

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

WILTON DIAS BARBOSA

O LUGAR DE ITAIPU NA CONSTRUÇÃO DO DISCURSO E DA PRÁTICA DA
PEB NO CONE SUL: da Ata das Cataratas à renegociação do Anexo C

BRASÍLIA
2024

WILTON DIAS BARBOSA

O LUGAR DE ITAIPU NA CONSTRUÇÃO DO DISCURSO E DA PRÁTICA DA
PEB NO CONE SUL: da Ata das Cataratas à renegociação do Anexo C

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção de título de doutor em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Moraes Lessa

Coorientador: Prof. Dr. Rogério de Souza Farias

BRASÍLIA

2024

Dias, Wilton. O lugar de Itaipu na construção do discurso e da prática da PEB no Cone Sul: da Ata das Cataratas à renegociação do Anexo C. 203 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, DF, 2024.

Banca examinadora

Prof. Dr. Antônio Carlos Moraes Lessa (IREL – UnB) – Orientador

Prof. Dr. Carlo Patti (FCS – UFG) – Membro Externo

Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Junior (IREL – UnB) – Membro Interno

Profª. Dra. Matilde de Souza (ICS – PUC Minas) – Membro Externo

Felipe Bernardo Estre (IREL – UnB) – Membro Suplente

Agradecimentos

O percurso de realização dessa pesquisa foi de superação. Muitos foram os obstáculos, especialmente os emocionais, que encontrei no meu caminho durante esse processo. A conclusão do meu doutorado, mais do que um momento de atestado de dedicação aos estudos, marca uma etapa da minha vida em que tive a oportunidade de alargar e aprofundar meus aprendizados e conhecimentos em muitas esferas da minha vida pessoal e em sociedade. Ao longo desse tempo, no qual mudanças profundas marcaram minha existência, algumas pessoas foram essenciais e a elas dedico meus sinceros agradecimentos.

A primeira pessoa que devo agradecer é a minha amada esposa, Carol, que, além de me oferecer sua incondicional companhia, apoio e paciência, me propiciou a alegria de me tornar pai da nossa amada filha, Serena, e do nosso amado filho, Caetano. Agradeço também ao meu querido orientador, Antônio Carlos Lessa, que, ao longo da minha jornada no IREL, me apoiou, incentivou e me ofereceu oportunidades para meu crescimento enquanto acadêmico e pesquisador. Agradeço ao meu coorientador, Rogério de Souza Farias, com quem tive a oportunidade de ter conversas construtivas durante minha passagem por Lisboa e por me disponibilizar uma fatia importante de documentação oficial do MRE presente nessa pesquisa.

Agradeço aos membros da banca, Prof. Dr. Carlo Patti, Prof. Dr. Haroldo Ramanzini, Profa. Dra. Matilde De Souza e Prof. Dr. Felipe Estre, por gentilmente aceitarem o convite de participação. Agradeço ao Prof. Dr. Andrés Malamud, que cordialmente me recebeu durante meu período de Doutorado Sanduíche no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Agradeço ao meu amigo Ricardo Barbosa Jr. pelas conversas e pelo incentivo para continuar os estudos, mesmo diante das adversidades da vida, e aos amigos dos tempos de graduação e mestrado, Isaque Portilho e Samuel Rufino, pela amizade.

Agradeço aos professores do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Goiás, local importante no processo de formação e onde atuei como Professor Substituto durante dois dos meus quatro anos de doutorado. Agradeço à Coordenação de Pós-Graduação do IREL e ao pessoal da Secretaria, que sempre me atenderam com solicitude e cortesia. Agradeço aos colegas Rafael Mello e Rodrigo Führ pelo empenho e

atenção durante o período em que representaram a comunidade discente no Conselho da Pós-Graduação. Por fim, agradeço à CAPES por todo apoio financeiro, que foi essencial para a realização dessa pesquisa em todas as suas etapas.

Resumo

A pesquisa está estruturada em três partes principais. A primeira parte apresenta os referenciais analíticos que ajudam a entender a importância de Itaipu para a PEB. A discussão abrange a gestão de águas transfronteiriças, a construção de grandes obras de infraestrutura e a integração regional. Este enquadramento teórico é essencial para compreender os significados políticos e simbólicos que Itaipu representa para a política externa brasileira. A segunda parte foca na análise documental dos processos políticos e das negociações que envolvem a construção de Itaipu entre 1961 e 1979, além da renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu entre 2008 e 2011. Esta seção destaca como o Brasil equilibrou seus interesses com os do Paraguai e da Argentina, utilizando a construção da usina como um meio para reforçar seu discurso de cooperação regional e evitar percepções de imperialismo. A articulação diplomática brasileira foi crucial para lidar com as tensões e alcançar acordos que beneficiassem todas as partes envolvidas. No contexto da renegociação do Anexo C, a tese analisa as táticas contra-hegemônicas do Paraguai e a resposta brasileira, que buscou manter sua imagem de cooperativa. O estudo revela como a hidrelétrica de Itaipu serve de ferramenta política e diplomática para o Brasil, ao mesmo tempo em que atende às suas necessidades energéticas e econômicas. A terceira parte da tese examina os resultados produzidos pela hidrelétrica de Itaipu na política externa brasileira. São identificados quatro períodos históricos principais: a decisão de construir Itaipu e a assinatura da Ata das Cataratas (1961-1966), a assinatura do Tratado de Itaipu (1973), as negociações do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus (1967-1979) e a renegociação do Anexo C (2008-2011). Cada período é analisado em termos dos mecanismos causais que influenciaram as decisões políticas e diplomáticas, destacando a continuidade e a evolução do papel de Itaipu na PEB. A pesquisa conclui que Itaipu foi um elemento central para a política externa brasileira, servindo tanto como um símbolo de cooperação e integração regional quanto como uma ferramenta de defesa do interesse nacional. A usina de Itaipu exemplifica como grandes projetos de infraestrutura podem ser utilizados para alcançar objetivos políticos e econômicos, influenciando as dinâmicas regionais e as relações internacionais do Brasil.

Palavras-chave: Itaipu; águas transfronteiriças; infraestrutura; energia; diplomacia.

Resumen

La investigación está estructurada en tres partes principales. La primera parte presenta los marcos analíticos que ayudan a entender la importancia de Itaipú para la PEB. La discusión abarca la gestión de aguas transfronterizas, la construcción de grandes obras de infraestructura y la integración regional. Este marco teórico es esencial para comprender los significados políticos y simbólicos que Itaipú representa para la política exterior brasileña. La segunda parte se centra en el análisis documental de los procesos políticos y las negociaciones que involucraron la construcción de Itaipú entre 1961 y 1979, además de la renegociación del Anexo C del Tratado de Itaipú entre 2008 y 2011. Esta sección destaca cómo Brasil equilibró sus intereses con los de Paraguay y Argentina, utilizando la construcción de la represa como un medio para reforzar su discurso de cooperación regional y evitar percepciones de imperialismo. La articulación diplomática brasileña fue crucial para manejar las tensiones y alcanzar acuerdos que beneficiaran a todas las partes involucradas. En el contexto de la renegociación del Anexo C, la tesis analiza las tácticas contrahegemónicas de Paraguay y la respuesta brasileña, que buscó mantener su imagen de cooperación. El estudio revela cómo la hidroeléctrica de Itaipú sirve como herramienta política y diplomática para Brasil, al mismo tiempo que satisface sus necesidades energéticas y económicas. La tercera parte de la tesis examina los resultados producidos por la hidroeléctrica de Itaipú en la política exterior brasileña. Se identifican cuatro períodos históricos principales: la decisión de construir Itaipú y la firma del Acta de las Cataratas (1961-1966), la firma del Tratado de Itaipú (1973), las negociaciones del Acuerdo Tripartito Itaipú-Corpus (1967-1979) y la renegociación del Anexo C (2008-2011). Cada período es analizado en términos de los mecanismos causales que influenciaron las decisiones políticas y diplomáticas, destacando la continuidad y la evolución del papel de Itaipú en la PEB. La investigación concluye que Itaipú fue un elemento central para la política exterior brasileña, sirviendo tanto como un símbolo de cooperación e integración regional como una herramienta de defensa del interés nacional. La represa de Itaipú ejemplifica cómo grandes proyectos de infraestructura pueden ser utilizados para alcanzar objetivos políticos y económicos, influyendo en las dinámicas regionales y las relaciones internacionales de Brasil.

Palavras chave: Itaipu; aguas transfronterizas; infraestructura; energía; diplomacia.

Abstract

The research is structured into three main parts. The first part presents the analytical frameworks that help understand the importance of Itaipu for Brazilian foreign policy (PEB). The discussion covers the management of transboundary waters, the construction of large infrastructure projects, and regional integration. This theoretical framework is essential to comprehend the political and symbolic meanings that Itaipu represents for Brazilian foreign policy. The second part focuses on the documentary analysis of the political processes and negotiations involving the construction of Itaipu between 1961 and 1979, as well as the renegotiation of Annex C of the Itaipu Treaty between 2008 and 2011. This section highlights how Brazil balanced its interests with those of Paraguay and Argentina, using the construction of the power plant as a means to reinforce its discourse of regional cooperation and avoid perceptions of imperialism. Brazilian diplomatic articulation was crucial to manage tensions and reach agreements that benefited all parties involved. In the context of the renegotiation of Annex C, the thesis analyzes Paraguay's counter-hegemonic tactics and Brazil's response, which aimed to maintain its cooperative image. The study reveals how the Itaipu hydroelectric plant serves as a political and diplomatic tool for Brazil while meeting its energy and economic needs. The third part of the thesis examines the outcomes produced by the Itaipu hydroelectric plant in Brazilian foreign policy. Four main historical periods are identified: the decision to build Itaipu and the signing of the Ata das Cataratas (1961-1966), the signing of the Itaipu Treaty (1973), the negotiations of the Itaipu-Corpus Tripartite Agreement (1967-1979), and the renegotiation of Annex C (2008-2011). Each period is analyzed in terms of the causal mechanisms that influenced political and diplomatic decisions, highlighting the continuity and evolution of Itaipu's role in PEB. The research concludes that Itaipu has been a central element for Brazilian foreign policy, serving both as a symbol of cooperation and regional integration and as a tool for defending national interests. The Itaipu power plant exemplifies how large infrastructure projects can be used to achieve political and economic objectives, influencing regional dynamics and Brazil's international relations.

Keywords: Itaipu; transboundary waters; infrastructure; energy; diplomacy.

