasileiros no Paraguai e, concomitantemente, as críticas à política regional dentro da própria mídia brasileira. No Paraguai, a percepção, amplamente difundida na mídia, é de que as iniciativas brasileiras não dão conta de quitar a dívida histórica que o Brasil tem com o

país, remetendo-se mesmo a episódios como a Guerra do Paraguai (ABC COLOR, 2010).

Neste sentido, o jornal ABC Color (21/11/2010), o de maior circulação no Paraguai, analisa os argumentos de Itaipu como “um tipo de filosofia do colonialismo brasileiro, condensada e rejuvenescida”. Em outro artigo, diz-se que o Brasil “é um país imperialista e explorador” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 27/5/2007), argumentando-se contra o preço pago pelo Brasil na compra da energia paraguaia, assim como pelos juros pagos em referência à construção da represa, pagos até hoje pelos paraguaios.

No Brasil, por sua vez, a atitude conciliatória adotada também foi amplamente criticada, aludindo-se a uma “diplomacia companheira” (FOLHA DE SÃO PAULO, 04/07/2012; O GLOBO, 20/08/2010), isto é, à concessão de vantagens a regimes aliados sem contrapartidas vantajosas ao interesse nacional. As iniciativas não são percebidas como interesse estratégico de longo prazo, mas como resultantes de inclinações ideológicas. Vê-se, neste caso, a dificuldade em se legitimar a ação de política externa tanto interna quanto externamente.

O caso paraguaio põe mesmo em xeque o projeto de integração do Cone Sul, linha de frente da projeção internacional brasileira. Segundo Tussie (2008,p.5),

A lentidão (...) na solução dos graves problemas de assimetrias vem fomentando o questionamento dos benefícios do Mercosul por parte de seus sócios menores. Tanto o Paraguai como o Uruguai inicia-

ram uma aproximação com os EUA, sem descartar que essa aproximação seja também em temas comerciais. Ambos os países já solicitaram flexibilidade para suas relações externas com terceiros países.

O caso paraguaio é exemplar da ténue linha que presumivelmente deve ser seguida pela diplomacia brasileira a partir de então. Quanto maior torna-se o *gap* de desenvolvimento entre o Brasil e seus vizinhos, maiores serão os esforços para legitimar a liderança brasileira, evitando-se o rótulo de imperialista e todas as sequelas que deste viriam a reboque. Ao mesmo tempo, nota-se a tendência dos países vizinhos de se buscar novas estratégias para extrair o máximo possível do Brasil, em uma barganha que apenas tende a crescer, conforme aumenta o poderio econômico do Brasil.

Referências

- AMADO, A. M. ; MOLLO, M. L. “Ortodoxia e heterodoxia na discussão sobre integração regional: a origem do pensamento da CEPAL e seus desenvolvimentos posteriores”. In: *Estudos Econômicos*, v.34, n.1, pp.129-156, 2004.
- AMORIM, Celso. “A Política Externa Brasileira no governo do Presidente Lula (2003-2010): uma visão geral”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.53, n.spe, pp . 214-240, 2010.
- ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as nações*, vol. 4, São Paulo e Brasília: Imprensa Oficial do Estado e Universidade de Brasília, 2002.
- BAUMANN, Renato; MUSSI, Carlos. *Mercosul: Então e Agora*. Brasília: CEPAL, 2006.
- BITTARELLO, L.; MORGADO, L. F. *Assimetrias de mercado e o papel do Focem na consolidação do Mercosul: A procura de um novo paradigma de desenvolvimento*.
- BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: Editora da UnB, 2002.
- CEPAL. *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la trans-*

formación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1994.

CEPAL. *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P). Santiago de Chile, mar., 1990.

CERVO, Amado Luiz. "Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.53, 2010.

FERREIRA, Paulo Roberto. *Avanços e Desafios da Integração Regional no Cone Sul: os Processos de Integração Social no MERCOSUL*.

FONSECA JR., Gelson. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998

HEYE, Thomas; ALVES, Vágner Camilo. "Tamanho é Documento? O Brasil e o equilíbrio de poder na América do Sul". In: *Análise de Conjuntura OPSA JCR*, v. 1, p. 1-18, 2008.

IMF. *World Economic Outlook 2011*. Washington: IMF, 2011.

KEOHANE, Robert, NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. New York: Longman, 2001.

KEOHANE, R. Reciprocity in international relations. *International Organisation*, v. 40, n.1, p. 1-27, 1986.

LAMBERT, Peter. "Dancing between superpowers: ideology, pragmatismo and drift in Paraguayan foreign policy". In: GIARDINI, Gian Luca; LAMBERT, Peter. *Latin American Foreign Policies*. NY: Palgrave Macmillan, 2011.

LESSA, Antônio Carlos. *A construção da Europa: a última utopia das relações internacionais*. Brasília: Funag/Ibri, 2003

LIMA, Maria Regina Soares de. *Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira*. Working Paper nº 3, Julio de 2010.

MOTTA VEIGA, P.; RÍOS, S. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. In: CEPAL (Serie Comercio Internacional 82). Santiago. Julho, 2007.

NYE, Jr., Joseph S. "The Future of Power". In: *Public Affairs*, 2011.

Sítio Oficial da Usina de Itaipu – **Perguntas e Respostas Frequentes**. Acessado em <http://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/perguntas-frequentes>, na data de 17/05/2012.

SOUZA, André de Mello e; MACHADO, Ivan Tiago; GONÇALVES, Samo. *Integrando Desiguais: Assimetrias Estruturais e Políticas de Integração no Mercosul*. IPEA, 2010.

TUSSIE Diana, Réquiem o un nuevo sendero para la integración? In: *Paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Siglo XXI Fundación Carolina, Madrid 2008

VIGEVANI, Tullo; FAVARON, Gustavo de Mauro; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. "O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites". *Revista Brasileira de Política Internacional*. 51 (1): 5-27, 2008.

VENTURA, Deyse. *Assimetrias entre o Mercosul e a Uniao Europeia*. Barueri: Manole, 2003.

WALT, Stephen. *Taming American Power: The Global Response to U.S Primacy*. New York: Norton, 2005.

Artigos de Jornal

O ESTADO DE SÃO PAULO. *Paraguaios Acusam Brasil de Imperialismo*. Editorial, 27/05/2007.

ABC COLOR. *Itaipu: el Canon Cristiano y los Archivos del Paraguay en la CIJ*, 21/11/2010.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Quem Comprará os Biquinis de Quem?*. Editorial, 04/07/2012.

O GLOBO. *Brasil Recai na Diplomacia Companheira*, 20/08/2010.

Documentos Oficiais (consultados em 17/05/2012)

Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (Tratado de Assunção)

Decreto 7.362/2010: Promulga a Decisão CMC/DEC 01/10, que aprova o Regulamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM).

Decisão CMC/DEC 28/06: Orçamento de 2006 do Focem.

Decisão CMC/DEC 50/10 – Orçamento de 2011 do Focem.

Manual para apresentação de estudos de viabilidade socioeconômica com vistas à apresentação para a obtenção de recursos do Focem.

Cartilha "Orientação para a apresentação de projetos destinados a obter financiamentos do fundo para convergência

estrutural e fortalecimento institucional do Mercosul/Focem”.