Sumário

Introdução	15
Metodologia de pesquisa	22
<i>Sobre o método</i>	22
<i>Periodização, fontes e dados</i>	26
PARTE 1.....	29
1 Referenciais analíticos para entender a importância de Itaipu para a PEB.....	30
1.1 Águas transfronteiriças: desafios e oportunidades para países ribeirinhos.....	32
1.1.1 <i>Definição de águas transfronteiriças</i>	34
1.1.2 <i>Assimetrias de poder e a cooperação em águas transfronteiriças</i>	35
1.1.3 <i>Soberania versus interdependência em águas compartilhadas</i>	38
1.1.4 <i>Águas transfronteiriças e o estudo da política externa dos Estados</i>	41
1.2 Hidrelétricas, barragens e projetos de nação.....	43
1.2.1 <i>As hidrelétricas e o desenvolvimento social e econômico dos Estados</i>	45
1.2.2 <i>Desafios e complexidades na construção de barragens e hidrelétricas</i>	47
1.2.3 <i>Barragens e hidrelétricas na gestão de rios transfronteiriços: aspectos políticos e diplomáticos.....</i>	50
1.2.4 <i>Grandes barragens, hidrelétricas, nacionalismo e a materialização de projetos políticos</i>	53
1.3 Integração regional e cooperação em recursos hídricos e energéticos	55
1.3.1 <i>O Brasil e a integração regional da América do Sul.....</i>	56
1.3.2 <i>As águas transfronteiriças e os processos de integração regional.....</i>	59
1.3.3 <i>Projetos de infraestrutura e os seus impactos na integração regional.....</i>	61
1.3.4 <i>Organizações regionais e acordos sobre recursos hídricos compartilhados</i>	63
1.4 Conclusão	66
PARTE 2.....	68

2 As Sete Quedas e a nova geopolítica do Cone Sul na década de 1960	69
<i>2.1 Antecedentes: o projeto de uma hidrelétrica em Sete Quedas antes do Golpe Militar de 1964</i>	<i>70</i>
<i>2.2 O debate sobre Sete Quedas nos anos iniciais da ditadura brasileira</i>	<i>78</i>
<i>2.3 A Ata das Cataratas e a equalização de direitos no aproveitamento das Sete Quedas</i>	<i>84</i>
<i>2.4 Conclusão</i>	<i>93</i>
3 Representações de Itaipu nos discursos da política externa brasileira.....	95
<i>3.1 O novo momento das relações Brasil-Paraguai</i>	<i>96</i>
<i>3.2 Consulta prévia: a Argentina reclama sua parte das águas do rio Paraná.....</i>	<i>101</i>
<i>3.3 A assinatura do Tratado de Itaipu e a consagração da estratégia brasileira no rio Paraná.....</i>	<i>108</i>
<i>3.4 O Acordo Tripartite e os novos rumos das relações entre os países do Cone Sul</i>	<i>114</i>
<i>3.5 Conclusão</i>	<i>120</i>
4 Contra-hegemonia paraguaia: a renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu	123
<i>4.1 A luta pela renegociação como bandeira político-partidária</i>	<i>124</i>
<i>4.2 As tentativas de constrangimento do Brasil frente a comunidade internacional</i>	<i>132</i>
<i>4.3 A influência da mídia paraguaia nos debates internos sobre Itaipu</i>	<i>139</i>
<i>4.4 Resultados positivos; porém, insuficientes para manter Lugo no poder</i>	<i>145</i>
<i>4.5 Conclusão</i>	<i>151</i>
PARTE 3.....	153
5 A hidrelétrica de Itaipu e a produção de resultados na política externa brasileira	154
<i>5.1 Resultado 1 – Ata das Cataratas.....</i>	<i>157</i>

5.2 Resultado 2 – Tratado de Itaipu e Acordo Tripartite Itaipu-Corpus	162
5.2.1 O Tratado de Itaipu.....	163
5.2.2 O Acordo Tripartite Itaipu-Corpus	168
5.3 Resultado 3 – Renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu.....	171
5.4 Conclusão	175
Conclusão Final	180
Referências	185

Lista de siglas e abreviações

Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC)

Administración Nacional de Electricidad (ANDE)

Agência Brasileira de Cooperação (ABC)

Análise de Política Externa (APE)

Assessoria Especial de Relações Federativas e com o Congresso Nacional (AFEPA)

Comissão Especial da Faixa de Fronteiras (CEFF)

Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (ELETROBRÁS)

Centro de Documentação Oficial (CDO)

Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC)

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)

Comissão de Finanças e Tributação (CFT)

Comissão de Integração Energética Regional (CIER)

Comissão de Integração Energética Regional (CIER)

Comissão de Minas e Energia (CME)

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN)

Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC)

Comissão de Minas e Energia (CME)

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN)

Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Contraloría General de la República (CGR)

Escola Superior de Guerra (ESG)

Estados Unidos da América (EUA)

Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)

Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)

Ministério das Minas e Energias do Brasil (MME)

Ministério das Relações Exteriores (MRE)

Movimento Democrático Brasileiro (MDB)

Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB)

Organização das Nações Unidas (ONU)

Organização dos Estados Americanos (OEA)

Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL)

Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)

Partido dos Trabalhadores (PT)

Política externa brasileira (PEB)

Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)

Seção de Correspondência Especial (SCE)

União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)

União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)

Lista de Figuras

Figura 1 - Modelo visual de uso do process-tracing para a explicação de resultados.....	25
Figura 2 - Localização da Usina Hidrelétrica de Itaipu.....	109
Figura 3 - Mecanismos causais em ação durante as negociações da Ata das Cataratas	161
Figura 4 - Mecanismos em ação durante a negociação do Tratado de Itaipu.....	167
Figura 5 - Mecanismos em ação durante a negociação do Acordo Tripartite Itaipu- Corpus.....	170
Figura 6 - Mecanismos em ação durante a renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu.....	174

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Principais mecanismos identificados nos três períodos analisados.....	155
--	-----

Introdução

Em 2023, completaram-se cinquenta anos da assinatura do Tratado de Itaipu. Assinado em 26 de abril de 1973 por Brasil e Paraguai, o acordo estabeleceu as bases jurídicas e econômicas para o aproveitamento das águas transfronteiriças do rio Paraná para a geração de energia elétrica (Betiol, 1983). Conforme previsto no texto do documento, o ano de 2023 marcou também o início de uma nova rodada de negociações entre o Brasil e o Paraguai para a atualização dos termos do Anexo C, o qual diz respeito aos aspectos econômicos do Tratado (Neto, 2023). Por se tratar de um processo que foi somente concluído recentemente, no ano de 2024, o processo de renegociação ocorrido entre os anos de 2023 e 2024 não é parte desta pesquisa. A proximidade histórica inviabilizou o acesso a documentos que nos permitissem entender o desenrolar dos processos políticos e o desfecho do acordo alcançado.

A decisão brasileira de construir uma usina hidrelétrica na região de Sete Quedas, no rio Paraná, na década de 1960, gerou uma série de atritos políticos entre o Brasil e o Paraguai (Menezes, 1987). O processo envolveu também a Argentina, país que compartilha o rio em seu trecho a jusante com os dois países supracitados (Mello, 1996). A construção da usina de Itaipu mobilizou a diplomacia dos três países e gerou uma série de debates sobre o uso compartilhado das águas do rio Paraná (Ricupero, 2017). Os debates ocorreram em âmbito regional e também em fóruns multilaterais, como na Conferência de Estocolmo (1972) e na Assembleia das Nações Unidas (ONU). A construção de Itaipu coincidiu com o momento em que a questão ambiental passou a ganhar maior espaço entre a comunidade internacional. Naquele tempo, as noções do desenvolvimento pautado na exploração de recursos naturais sem preocupações com a sustentabilidade do meio ambiente passaram a ser questionadas.

A própria construção de Itaipu seria de difícil realização nos dias atuais devido aos seus grandes impactos ambientais. O processo de construção de sua barragem cobriu toda a região das chamadas Sete Quedas. As Sete Quedas eram um destino turístico relevante. Nas pesquisas realizadas nas páginas do Jornal do Brasil, impressas nas décadas de 1960 e 1970, deparamos com diversos anúncios de pacotes de viagem e

excursões que tinham como destino visitas às Sete Quedas do rio Paraná. À época, essa preocupação não figurou entre os debates políticos.

Inicialmente pensado para ser um marco de realização do governo do presidente João Goulart (1961-1964), o projeto foi herdado pela ditadura militar instaurada a partir de abril de 1964, novamente como uma expressão de realização técnica e de propaganda das aspirações de um Brasil Potência que os militares aspiravam construir. A grandiosidade de Itaipu de fato impressionava. O canteiro de obras da hidrelétrica se tornou uma parada da diplomacia brasileira nas visitas de chefes e representantes de Estado que vinham ao Brasil. O interesse em conhecer o local foi manifestado em diversas ocasiões por diferentes autoridades estrangeiras e informado ao Itamaraty, para que as providências de organização de agenda e de suporte para as visitas fossem providenciadas. Traremos evidências sobre esse fato no Capítulo 3.

Não obstante a dimensão dos impactos políticos, econômicos, ambientais e sociais gerados pela construção da usina hidrelétrica de Itaipu, a academia brasileira não produziu uma literatura volumosa sobre esse empreendimento. Na disciplina de Relações Internacionais, o tema tende a ser tratado nos manuais históricos como um episódio importante para o momento político vivido pelo Brasil e seus vizinhos nas décadas de 1960 e 1970 (Cervo, 2007; Cervo e Bueno, 2011). No entanto, dimensões e implicações importantes da construção de Itaipu para a política externa brasileira (PEB), em termos material e discursivo, permanecem inexploradas. Em termos materiais, cita-se a importância de Itaipu enquanto uma grande obra de infraestrutura que permanece ativa e gerando debate em termos de política externa. Discursivamente, Itaipu tem um caráter político perene que pode sempre ser mobilizado pelo Brasil como exemplo de sua ação cooperativa.

A presente pesquisa busca enriquecer o corpo de literatura sobre Itaipu, abordando um tema ainda não explorado nos estudos sobre a PEB: a importância da construção da usina hidrelétrica de Itaipu para a PEB em uma perspectiva de longo prazo. Empreendemos esforços para preencher essa lacuna identificada. Entendemos que existem duas dimensões através das quais Itaipu pode ser estudada: a primeira dimensão diz respeito ao seu aspecto histórico-político e relaciona-se com os momentos em que a decisão brasileira de construir Itaipu suscitou debates entre o Brasil e o Paraguai, e entre

o Brasil e a Argentina, no tocante ao uso compartilhado das águas transfronteiriças do rio Paraná. A segunda dimensão, a qual propomos como contribuição analítica, tem relação com os aspectos políticos perenes de Itaipu enquanto uma grande obra de infraestrutura compartilhada. Por essa perspectiva, Itaipu é vista como um elemento de produção e reificação dos discursos e das práticas da política externa brasileira. Esse aspecto relaciona-se também às contestações paraguaias sobre os termos e as condições que regem o compartilhamento de Itaipu com o Brasil, acertadas no Tratado de Itaipu, assinado em 1973.

A pergunta de pesquisa que orienta o estudo é: de quais formas e até que ponto a construção de Itaipu contribuiu e ainda contribui para o Brasil formular o seu discurso de política externa regional? A hipótese é a de que a construção de Itaipu propiciou ao Brasil moldar um discurso de política externa proativo para a cooperação e a integração regional a partir da sua decisão de construir uma hidrelétrica na região de Sete Quedas. No entanto, esse processo não foi contingente no espaço-tempo das negociações para a construção de Itaipu. As questões que permeiam Itaipu continuam a ser importantes para a política externa regional brasileira. Nesse sentido, temos como objetivo geral demonstrar que as ações brasileiras em torno de Itaipu devem ser vistas pelo prisma do interesse nacional¹ brasileiro, considerando dois aspectos centrais: i) a defesa do interesse brasileiro na obtenção do máximo da energia elétrica produzida pela hidrelétrica por meio de condições favoráveis; ii) a necessidade de preservação da imagem de um país que prima pela cooperação, pela integração regional e pelo respeito à soberania de seus vizinhos. A partir disso, demonstramos também como o uso compartilhado de recursos naturais – águas transfronteiriças, especificamente nesse caso – e a construção de grandes obras de infraestrutura podem influenciar a política externa dos Estados.

O que propomos é uma nova forma de olhar para um objeto de pesquisa que, até agora, foi analisado apenas como fato histórico, com alcance limitado a eventos e momentos particulares – como nos momentos da construção nas décadas de 1960 e 1970 e na renegociação do Anexo C ocorrida entre 2008 e 2011 (Cervo, 2007; Almeida, 2015).

¹ A definição de interesse nacional adotada nessa pesquisa não é entendida como uma categoria pré-fixada. Entendemos que o interesse nacional pode ser definido *a priori*, porém ele é também resultado das interações e das negociações diplomáticas que ajudam a moldá-lo às circunstâncias contextuais que envolvem os processos decisórios, conforme pontuado por Adler-Nissen (2015).

Nossa premissa é de que Itaipu pode ser analisada como um elemento utilizado pelo Brasil para a instrumentalização do seu discurso e prática de política externa em âmbito regional de forma contínua. Ou seja, além de oferecer subsídios para compreender o passado, a usina hidrelétrica de Itaipu continua a moldar o presente da política externa regional brasileira.

Nesse sentido, não se constitui objetivo desta pesquisa apenas reconstruir os processos de negociação concernentes à construção e ao compartilhamento de Itaipu. As análises desses processos históricos nos servem dentro do nosso propósito de entender como o Brasil articulou seus discursos em torno desse empreendimento e como essas narrativas serviram – e continuam a servir – ao propósito de aproximação do Brasil com seus países vizinhos e de prática de sua política externa regional. Em linha com a metodologia de pesquisa, que será apresentada mais adiante, a reconstrução histórica é necessária, pois nos oferece subsídios para identificar os mecanismos causais que nos auxiliam em uma resposta à nossa pergunta de pesquisa.

Compreender a importância de Itaipu em um percurso de longa duração é importante, pois, conforme evidenciaremos nos Capítulos 2, 3 e 4, pontos relevantes que envolveram sua construção – tais como o uso compartilhado de recursos naturais, a instalação de uma grande obra de infraestrutura e as implicações desses processos para a integração regional – consistem em agendas importantes e atuais para o Brasil. Esse fato é especialmente relevante na região amazônica, onde as tratativas sobre esses aspectos mencionados ainda são incipientes, apesar de a região ser compartilhada entre diversos países.

Os contenciosos que repercutiram nas relações entre Bolívia e Brasil durante a construção das usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, no rio Madeira, são ilustrativos desse fato (França, 2015). No mesmo sentido, é importante chamar a atenção para a centralidade da região amazônica nos debates atuais sobre o meio ambiente e as mudanças climáticas. A grande disponibilidade de recursos naturais e a necessidade de equilibrar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental na Amazônia devem ser pensadas com vistas à preservação do interesse nacional brasileiro, porém em harmonia com os demais países amazônicos.

Para oferecer um novo olhar para o tema de Itaipu, utilizamos três diferentes corpos de literatura na construção de nosso referencial analítico: o primeiro trata das problemáticas relacionadas ao uso compartilhado de águas transfronteiriças entre diferentes Estados; o segundo aborda a importância e a influência dos grandes projetos de infraestrutura nos contextos políticos internos e externos dos Estados; o terceiro problematiza os processos de integração regional a partir da perspectiva do compartilhamento de recursos naturais. Ao mobilizar esse referencial teórico, oferecemos novas perspectivas de análise sobre os processos cooperativos e conflitivos que envolveram a construção de Itaipu e que permeiam as relações entre o Brasil e o Paraguai no tocante ao uso compartilhado das águas do rio Paraná para a geração de energia elétrica. O referencial teórico é importante também para nossa abordagem metodológica. A escolha dos mecanismos causais que explicam os resultados das nossas análises empíricas foi feita a partir das problematizações e conceituações presentes nesse corpo de literatura. Os aspectos metodológicos serão apresentados de forma detalhada na próxima seção.

A pesquisa está dividida da seguinte forma: a seguir, na segunda parte desta introdução, demonstramos nossa metodologia de pesquisa. São apresentados o método, as fontes e a forma de tratamento dos dados. Esclarecemos também como os aspectos teóricos e conceituações são articulados em conjunto com a metodologia para a discussão dos nossos resultados. Por esse motivo, optamos por apresentar a metodologia de pesquisa em conjunto com a introdução e antes da leitura do Capítulo 1. O restante da pesquisa se divide em três partes. O Capítulo 1 compõe a primeira parte. Nele, tratamos dos nossos referenciais analíticos. O Capítulo 1 está dividido em três partes. Na primeira parte (Seção 1.1), tratamos das problemáticas que envolvem o uso compartilhado de águas transfronteiriças entre diferentes Estados.

Esse corpo de literatura oferece *insights* importantes sobre essa questão e ainda não foi devidamente articulado para debater os processos cooperativos e conflitivos que envolvem as relações entre Brasil e Paraguai no tocante ao compartilhamento do rio Paraná e da usina hidrelétrica de Itaipu. Na segunda parte (Seção 1.2), trazemos a literatura que trata das grandes obras de infraestrutura, especialmente as grandes barragens e hidrelétricas. Demonstramos como esses artefatos se relacionam com a produção de discursos e de resultados para o alcance de objetivos políticos por parte de

líderes e de nações. A terceira parte (Seção 1.3) trata dos processos de integração em interface com a cooperação em torno dos recursos hídricos e energéticos. Esses aspectos são importantes para entender os aspectos políticos do nosso objeto de pesquisa e oferecem subsídios para a compreensão de outros cenários que envolvem o compartilhamento de recursos naturais de uma maneira geral.

Os Capítulos 2, 3 e 4 compõem a segunda parte da pesquisa. Esses capítulos apresentam a análise documental dos processos políticos e das negociações em torno da construção de Itaipu (1961-1979) e da renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu (2008-2011). No Capítulo 2, tratamos do período que vai do momento em que o Brasil decide construir uma usina hidrelétrica na região de Sete Quedas (1961) até a assinatura da Ata das Cataratas (1966). A importância desse período deve ser entendida através da perspectiva de formulação, por parte do Brasil, de um discurso que fosse capaz de acomodar seus próprios interesses, assim como os interesses paraguaios no aproveitamento das águas do rio Paraná para a geração de energia elétrica. A análise tem o objetivo de evidenciar como o Brasil agiu para equilibrar os interesses das duas partes e formatar seu discurso. O momento coincidiu com o processo de instauração da ditadura militar no Brasil (1964-1985), processo que criou dificuldades em torno das negociações que já estavam em andamento nos momentos anteriores ao golpe de Estado organizado pelos militares.

O Capítulo 3 analisa as negociações e os processos políticos ocorridos entre a assinatura da Ata das Cataratas e o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus (1967-1979). Nesse intermédio, dois pontos são especialmente relevantes: i) o envolvimento direto da Argentina na questão através da contestação da construção de Itaipu – a Argentina era parte interessada no aproveitamento das águas do rio Paraná no trecho a jusante; ii) a assinatura do Tratado de Itaipu (1973) entre Brasil e Paraguai. Sobre o envolvimento da Argentina, cabe destacar que o fato tensionou o Brasil a elaborar uma nova estratégia política sobre o uso das águas do rio Paraná, que seria defendida, inclusive, em fóruns multilaterais, como na Conferência de Estocolmo (1972) e na Assembleia das Nações Unidas. A entrada da Argentina conferiu maior complexidade à questão, tanto por envolver uma terceira parte diretamente interessada, como por se tratar de um país com maior capacidade de barganha em termos políticos e materiais. Os resultados políticos desse momento propiciaram a aproximação entre Argentina e Brasil e selaram uma nova

relação de busca por entendimento e de cooperação entre os dois países, que mais tarde transbordariam para áreas como a nuclear e o comércio.

O Capítulo 4 analisa o processo de renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu, ocorrido entre os anos de 2008 e 2011. Fernando Lugo, que governou o Paraguai entre 2008 e 2012, foi eleito tendo como principal bandeira de campanha a promessa de que forçaria o Brasil a renegociar o preço pago pela energia paraguaia produzida em Itaipu que não é utilizada e que é vendida ao Brasil. Os termos que regem as questões financeiras do Tratado de Itaipu constam no Anexo C do documento. Durante o contexto de renegociação, os paraguaios suscitaram muitas das problemáticas que os dois países haviam discutido nos momentos de construção de Itaipu. No mesmo sentido, o Brasil articulou o discurso de defesa de seu interesse nacional tendo como pilares as estratégias adotadas em momentos anteriores em torno de princípios da cooperação e da integração regional. A análise demonstra a importância de Itaipu para a política externa brasileira em termos simbólicos e materiais, na medida em que as repercussões dos processos políticos que a envolvem influenciam as percepções sobre o Brasil no âmbito político regional.

O Capítulo 5, juntamente com a Conclusão Final, compõem a terceira parte da pesquisa. No Capítulo 5, apresentamos e discutimos os principais achados da nossa pesquisa à luz das abordagens teóricas e conceituais discutidas no Capítulo 1. Em consonância com nossa abordagem metodológica, estruturamos o capítulo de forma a identificar os mecanismos causais presentes em cada um dos momentos analisados nos Capítulos 2, 3 e 4. A análise demonstra a continuidade dos mecanismos causais ao longo do tempo. Os achados sugerem que Itaipu, enquanto uma grande obra de infraestrutura, preserva um sentido político perene e permanece como um ativo importante para a política externa brasileira em termos simbólicos de construção de um discurso e de uma prática proativa à cooperação e à integração regional.

Concluimos a pesquisa com algumas considerações finais. As conclusões revelam a importância da construção da usina hidrelétrica de Itaipu para a política externa brasileira, através do estabelecimento de precedentes para a cooperação regional e a gestão compartilhada de recursos naturais na América do Sul. O estudo evidencia Itaipu como um símbolo de cooperação e integração regional, além de uma ferramenta

estratégica para os interesses nacionais do Brasil. São destacados também os significados políticos perenes de Itaipu enquanto uma grande obra de infraestrutura que permanece ativa. Esse aspecto é importante, pois pode orientar novas estratégias para a cooperação e a integração regional, tendo os recursos naturais e as obras de infraestrutura compartilhadas como ativos para o seu incentivo.

Metodologia de pesquisa

Nesse tópico, tratamos da nossa metodologia de pesquisa. O mesmo está dividido em duas partes. Na primeira parte, apresentamos nosso método de pesquisa – o *process-tracing* – e tecemos nossas considerações sobre a sua escolha e a sua utilidade dentro do nosso desenho de pesquisa. Utilizamos o *process-tracing* através de uma adaptação orientada para a produção de pesquisas na área da Análise de Política Externa (APE) (Meegdenburg, 2022). Os apontamentos feitos nessa primeira parte esclarecem também nossa compreensão sobre como o processo de construção do pensamento científico para fins de inferência causal e de validação se relaciona com o estudo da história e da política externa. Na segunda parte, tratamos da periodização, do acesso às fontes e dos dados coletados e analisados nos Capítulos 2, 3 e 4. Apresentamos, ainda, informações relevantes sobre o acesso às nossas fontes de pesquisa e sobre o tratamento dos dados levantados.

Sobre o método

Essa pesquisa usa o *process-tracing* em uma adaptação feita para conduzir estudos na área da APE (Meegdenburg, 2022). Ao fazer a escolha pelo *process-tracing*, buscamos estabelecer relações de causalidade entre os processos discursivos e decisórios do Brasil relacionados à hidrelétrica de Itaipu e os resultados dessas ações para a política externa brasileira. Em outras palavras, primamos por um método de pesquisa que fosse além da pura descrição de fatos históricos. Não é nossa intenção, no entanto, estabelecer modelos deterministas que possam ser generalizados para casos que se aproximem do contexto de

nosso estudo. Oferecemos proposições analíticas mais gerais. Nesse sentido, esclarecemos nossa opção de não adotarmos a metodologia de estudo de caso, visto que essa tende a ser melhor validada quando seus resultados são passíveis de serem reproduzidos em outros contextos (Levy, 2008). Esclarecemos ainda que, não obstante, o fato de oferecermos interpretações sobre os discursos e as narrativas brasileiras como meio para definir os mecanismos causais, estamos mais interessados nos resultados desses processos do que nas intenções que envolvem essa dimensão discursiva. Dessa forma, também não seria uma opção adotarmos a análise de discurso como método de pesquisa.

O modelo de *process-tracing* que adotamos utiliza uma abordagem analítica-interpretivista na definição dada por Meegdenburg (2022). Nessa concepção, estudamos a história para extrair perspectivas sobre o presente (Schrag, 2021, p. 15), com vistas a identificar quais mecanismos moldaram os resultados dos processos históricos analisados (Meegdenburg, 2022). Não obstante, é importante esclarecer que esses mecanismos podem produzir resultados diferentes mesmo em casos onde circunstâncias estruturais semelhantes às analisadas estejam presentes.

Dessa forma, essa pesquisa tem como objetivo entender o comportamento de um ator específico – o Brasil – em termos de prática de política externa em um contexto específico. É preciso considerar que a agência dos atores produz contingência sobre os resultados de suas ações (Meegdenburg, 2022). Essas considerações implicam em limitações para o uso do *process-tracing* quando adotado através de uma abordagem mais positivista, como aquela proposta por Beach e Pedersen (2013). Por esse motivo, optamos por uma proposta menos rígida de uso do *process-tracing*, por considerarmos ser mais coerente com o nosso propósito de pesquisa e mais próximo da nossa “posicionalidade” (Bilgen, Nasir e Schöneberg, 2021) sobre o processo de produção do conhecimento científico nas Relações Internacionais e na APE.

Conforme pontua Meegdenburg (2022, p. 408), “[q]uando aplicamos o [*process-tracing*] à APE, estamos interessados nos mecanismos que moldam os resultados políticos”. Uma segunda observação importante sobre essa perspectiva diz respeito à forma como a autora define o que são mecanismos. Para fins de estudo da APE, Meegdenburg propõe a ideia de mecanismos como constructos analíticos (“*analytical constructs*”). Essa dimensão de mecanismos é orientada por uma perspectiva weberiana

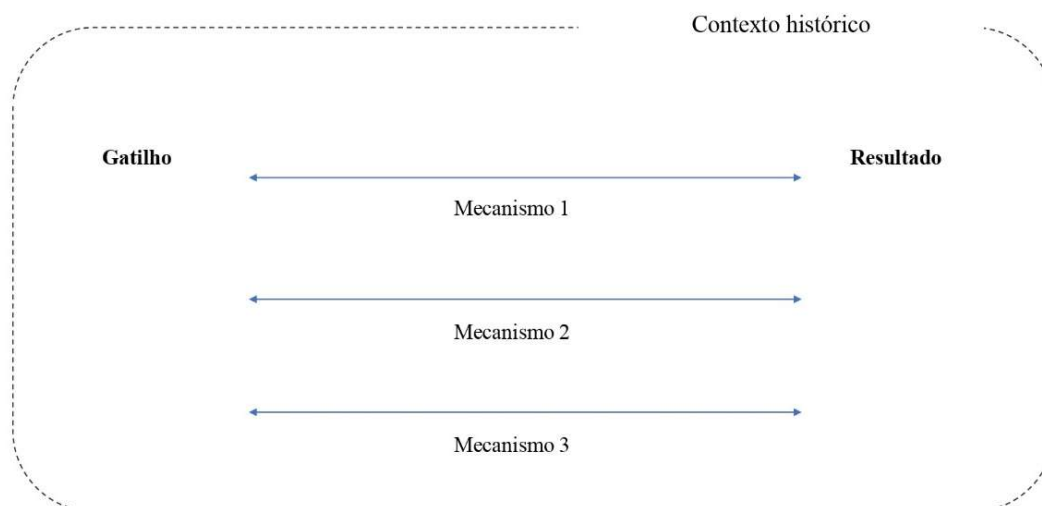
de tipos ideais, na qual mecanismos são entendidos como “abstrações que capturam a essência de um fenômeno social” (Meegdenburg, 2022, p. 409). Nesse sentido, ao tratar mecanismos como constructos analíticos, a pesquisa sobre APE que faz uso de uma abordagem analítica do *process-tracing* está interessada em: “(a) estudar como um mecanismo ou concatenação de mecanismos levaram a um resultado específico; (b) avaliar como o(s) mecanismo(s) funcionaram em um determinado contexto; e (c) abstrair das instanciações específicas proposições mais gerais sobre a formulação de política externa” (Meegdenburg, 2022, p. 409). Essa proposição de uso do process-tracing vai ao encontro do nosso objetivo de pesquisa, pois, além de oferecer subsídios para orientar a pesquisa, o uso do process-tracing através dessa concepção agrega profundidade à análise.

No tocante aos mecanismos, há uma consideração a ser pontuada: Meegdenburg chama a atenção para o fato de que diferentes mecanismos podem atuar de forma conjunta na produção de um resultado. A perspectiva da autora é a de que a formulação de uma ação de política externa se constitui em um processo de justificação e criação através de narrativas. Nesse sentido, um dado resultado pode ser ocasionado pela ação de uma concatenação de mecanismos. A forma como esses mecanismos serão tratados depende de quem faz a investigação. Determinados mecanismos poderão ser tratados com mais relevância a depender do tipo de interpretação que se quer oferecer. Essa opção será sempre de quem faz a análise causal-explicativa. Ao pensar a política externa como uma forma de produção social, cabe ressaltarmos a característica abstrata dos mecanismos que permeiam esse processo. Igualmente, é preciso clareza quanto à nossa intenção de uso de mecanismos através da ideia de constructos analíticos. Esses constructos analíticos são derivados de um processo abstrato de produção social de significados que ganham sentido através de nossa interpretação.

Abaixo, a Figura 1 explica de forma visual como os mecanismos atuam na produção do resultado. No caso de nossa pesquisa, temos quatro resultados específicos onde os mesmos mecanismos causais estiveram presentes na produção dos resultados alcançados. Os resultados são, respectivamente: i) a assinatura da Ata das Cataratas; ii) a assinatura do Tratado de Itaipu; iii) a assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus; e iv) o processo de renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu. Os mecanismos identificados foram, respectivamente: i) o interesse nacional; ii) a necessidade de

cooperação; e iii) a pressão da opinião pública. No Capítulo 6, demonstramos a força de cada um desses mecanismos na produção do resultado nos quatro contextos explicitados acima.

Figura 1 - Modelo visual de uso do process-tracing para a explicação de resultados



Fonte: Elaborada pelo autor com base no modelo proposto por Meedgdeenburg (2022).

Um último ponto a ser considerado é que, ao fazer essa escolha de método, chamamos a atenção para a necessidade existente nos estudos sobre política externa de propor modelos analíticos que expliquem o comportamento de atores que não se enquadram dentro dos parâmetros das chamadas “grandes potências” (Hudson, 2015). O fato de muitos estudos sobre política externa se basearem nos exemplos e práticas das grandes potências cria dificuldades para entender como potências menores formulam suas estratégias de ação em termos de política externa. Esse processo criativo inclui o uso de metodologias que escapem dos parâmetros estabelecidos pelo cânone da disciplina de APE, que é produzida nos países do norte, especialmente nos Estados Unidos da América.

Dessa forma, essa pesquisa oferece um estudo útil para a compreensão do comportamento e das estratégias de política externa de outras potências médias que, assim como o Brasil, possuem relevância nos processos de configuração e de manutenção dos contextos políticos em dimensão regional. O estudo também contribui para entender

outros casos onde existem conflitos por uso de recursos naturais compartilhados, ao fazer uma análise conceitualmente orientada. Essa proposição, no entanto, deve ser considerada observando as questões de escopo e de contingência de cada caso.

Periodização, fontes e dados

Para fins de periodização da pesquisa, dividimos nossos achados em três momentos históricos: i) o período que se inicia com a decisão do Brasil de construir uma hidrelétrica na região de Sete Quedas em 1961 e que segue até a assinatura da Ata das Cataratas em 1966; ii) o período que começa em 1967 e termina com a assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus em 1979; e iii) o processo de renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu, ocorrido entre os anos 2008 e 2011. A escolha desses momentos históricos foi feita porque, nesses três contextos, o Brasil articulou de forma efetiva discursos e ações práticas para responder aos questionamentos levantados pelo Paraguai – e também pela Argentina – acerca de Itaipu. Apesar do caráter político perene de Itaipu, a necessidade de articulação de ações estratégicas pelo Brasil somente entra em curso em momentos em que o país é diretamente questionado sobre os termos do compartilhamento do empreendimento.

O processo de análise da documentação seguiu um padrão de codificação aberta (Oliveira, 2023). Os trechos dos documentos foram selecionados a partir de sua relação com o tema de nossa pesquisa e na medida em que nos auxiliavam a responder nossa pergunta de pesquisa. A partir da análise dos dados levantados, identificamos os mecanismos causais que guiaram as ações brasileiras para o desfecho de cada momento em foco. A escolha dos mecanismos, por sua vez, foi orientada pelas categorias conceituais mobilizadas na revisão de literatura e definidas através da ideia de constructos analíticos. Ao escolher os constructos analíticos de forma conceitualmente orientada, pudemos confirmar nossa hipótese com base nos entendimentos estabelecidos acerca das problemáticas discutidas em nosso referencial analítico. A escolha feita de forma conceitualmente orientada tem também como objetivo evitar possíveis vieses de escolha.

A documentação analisada inclui fontes primárias e secundárias. Relacionamos a seguir cada parte desse conjunto. A primeira parte de fontes é composta por documentação oficial e foi coletada nos arquivos históricos da Seção de Correspondência

Especial (SCE) do MRE. A segunda parte refere-se à documentação extraída da correspondência oficial por meio do programa de gestão documental e de processos eletrônicos, chamado Intradocs, no Centro de Documentação Oficial (CDO) do MRE. A terceira parte das fontes foi acessada no repositório online do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). A quarta parte é constituída por dois tipos de materiais jornalísticos: um que está disponível na Hemeroteca Digital Brasileira e outro que foi consultado diretamente nas páginas online de veículos de comunicação da imprensa brasileira ou encontrado através de pesquisa na plataforma de busca do Google, usando palavras-chave. Uma quinta parte de dados foi consultada no acervo da biblioteca da Memória da Eletricidade. A biblioteca da Memória da Eletricidade disponibiliza a lista de seu acervo de forma online. Após a escolha da documentação que me interessava, o pessoal da Memória da Eletricidade cordialmente escaneou e me enviou todo o material solicitado via e-mail. Essa parte de dados, no entanto, foi usada de forma marginal, mais para fins de triangulação com os outros documentos consultados diretamente no MRE. Toda essa documentação encontra-se à disposição para consulta nos respectivos arquivos mencionados, assim como podem ser solicitadas cópias diretamente comigo, Wilton Dias Barbosa.

As descrições detalhadas de todos os documentos citados estão disponíveis por meio de notas de rodapé ao longo do texto. Por fim, resta mencionar que recorreremos a algumas fontes secundárias para complementar informações contextuais que não conseguimos mapear por meio de documentação oficial, em função das circunstâncias mencionadas anteriormente. Essas fontes secundárias, por sua vez, constituem-se em estudos que trataram do nosso objeto de pesquisa e utilizaram fontes oficiais primárias e matérias jornalísticas de época. Por se tratarem de pesquisas descritivas, as informações de contexto trazem detalhes importantes, algumas baseadas também em participações diretas nos eventos. É o caso das citações do ex-Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Mário Gibson Barboza, em entrevista que concedeu para a publicação “Energia elétrica e integração na América do Sul”, e das citações à obra “*Apuntes para la Historia Política de Itaipú*”, escrita pelo primeiro diretor-geral paraguaio da hidrelétrica de Itaipu, Enzo Debernardi, que teve participação direta em alguns dos contextos de negociação entre Brasil e Paraguai. A obra do engenheiro brasileiro, John Reginald Cotrim,

denominada “Notas sobre os antecedentes da criação de Itaipu Binacional”, também foi uma rica fonte de informações.

A parte metodológica é complementada com o Capítulo 5, no qual apresentamos os resultados encontrados em cada um dos momentos históricos analisados e novamente mobilizamos o nosso método para a construção teórico-argumentativa dos nossos achados. Chamamos a atenção para o fato de que todos os momentos históricos dessa pesquisa contribuem para a formulação de nossas conclusões. Identificamos um elemento de continuidade nas ações discursivas e práticas do Brasil concernentes à Itaipu. Nesse sentido, salientamos que todos os capítulos dessa pesquisa estão interconectados através de uma lógica de produção de sentido e de interpretação, na qual o método é parte intrínseca do processo.

PARTE 1

1 Referenciais analíticos para entender a importância de Itaipu para a PEB

O presente capítulo tem dois propósitos elementares dentro do nosso desenho de pesquisa: o primeiro é apresentar o referencial analítico que nos servirá como guia teórico-conceitual para a condução de nossa pesquisa; o segundo propósito é nos servirmos do corpo de literatura escolhido para identificar os elementos que nos guiarão na escolha dos mecanismos causais, aqui entendidos como “construtos analíticos” (Meegdenburg, 2022). Os mecanismos causais escolhidos nos fornecerão os subsídios para explicar os resultados de nossa pesquisa. Este estudo utiliza elementos históricos para entender as implicações da usina hidrelétrica de Itaipu na práxis da política externa brasileira. Nesse sentido, lançamos mão de três corpos de literatura que discutem, a partir de três enfoques distintos – porém conectados –, problemáticas que são oportunas para a compreensão do nosso problema de pesquisa. A literatura revisada diz respeito aos seguintes aspectos: águas transfronteiriças, grandes projetos de infraestrutura e integração regional.

Trata-se de um corpo de literatura que não foi colocado em perspectiva com as problemáticas resultantes da construção da hidrelétrica de Itaipu para a PEB. Buscamos, através desse referencial analítico, oferecer uma interpretação nova para um caso histórico conhecido na produção acadêmica sobre a política externa brasileira. A escolha do referencial analítico é, dessa forma, também um convite para que aqueles que são familiarizados com a história de Itaipu ampliem suas percepções acerca desse importante empreendimento binacional. Ao colocar em perspectiva o debate sobre águas transfronteiriças, grandes projetos de infraestrutura e integração regional, buscamos demonstrar que Itaipu incorpora muitas das complexidades que permeiam cada um desses temas de pesquisa.

As condutas brasileiras em torno de Itaipu têm implicações importantes na percepção de outras nações, especialmente em âmbito regional, acerca da política externa praticada pelo Brasil. Em sentido mais amplo, os discursos brasileiros sobre Itaipu refletem também os posicionamentos da política externa brasileira em fóruns multilaterais sobre questões que envolvem a soberania nacional, a cooperação, o meio ambiente e o papel das potências médias na configuração política regional. Nesse sentido, nosso referencial analítico-conceitual nos permitirá escrutinar de quais formas o Brasil

instrumentalizou – e continua a instrumentalizar – Itaipu em seu discurso sobre política externa.

Por essa perspectiva, demonstramos que não se trata de uma literatura estéril para nossa pesquisa. Os textos revisados abordam temas e problemáticas importantes para compreender a política externa brasileira e a sua relação com Itaipu. Isso ficará claro para o leitor nos capítulos em que fazemos nossa análise histórica e documental. Nesses capítulos, as problemáticas ora apresentadas estarão aparentes. Por isso, reiteramos a importância do nosso referencial teórico não somente para o nosso desenho de pesquisa, mas, principalmente, para orientar nosso leitor. Orientar no sentido de demonstrar a perspectiva que adotamos para analisar nosso objeto de estudo, ao mesmo tempo que fornecemos elementos para que o leitor possa examinar os pontos em escrutínio no texto através de uma lente crítica.

Por fim, chamamos a atenção para as interconexões existentes entre os três debates. Ao usar diferentes abordagens teórico-conceituais, buscamos aprofundar a observação de um tema que possui diversas camadas. Entender a importância da hidrelétrica de Itaipu na política externa brasileira envolve a necessidade de se agregar diferentes nuances que dizem respeito ao processo de construção material e social desse empreendimento. No mesmo sentido, a perenidade de Itaipu implica em uma constante necessidade de articulação política e discursiva que evoluem junto com as transformações ocasionadas por mudanças políticas conjunturais e estruturais ao longo do tempo. Esclarecidos esses pontos, partimos a seguir para uma breve apresentação de cada um dos tópicos que serão discutidos neste capítulo.

O primeiro tópico aborda as problemáticas relacionadas com as águas transfronteiriças. Trataremos das questões que envolvem o conflito e a cooperação em torno do uso compartilhado de rios transfronteiriços por diferentes Estados. Será dada ênfase na influência dos aspectos relacionados com o poder, em suas formas materiais e ideacionais, nos resultados políticos que envolvem o uso das águas transfronteiriças. O segundo tópico faz uma revisão da literatura sobre grandes projetos de infraestrutura. Daremos atenção especial à construção de grandes usinas hidrelétricas. O propósito é entender como esses empreendimentos se relacionam com os processos políticos internos e externos das nações que os constroem, assim como daqueles que exportam e

compartilham essas tecnologias. Por fim, trataremos das questões que envolvem os processos de integração regional. Iremos analisar o papel do Brasil na integração da América do Sul e explorar a literatura que trata da influência dos recursos naturais e dos grandes projetos de infraestrutura nos processos de integração regional. O capítulo finaliza com algumas conclusões preliminares sobre a importância do presente referencial analítico para a compreensão das implicações de Itaipu para a PEB.

1.1 Águas transfronteiriças: desafios e oportunidades para países ribeirinhos

As águas transfronteiriças têm sido objeto de significativa atenção acadêmica devido às complexidades que envolvem sua governança e por sua importância ecológica (Souza e Versieux, 2015). Do ponto de vista político, as águas transfronteiriças são tratadas em variados campos disciplinares como fonte de conflito e também como uma ponte para a cooperação (Wolf, 2007). Dentre os desafios que as águas transfronteiriças carregam, podemos citar questões relativas às dificuldades para se encontrar meios para uma divisão equitativa desses recursos, problemas relativos à poluição e ao uso insustentável da água nas nações a jusante, além de questões relacionadas à construção de barragens e de outros projetos de infraestrutura no curso de rios compartilhados (Yu et al., 2024). Todos esses aspectos citados podem ocasionar litígios transfronteiriços que, em determinadas situações, transformam-se em conflitos políticos (Espíndola e Ribeiro, 2020). O estabelecimento de cenários conflituosos prejudica as relações diplomáticas entre os países diretamente envolvidos e possui o potencial de evoluir para quadros de instabilidade regional, a depender da extensão dos problemas e da abrangência dos recursos compartilhados (Pohl et al., 2014).

Na medida em que as águas transfronteiriças carregam desafios para sua gestão e governança, elas também oferecem oportunidades para a cooperação entre os países que fazem o uso compartilhado desses recursos (Wolf, 1999). A gestão colaborativa entre países vizinhos para gerir conjuntamente as águas transfronteiriças contribui para promover a paz, fomentar a cooperação regional e garantir uma utilização mais equitativa dos recursos (Pedersen, 2002). Sobre isso, chamamos a atenção para o estabelecimento

de acordos e tratados de cooperação que estipulam regras e normas de acordo com as particularidades políticas, geográficas e culturais de cada região (Vasani, 2023). Os recursos hídricos compartilhados podem gerar benefícios econômicos mútuos ao impulsionar o desenvolvimento econômico através da agricultura, da geração de energia e do aumento do acesso à água doce para as indústrias (Yu et al., 2024). A gestão colaborativa inclui frequentemente esforços para proteger os ecossistemas e a vida selvagem, levando a uma melhor sustentabilidade ambiental de rios, lagos e aquíferos (de Boer et al., 2016).

O intercâmbio de conhecimentos, tais como tecnologias e dados relacionados aos fluxos de água, entre países ribeirinhos, beneficia todas as partes envolvidas (Olvera-Garcia e Neil, 2020). Além disso, as questões hídricas transfronteiriças proporcionam oportunidades para os países criarem organizações regionais e se beneficiarem mutuamente das experiências relacionadas à resolução de litígios, ao aproveitamento econômico e à implementação de práticas sustentáveis de gestão da água (Espíndola e Ribeiro, 2020).

Em conclusão, embora as águas transfronteiriças ofereçam desafios significativos, também oferecem inúmeras oportunidades de cooperação, desenvolvimento econômico e preservação ambiental quando geridas de forma eficaz através de esforços diplomáticos e da cooperação internacional. Dessa forma, observamos que, para além de um elemento importante para o estudo de questões sociais, a água possui características que influenciam também os processos políticos em diversos níveis.

Este tópico visa fornecer uma visão geral dos principais temas, desafios, problemáticas e desenvolvimentos no âmbito da gestão das águas transfronteiriças. Embora o Brasil compartilhe com seus vizinhos rios, lagos e aquíferos, daremos enfoque especial às questões políticas que envolvem o compartilhamento de rios transfronteiriços, por se tratar do objeto central de nossa pesquisa. Conforme explicitamos anteriormente, e ficará claro no decorrer deste trabalho, as questões que envolvem a usina hidrelétrica de Itaipu estão diretamente relacionadas com o aproveitamento das águas do rio Paraná para a geração de energia elétrica.

1.1.1 Definição de águas transfronteiriças

As águas transfronteiriças, também conhecidas como águas internacionais ou compartilhadas, referem-se a massas de água como rios, lagos, aquíferos subterrâneos e até oceanos que atravessam ou formam as fronteiras entre dois ou mais Estados soberanos ou entidades políticas (Wolf, 2007). Estas massas de água estendem-se através das fronteiras geopolíticas e estão sujeitas à gestão, regulamentação e governança compartilhadas pelos países que as compartilham (Wang, van Rijswick e Dai, 2022). As águas transfronteiriças exigem frequentemente a formulação de acordos e tratados de cooperação que instituem normas relacionadas com seu uso equitativo e sustentável e com sua proteção ambiental (De Stefano et al., 2010). Em muitos casos, como foi na assinatura da Ata das Cataratas (1966) e do Tratado de Itaipu (1973), entre Brasil e Paraguai, esses acordos têm o propósito de solucionar litígios ou conflitos entre nações que fazem o uso compartilhado desses recursos (Espíndola e Ribeiro, 2020).

Nesse sentido, as águas transfronteiriças constituem-se como um objeto importante tanto para o estudo acadêmico quanto para a prática das relações internacionais e da política externa dos Estados (Menga, 2015). Contribui, ainda, para sua importância, o agravamento da problemática relacionada com o quadro de mudanças climáticas vivido na atualidade (Dinar et al., 2015). O cenário de mudanças climáticas coloca a água no centro das discussões sobre a sustentabilidade, o uso racional dos recursos naturais e a produção de energia (Espíndola e Ribeiro, 2020). A construção de barragens em rios, incluindo os rios transfronteiriços, é vista como um meio para garantir a segurança energética dos Estados que possuem ou compartilham desses recursos com outros Estados (Llamosas e Sovacool, 2021). Apesar das controvérsias sobre os impactos ambientais que envolvem a produção de energia por meio de hidrelétricas, a prática é considerada como uma forma de geração de energia renovável e de baixa emissão de carbono (Bayazit, 2021).

Uma análise da literatura científica sobre as águas transfronteiriças nos mostra que, a partir da década de 1990, o tema passou de uma percepção negativa – a da “guerra por água” – para uma percepção positiva – a da água como fonte de cooperação entre os Estados (Wolf, 1999). Entender como os recursos hídricos transfronteiriços influenciam

as dinâmicas sociais e políticas de países ribeirinhos é importante para se pensar sobre formas racionais e pacíficas de seu uso e compartilhamento (Mirzaei-Nodoushan et al., 2021). Existem diversos fatores que contribuem para tornar a questão das águas transfronteiriças um tema complexo (Wouters e Vinogradov, 2020). Dentre esses fatores, podemos citar aqueles relacionados com a inexistência de normas específicas no direito internacional para reger contendas em cenários de disputas (Gupta, 2016), as particularidades geográficas de cada caso de disputa ou cooperação (Zeitoun, Mirumachi e Warner, 2011), o peso da soberania estatal na tomada de decisão sobre o aproveitamento desses recursos (Allouche, 2020), além de aspectos estruturais relacionados com as diferenças de poder material entre os diferentes Estados que compartilham esses recursos (Zeitoun e Warner, 2006).

Essas complexidades que envolvem o uso compartilhado de águas transfronteiriças entre diferentes Estados podem estar presentes de forma parcial ou conjunta em um único caso (Grech-Madin et al., 2018). Isso faz com que arranjos institucionais sobre o uso das águas transfronteiriças necessitem ser considerados de acordo com cada caso. As implicações políticas, econômicas, sociais e culturais do uso de rios e outros corpos de água internacionais são de importância primordial quando pensamos em formas de construir arranjos institucionais para a exploração e o compartilhamento desses recursos (Wouters e Tarlock, 2007). Embora a definição sobre o que são as águas transfronteiriças seja simples e precisa, não existe um caminho fácil para o uso compartilhado desses recursos (Uitto, 2004). Os fatores políticos que envolvem o uso compartilhado de águas transfronteiriças e que agregam complexidade a esses processos serão discutidos com profundidade a seguir.

1.1.2 Assimetrias de poder e a cooperação em águas transfronteiriças

Um dos fatores que complexificam as relações que envolvem o compartilhamento e as disputas pelas águas transfronteiriças gravita em torno de aspectos jurídicos, onde o peso da soberania dos Estados é decisivo no saldo dos resultados (Zeitoun, Mirumachi e Warner, 2011). Os aspectos geográficos também contribuem para agregar complexidade

a cada caso. Essas particularidades, no entanto, têm sua relevância relativizada quando agregamos à análise os aspectos que envolvem as assimetrias de poder existentes entre os Estados que compartilham recursos hídricos (Frey, 1993). Considerações acerca de hegemonia e poder em contextos de disputa por recursos hídricos transfronteiriços são úteis para entender as dinâmicas que orientam os processos cooperativos e conflitivos, que muitas vezes escapam aos aspectos jurídico-legais e geográficos (Zeitoun e Warner, 2006). Na medida em que a ausência de guerra não pressupõe a ausência de conflito, contextos aparentemente cooperativos podem esconder relações conflituosas entre as partes envolvidas (Lambert, 2016). Nesse sentido, ao inserir a variável poder em nossas análises, torna-se possível aprofundar nos aspectos políticos através de uma dimensão que pode se apresentar de forma mais subjetiva ao analisarmos cenários de disputa por águas transfronteiriças.

A dimensão que envolve as assimetrias de poder existentes entre diferentes Estados é determinante para se entender os meios e as razões pelas quais um Estado tem mais ou menos acesso à água em cenários de compartilhamento desse recurso (Zeitoun e Warner, 2006). De modo geral, Estados com maior poder relativo possuem vantagens que os permitem conduzir as negociações de forma que tenham seus interesses atendidos em detrimento dos interesses de outros (Casção e Zeitoun, 2010). Pensando em como analisar esse tipo de cenário, Zeitoun e Warner (2006) formularam o conceito de “hidro-hegemonia”. A hidro-hegemonia refere-se a:

Hegemonia no nível da bacia hidrográfica, alcançada por meio de estratégias de controle de recursos hídricos, como captura, integração e contenção de recursos. As estratégias são executadas através de uma série de táticas (por exemplo, coerção-pressão, tratados, construção de conhecimento, etc.) que são possibilitadas pela exploração das assimetrias de poder existentes dentro de um contexto institucional internacional fraco (Zeitoun e Warner 2006, p. 435).

Através da ideia de hidro-hegemonia, é possível identificar duas formas distintas através das quais a prática hegemônica pode ser exercida: uma positiva e uma negativa. Positiva refere-se a uma situação onde o *hegemon* busca alcançar resultados que sejam, em alguma medida, bons para todas as partes envolvidas; negativa, quando o *hegemon* anseia que apenas seus interesses sejam alcançados (Zeitoun e Warner, 2006). O ponto a

ser ressaltado é que nem sempre uma situação que parece cooperativa na perspectiva do *hegemon* é também percebida dessa forma pelos Estados mais fracos da relação (Zeitoun e Allan, 2008). Entender essas dinâmicas é importante para alcançar quadros cooperativos mais equitativos, seja em momentos de negociação ou de reconfiguração de acordos e tratados existentes.

Na medida em que as assimetrias de poder existem, é importante ressaltar as duas dimensões distintas através das quais hegemonia e poder operam: a material e a ideacional (Zeitoun e Warner, 2006). Em termos materiais, Estados mais poderosos possuem maiores capacidades de conduzir projetos de aproveitamento de águas transfronteiriças através da realização de grandes projetos, como, por exemplo, por meio da construção de barragens para a instalação de usinas hidrelétricas ou para a irrigação.

Já em termos ideacionais, Estados mais poderosos podem recorrer a estratégias de *soft power*, pautando as questões que serão entendidas como relevantes para o debate e usando o poder ideacional para conduzir as negociações de modo que os termos dos acordos atendam a seus anseios em detrimento das vontades e necessidades de outros Estados (Zeitoun, Mirumachi e Warner, 2011). Essas considerações sobre hegemonia e suas nuances em contextos de disputa por recursos hídricos são valiosas, pois esclarecem esses contextos particulares. Outras concepções sobre hegemonia e cooperação são igualmente relevantes para entender as relações a nível regional; porém, tratam das relações em contexto mais amplo da ação estatal e da cooperação (Pedersen, 2002).

Sobre os resultados cooperativos alcançados em contextos conflituosos, é importante ressaltar que nem sempre eles são definitivos. Percepções acerca de ganhos relativos podem variar ao longo do tempo e insatisfações podem surgir. Nesses contextos, a habilidade de uso do poder ideacional pelo Estado mais poderoso é mais uma vez definitiva para se ouvir ou silenciar vozes dissonantes. Aspectos relacionados com os contextos políticos regionais e a forma de ação de Estados mais poderosos são relevantes para entender o comportamento de um *hegemon* em relação a conflitos por recursos hídricos. Estados mais poderosos podem ser mais propensos ou menos inclinados à cooperação com seus vizinhos.

Nesse sentido, o poder ideacional pode ser mobilizado também pelos Estados mais fracos. O que difere é que, enquanto um *hegemon* usa o poder ideacional para manter uma

relação de desigualdade, Estados mais fracos fazem uso desse tipo de estratégia para aglutinar forças em torno de seus anseios por mudanças de contextos de dominação. Na literatura sobre águas transfronteiriças, esse tipo de ação é melhor definido através da ideia de táticas “contra-hegemônicas” (Zeitoun et al., 2017).

Táticas contra-hegemônicas consistem em ações que buscam mudar a direção de uma relação considerada desigual (Cascão, 2008). Os recursos são, via de regra, ideacionais e se constituem em um conjunto de estratégias de ação que buscam equalizar as vantagens comparativas frente aos Estados mais poderosos (Menga, 2016b). Dentre as práticas de contra-hegemonia utilizadas, por exemplo, por Estados africanos em contexto de disputa por rios transfronteiriços, Cascão e Zeitoun (2010) citam: i) a reivindicação de posições de moral elevada (aplicação dos princípios do direito internacional da água); ii) o uso da mídia e campanhas de defesa legal contra projetos unilaterais; iii) issue-linkage; e iv) a formação de coalizões entre Estados regionais mais fracos.

Conforme veremos mais adiante, no contexto de negociação e de renegociação do Tratado de Itaipu, o Paraguai fez amplo uso de estratégias de contra-hegemonia em um contexto no qual o Brasil buscava o reconhecimento de outros países regionais sobre seu papel de liderança (Malamud, 2011). No contexto de renegociação ocorrida entre os governos de Lula da Silva e Fernando Lugo, as ações contra-hegemônicas paraguaias foram decisivas para levar o Brasil a abrir espaço para uma renegociação e evitar constrangimentos políticos com outros países regionais e extrarregionais que se mostraram solidários à causa paraguaia (Almeida, 2015). Nesse sentido, os aspectos relacionados com as formas de instrumentalização do poder, seja na forma material ou ideacional, se mostram relevantes por permitirem uma maior margem de manobra política não somente para Estados mais poderosos, mas, principalmente, para os Estados mais fracos de uma relação conflituosa que envolve o uso compartilhado de águas transfronteiriças (Petersen-Perlman e Fischhendler, 2018).

1.1.3 Soberania versus interdependência em águas compartilhadas

Conforme observado por Wolf (1999), a água ignora as fronteiras políticas e possui múltiplas e conflitantes demandas em seu uso. Do ponto de vista geográfico, a existência de um rio transfronteiriço pode servir tanto como fator de aproximação quanto de distanciamento de diferentes povos. Ao longo da história, os rios serviram a diversas civilizações para o alcance de variados propósitos. Os usos mais tradicionais dos rios estão relacionados ao aproveitamento de suas águas para a irrigação e para a navegação. Contemporaneamente, os rios se tornaram importantes para a produção de energia elétrica e, nesse sentido, para o alcance de quadros mais avançados de desenvolvimento de diversas sociedades. Estados nacionais que possuem rios em seus territórios podem utilizá-los como fonte de produção de energia elétrica através da construção de barragens em seus leitos e da instalação de turbinas geradoras de energia.

Quando os rios estão localizados em território nacional, seu uso pode gerar conflitos, que são normalmente resolvidos com base nos ordenamentos legais presentes nos aparatos jurídicos internos dos Estados. No entanto, quando os rios estão localizados em regiões fronteiriças ou são compartilhados por dois ou mais Estados — seja a montante ou a jusante —, o aproveitamento das águas desses rios pode se tornar uma fonte de disputa e, em algumas situações, de conflito. A inexistência de normas estabelecidas no direito internacional que definam claramente os parâmetros de ação de cada Estado ribeirinho torna a questão complexa (Koff, Maganda e Kauffer, 2020). Embora existam orientações gerais que podem balizar as discussões com base no direito internacional, os arranjos jurídicos estabelecidos em situações de uso compartilhado de rios transfronteiriços são, via de regra, alcançados através de conversações diplomáticas e do estabelecimento de acordos e tratados de cooperação (Betiol, 1983; Wolf, 1999).

O caso da construção da usina de Itaipu é ilustrativo de um tipo de situação onde os países envolvidos em uma controvérsia sobre o uso de um rio compartilhado tiveram que levar adiante negociações que resultaram na assinatura de tratados. Nesse sentido, as negociações que ocasionaram a assinatura da Ata das Cataratas (1966) e do Tratado de Itaipu (1973) entre Brasil e Paraguai não apenas colocaram fim a um cenário de escalada conflituosa, como lograram o alcance de muitas inovações no âmbito do direito internacional relacionadas ao manejo e à governança de um rio transfronteiriço, qual seja, o rio Paraná (Betiol, 1983). Essas inovações estão relacionadas com as necessidades que os negociadores encontraram de desenvolver ordenamentos jurídicos que garantissem

uma divisão equitativa dos recursos gerados pela usina hidrelétrica de Itaipu.² A criação da empresa Itaipu Binacional foi um dos avanços mais notáveis (Betiol, 2008).

As particularidades relacionadas com os aspectos geográficos de cada caso de disputa por rios transfronteiriços possuem estreita relação com as dificuldades encontradas em se estabelecer regras gerais de ação (Zeitoun, Mirumachi e Warner, 2011). De modo geral, a posição geográfica pode servir como uma determinante sobre quem tem mais acesso à água (Zeitoun e Warner, 2006). Estados posicionados a montante possuem uma vantagem natural. Aqui é importante ressaltar a questão geográfica em diálogo com os aspectos jurídicos. A geografia cria obstáculos para a criação de um ordenamento jurídico no direito internacional que sirva para todos os cenários conflituosos. Ou seja, o que se aplica a um caso não necessariamente servirá para outro pelo fato de que a geografia carrega particularidades que podem influenciar os resultados de cada negociação particular. Não obstante esse fato, e conforme veremos mais adiante, as interpretações sobre quem pode tirar maior proveito sobre o uso da água podem variar de acordo com as capacidades materiais de aproveitamento e uso da água por cada Estado.

O peso da soberania estatal é outro fator importante a ser considerado quando analisamos os aspectos complicadores que envolvem os rios transfronteiriços (Allouche, 2020). Em última instância, a decisão de cooperar ou não parte de uma tomada de decisão que diz respeito ao ambiente interno dos Estados nacionais (Mirumachi, 2015). O aproveitamento de rios internacionais, especialmente quando relacionado com a produção de energia elétrica, costuma estar ligado a questões de interesse nacional (Menga, 2016a). Como não existe instância superior capaz de obrigar os Estados a se comportarem com base em ordenamentos externos aos seus aparatos jurídicos internos, normas gerais do direito internacional podem ser ineficazes em disputas por águas transfronteiriças (Petersen-Perlman e Fischhendler, 2018). Esse aspecto é ainda mais relevante se considerarmos também o tipo de regime político. Estados governados por regimes políticos autoritários possuem maior dificuldade de incorporar em suas diretrizes de

² Como veremos ao longo dessa pesquisa a ideia de divisão equitativa dos recursos energéticos produzidos na usina hidrelétrica de Itaipu é contestada por setores sociais e políticos paraguaios desde o momento da assinatura do Tratado de Itaipu em 1973.

política externa instrumentos que não estejam pautados em suas próprias determinações e orientações políticas (Allouche, 2020).

Em contraponto com os aspectos apresentados acima, a diplomacia – chamada nesse tipo de contexto de “diplomacia das águas” (Klimes et al., 2019) – aparece como um elemento importante na mediação de cenários conflituosos. O papel da diplomacia das águas consiste em facilitar o alcance de resultados mais cooperativos e harmoniosos em contextos de disputa por águas transfronteiriças (Klimes et al., 2019). A dimensão política internacional que envolve as águas transfronteiriças carrega em seu bojo a necessidade de tratamento diplomático para as questões que envolvem o seu uso e compartilhamento. Nesse sentido, uma diplomacia propositiva ao diálogo é o melhor caminho para o alcance de resultados mais equitativos. Ainda que a percepção acerca de um determinado resultado possa mudar ao longo do tempo, a diplomacia exerce um papel importante na construção de pontes para o diálogo e para a cooperação. Como apontado anteriormente, o caso de Itaipu ilustra como o diálogo diplomático conseguiu construir um caminho para a cooperação. Ainda que haja grande insatisfação por parte do povo paraguaio sobre os termos do Tratado de Itaipu, assinado em 1973.

1.1.4 Águas transfronteiriças e o estudo da política externa dos Estados

As interações envolvendo águas transfronteiriças têm um caráter eminentemente político, como destacado por diversos estudos (Warner et al., 2017; Barua, Vij e Rahman, 2018; Vij, Warner e Barua, 2020). Os canais diplomáticos, por sua vez, representam o meio formal pelo qual os Estados tratam de questões relacionadas ao uso compartilhado de recursos hídricos (Klimes et al., 2019). A diplomacia das águas tem sido frequentemente apontada como crucial para promover a cooperação e resolver conflitos envolvendo águas transfronteiriças (Keskinen, Salminen e Haapala, 2021). No entanto, até o momento, pouca atenção foi dedicada à perspectiva da formulação e dos interesses das políticas externas dos Estados nesse contexto (Pohl et al., 2014). Nesse sentido, demonstramos, nesse subtópico, a importância de estabelecer conexões entre as abordagens existentes nos estudos sobre águas transfronteiriças e as questões pertinentes à formulação e

execução da política externa (Menga, 2016a). Fazemos isso explorando como a cooperação em torno das águas transfronteiriças pode contribuir para alcançar objetivos mais amplos de política externa através de trabalhos que permitem fazer uma aproximação das duas abordagens.

A conexão entre política externa e águas transfronteiriças é particularmente relevante, pois o estudo dessas questões está intrinsecamente ligado às perspectivas de desenvolvimento econômico e social, tanto ao nível doméstico quanto regional (Pohl et al., 2014). Putnam (1988), classificou essa relação entre política interna e política externa como “a lógica dos dois níveis”. A forma como os Estados lidam com conflitos e com a cooperação em torno das águas transfronteiriças influencia positiva ou negativamente sua imagem perante outras nações (LeMarquand, 1976; Adar, 2007; Hassan e Rasheedy, 2007; Gray, 2006; Wheeler et al., 2016). Para a diplomacia brasileira, essa foi uma questão central em vários momentos relacionados com as negociações em torno do rio Paraná. Nessa perspectiva, as águas transfronteiriças podem ser vistas como uma oportunidade para Estados avançarem determinadas agendas de política externa em âmbito regional e também extrarregional. Tratamos dessa perspectiva anteriormente através da ideia de hidro-hegemonia proposta por Zeitoun e Warner (2006). O conceito de hidro-hegemonia, no entanto, tem alcance limitado à análise de conflito e cooperação em torno de recursos hídricos. Como veremos mais adiante nessa pesquisa, o caso brasileiro em Itaipu é ilustrativo de como um empreendimento que diz respeito ao aproveitamento de um rio transfronteiriço foi usado para propagar um ideal mais amplo – regional e extrarregional – de discurso e de prática de política externa.

Cabe ressaltar que o rio Paraná não é o único corpo d'água transfronteiriço no qual o Brasil foi contestado em nível litigioso por outra nação em momentos recentes. A construção das usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio no rio Madeira também resultou em controvérsias diplomáticas com a Bolívia, país que faz o uso compartilhado do rio Madeira com o Brasil (França, 2015). Dada a grande disponibilidade de recursos hídricos na região norte do Brasil e a preferência nacional pela geração de energia através de hidrelétricas, é plausível esperar que futuros conflitos possam surgir na região amazônica entre o Brasil e outras nações devido à construção de barragens para a produção de energia elétrica na região amazônica (Soito e Freitas, 2011). Nessa perspectiva, considerando a centralidade que o território amazônico ganha, cada vez mais,

na comunidade internacional e para a política externa brasileira, é importante pensar, conforme pontuado por Sneddon e Fox (2006, p. 182), abordagens críticas que estudem as águas transfronteiriças através de abordagens multiescalares e multiatores. Projeções alertam para uma escalada de conflitos em rios internacionais, inclusive na América Latina, cuja origem estaria ligada, dentre outros fatores, à construção de usinas hidrelétricas (de Bruin et al., 2023).

1.2 Hidrelétricas, barragens e projetos de nação

A energia hidrelétrica é uma das principais fontes de energias renováveis usadas na atualidade e tem desempenhado um papel significativo no desenvolvimento econômico e social de muitos países em diversas regiões do mundo (Yüksel, 2009). No Brasil, a construção de hidrelétricas está diretamente relacionada aos projetos de desenvolvimento formulados em diferentes momentos históricos da vida nacional (Oliveira, 2018). Não obstante, a construção de hidrelétricas e barragens levanta questões sobre a degradação ambiental com repercussões importantes na vida social, econômica e cultural de povos e sociedades que são afetadas também por seus impactos negativos (Tilt, Braun e He, 2009). Questões relacionadas ao deslocamento de comunidades, com os impactos na fauna e flora, com as mudanças no uso da terra e com a gestão de recursos hídricos compartilhados têm gerado debates acalorados em diversos casos onde ocorreu a instalação de usinas hidrelétricas (Atkins, 2019).

Além desses impactos materiais, a construção de barragens e usinas hidrelétricas possui um caráter imaterial que se traduz em muitas sociedades na forma de discursos nacionalistas e de construção de ideais relacionados com projetos de nação e de poder político (Allouche, 2020). Em casos onde a construção desses projetos ocorre em rios transfronteiriços, as repercussões podem afetar as relações diplomáticas dos países em níveis que vão do bilateral até o regional (Fearnside, 2013). As repercussões ao nível internacional relacionadas à construção de hidrelétricas trazem consigo nuances que podem alimentar a instalação de processos conflitivos, de cooperação e também de integração regional (Keskinen, Salminen e Haapala, 2021).

A partir da segunda metade do Século XX, a construção de usinas hidrelétricas se tornou um dos principais meios para países em desenvolvimento alcançarem melhores patamares de vida social e econômica através do acesso a novas tecnologias e serviços que necessitam de energia para seu funcionamento (Fujikura e Nakayama, 2009). Um dos resultados desse processo de construção de hidrelétricas foi o deslocamento de milhões de pessoas afetadas pelos impactos da construção de barragens que, na contramão do desenvolvimento, tiveram suas vidas e seus meios de subsistência afetados (World Commission on Dams, 2000). Além dos impactos domésticos, as construções de hidrelétricas e barragens passaram a ocasionar impactos ao nível internacional, desencadeando processos de disputas políticas e diplomáticas (Fujikura e Nakayama, 2009). Apesar das tentativas de se buscar formas de tratar a questão através de uma abordagem técnica minimamente padronizada, existe grande dificuldade de se encontrar medidas e resoluções práticas mesmo em instituições como o Banco Mundial, que se firma como um dos principais financiadores desse tipo de projeto ao nível global (Fujikura e Nakayama, 2009).

As dificuldades relacionadas com a mitigação de impactos da construção de barragens e hidrelétricas estão, na maioria dos casos, relacionadas com aspectos políticos com implicações ao nível local, nacional e internacional (Quinn e Akyol, 2021). Em termos políticos e ideacionais, a construção de barragens e hidrelétricas é vista como uma realização de poder nacional e de habilidade técnica (Drake, 2016). Como veremos mais adiante, a construção da hidrelétrica de Itaipu ganhou ímpeto, inicialmente, como um projeto que seria o símbolo de realização política da administração de João Goulart no Brasil (Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1993). Posteriormente, o projeto ganharia nova força dentro de uma perspectiva de industrialização e de um projeto de construção nacional liderado pela ditadura militar que se instalou no país a partir de 1964 (Cervo, 2007, p. 181-190).

A construção de barragens e hidrelétricas possui também uma dimensão relacionada com os interesses econômicos daqueles que executam esses projetos. Em momentos mais recentes, a China desenvolveu uma indústria hidrelétrica que, além de prover os serviços e as tecnologias necessárias, oferece também o financiamento para a construção desse tipo de projeto em regiões como a Ásia, a África e a América Latina (McDonald, Bosshard e Brewer, 2009). No passado recente, o Brasil também

desempenhou papel importante tanto no fornecimento de serviços quanto no financiamento de projetos hidrelétricos em países da América Latina e da África (Dye, 2020; Dye e Alencastro, 2020). Na medida em que a construção de barragens e hidrelétricas tende a ser cada vez mais questionada devido aos grandes impactos negativos desses projetos, existem discursos que defendem esse tipo de infraestrutura como uma solução para a obtenção de energia elétrica com um baixo custo financeiro de manutenção (Ansar et al., 2014). Para países em desenvolvimento com disponibilidade de recursos hídricos, a construção de barragens e hidrelétricas continua a ser um meio para a realização política e econômica (Koch, 2002). Sobre esses aspectos trataremos com mais profundidade a seguir.

1.2.1 As hidrelétricas e o desenvolvimento social e econômico dos Estados

A energia hidrelétrica desempenha um papel crucial no desenvolvimento econômico e social de muitos Estados (Tsfay, Gebreslassie e Lia, 2024). Para países em desenvolvimento que possuem rios que podem ser aproveitados para esse fim, as hidrelétricas são ainda mais relevantes (Yüksel, 2009). Existe um grande debate sobre a geração de eletricidade a partir de hidrelétricas ser ou não uma fonte de energia sustentável (Castro-Diaz et al., 2023). Isso acontece, não obstante, o fato de se tratar de uma fonte de energia renovável (Briones-Hidrovo, Uche, e Martínez-Gracia 2021). As controvérsias dizem respeito a questões relacionadas aos impactos ambientais negativos de grandes proporções que esses projetos ocasionam (Nautiyal e Goel 2020). Mesmo hidrelétricas menores passam a ser contestadas frente à crescente popularização que esse tipo de empreendimento alcançou em várias partes do mundo nas últimas décadas (Kuriqi et al., 2021). Os crescentes debates acerca da necessidade de se pensar formas de enfrentar os quadros de mudanças climáticas colocam o uso da hidreletricidade no centro da problemática relacionada com a preservação ambiental e o uso racional de recursos naturais (Arias et al., 2020).

Visto por outro aspecto, os projetos de energia hidroelétrica têm o potencial de estimular o desenvolvimento econômico, criando oportunidades de emprego durante a

fase de construção e proporcionando uma fonte de emprego técnico especializado de longo prazo na operação e manutenção das centrais elétricas (Liu et al., 2023). Na medida em que viabilizam a disponibilidade de energia elétrica, as hidrelétricas também atraem investimentos externos e promovem a indústria nacional, contribuindo para o crescimento econômico (Sovacool e Walter, 2019). Países que produzem energia elétrica excedente podem ainda comercializar a parte não consumida com seus vizinhos, obtendo receitas financeiras através de uma fonte geradora de energia de baixo custo de manutenção (Ogino, Son e Nakayama, 2021).

Como veremos nos próximos capítulos, a necessidade de energia elétrica para promover o processo de desenvolvimento nacional foi um dos motivos para que Brasil e Paraguai se associassem para construir a usina hidrelétrica de Itaipu. Apesar de o projeto ter cumprido seu propósito no Brasil através do fornecimento de energia elétrica para a ampliação do parque industrial brasileiro, no Paraguai a grande disponibilidade de energia não ocasionou o mesmo efeito. Os paraguaios, no entanto, conseguiram estabelecer uma fonte de receita para o país que é derivada do excedente da energia que é vendida ao Brasil. Esclarecemos mais adiante que o preço pago por essa energia se constituiu como uma das maiores controvérsias nas relações bilaterais de Brasil e Paraguai nos últimos cinquenta anos.

Apesar de ter ocorrido um decréscimo na construção de barragens e hidrelétricas entre as décadas de 1990 e a metade da década de 2000, esse tipo de projeto voltou a ser propagado através de discursos ideologizados como uma alternativa para viabilizar o desenvolvimento de muitos países situados em regiões mais pobres, especialmente em África, em momentos mais recentes (Dye, 2022). Não obstante os impactos negativos anteriormente mencionados, os discursos para a retomada da construção de barragens e hidrelétricas respaldam-se na ideia de modernização do Estado através da distribuição e acesso à energia elétrica e da promessa de industrialização. Dentro dessa tendência, Dye (2022), mostra uma importante relação entre empresas e corporações provenientes do chamado Sul Global como fornecedoras de financiamento e de serviços para esse tipo de infraestrutura. A demanda mundial por commodities, especialmente aquelas abundantes em países em desenvolvimento, proporcionou, nas últimas décadas, os recursos necessários para que nações do Sul Global contratassem e executassem projetos de infraestrutura desse tipo.

A relação de força entre a necessidade de se pensar formas racionais de uso dos recursos naturais e a necessidade de viabilizar formas para o desenvolvimento se constitui como um dos grandes desafios relacionados com a construção de barragens e hidrelétricas. O crescimento populacional e a necessidade de preencher o *gap* existente entre a oferta e a demanda por energia elétrica são apontados como um dos responsáveis pelo recente boom na construção de hidrelétricas em várias partes do mundo (Zarfl et al., 2015). Alternativas para o uso de rios na geração de energia elétrica sem a construção de grandes barragens estão em curso e ganhando popularidade em países como a China e a Alemanha. São as chamadas “*pumped storage*” (central hidrelétrica reversível no português). O sistema se constitui de uma usina composta por dois reservatórios em diferentes níveis de elevação, onde a água do reservatório mais baixo é bombeada para o mais alto para alimentar o ciclo de geração de energia. Por sua lógica de funcionamento, os reservatórios demandam barragens com áreas de alagamento menores.

Não obstante o grande número de hidrelétricas desse tipo que foram construídas recentemente e outras tantas planejadas, o uso de barragens tradicionais continua sendo uma alternativa para a geração de energia elétrica em várias partes do mundo (Rojanasakul e Bearak, 2023). Para hidrelétricas, a grandeza tem relação direta com a capacidade de geração de energia. Além disso, como discutiremos mais adiante, as grandes obras de infraestrutura continuam a ser utilizadas como forma de aglutinar poder em torno de projetos políticos.

1.2.2 Desafios e complexidades na construção de barragens e hidrelétricas

A construção de barragens e hidrelétricas é um processo complexo e multifacetado. Esse tópico explora as dificuldades e complexidades associadas à construção de hidrelétricas, abordando aspectos ambientais, sociais, econômicos e de engenharia. Um dos desafios ambientais mais significativos relacionados com a construção de barragens e hidrelétricas é a mudança dos *habitats* naturais. As barragens alteram os ecossistemas fluviais, levando à submersão de terras, ao deslocamento da flora e da fauna, promovendo também alterações nos padrões de fluxo da água dos rios. Além dos profundos impactos na

biodiversidade, a construção de barragens está relacionada com o desequilíbrio econômico e social de povos autóctones e de populações ribeirinhas que sofrem com as consequências negativas desses projetos.

Outras problemáticas relacionadas com a construção de barragens e hidrelétricas dizem respeito à perda da qualidade da água dos rios, a intensificação de processos erosivos e à perda de patrimônios culturais. No Brasil, país com tradição na construção de barragens e hidrelétricas, todas essas problemáticas são encontradas, em maior ou menor escala, em empreendimentos realizados em todas as regiões do território nacional. O Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), que tem suas origens ligadas ao Movimento Justiça e Terra³, luta ativamente para representar o direito de ribeirinhos e de populações afetadas pela construção de barragens e hidrelétricas no Brasil (Ribeiro e Morais, 2019).

Ainda no que diz respeito às questões ambientais que envolvem a construção de hidrelétricas, Ocko e Hamburg (2019) chamam a atenção para o fato de que:

A energia hidrelétrica é atualmente a principal fonte de energia renovável no mundo, contribuindo com dois terços da geração global de eletricidade de todas as fontes renováveis combinadas. Na verdade, mais de uma dúzia de países utilizam a energia hidrelétrica para produzir mais de 75% da sua necessidade de eletricidade (dentre os quais, Paraguai, Nepal, Noruega e Etiópia) e a geração de energia hidrelétrica na China mais que quadruplicou de 2000 a 2017. A geração de eletricidade por meio de hidrelétricas deverá crescer de 45 a 70% até 2040 a depender das políticas futuras, com 3700 novas hidrelétricas planejadas ou já em construção (Ocko e Hamburg, 2019, p. 14070).

Sobre as dimensões políticas que envolvem as construções dessas barragens e hidrelétricas, Llamosas e Sovacool (2021), chamam a atenção para o fato de que mais de 70% das barragens e hidrelétricas projetadas ou em construção estão localizadas em bacias e rios transfronteiriços. A Europa, região com os rios mais fragmentados no mundo, enfrenta os desafios para alcançar melhores objetivos de capacidade instalada de geração de energia renovável e de atingir patamares mais altos de descarbonização

³ O Movimento Justiça e Terra foi criado em 1978 para representar as populações deslocadas durante o processo de construção da usina hidrelétrica de Itaipu. As lutas sociais ocasionadas pela construção da hidrelétrica de Itaipu se constituem como um capítulo da história de Itaipu que é raramente problematizado pela historiografia e pelos estudos da política externa brasileira.

(Carolli et al., 2023). A fragmentação de rios é, em grande medida, relacionada com a construção de barragens e hidrelétricas velhas que são consideradas ineficientes para os parâmetros atuais. Enquanto a remoção dessas barragens poderia desobstruir os rios e contribuir para a melhora da navegabilidade e dos quadros de descarbonização, a construção de novas hidrelétricas é defendida para uma melhora dos números de produção de energia renovável (Carolli et al., 2023). Essa relação antagônica ameaça rios ainda pouco explorados em regiões menos desenvolvidas do continente, como é o caso dos Balcãs. Nesse sentido, é um dilema que coloca em rota de conflito as políticas por produção de energia renovável e de proteção ambiental (Carolli et al., 2023).

Em outras regiões do mundo, como no Sudeste Asiático e na África Subsaariana, o acesso à energia elétrica continua a ser um desafio para uma grande parcela da população. No Sudeste Asiático, 65 milhões de pessoas vivem sem acesso à eletricidade e na África Subsaariana, apenas 43% da população tem acesso à energia elétrica (Blimpo e Cosgrove-Davies, 2019). Para essas regiões, a energia hidrelétrica é vista como uma alternativa para a geração de eletricidade devido à grande disponibilidade de rios e por se tratar de um tipo de geração feita a partir de um recurso renovável (Markkanen, Braeckman, e Souvannaseng, 2020). A Etiópia é exemplo de um país da região subsaariana que está finalizando um grande projeto hidrelétrico no rio Nilo. A construção despertou diversas controvérsias com o Egito e o Sudão, porém é defendida pelo governo etíope como uma solução para a demanda interna e de outros países vizinhos através da venda do excedente (Tawfik, 2016). Voltaremos a tratar desse caso no subtópico 1.2.4 para explorar os aspectos políticos-ideológicos relacionados com a construção dessa hidrelétrica.

Outras dificuldades concernentes à construção de hidrelétricas dizem respeito a questões relacionadas com as capacidades estatais de países que optam por essa alternativa energética (Pereira, Mertens e Abers, 2023). Disponibilidade de recursos financeiros e conhecimento técnico são fatores essenciais que, quando não estão disponíveis internamente, devem ser contratados através de parcerias externas. No tocante aos recursos financeiros, as dificuldades são maiores para países em desenvolvimento que necessitam recorrer a instituições financeiras internacionais para angariar fundos para esses projetos que são por natureza dispendiosos. Markkanen, Braeckman e Souvannaseng (2020), demonstram que, nos últimos 30 anos, os financiamentos para

usinas hidrelétricas passaram a ser feitos na maioria dos casos por instituições financeiras privadas que exigem maiores garantias dos contratantes.

As dificuldades se aprofundam pelo fato de que muitos países em desenvolvimento enfrentam contextos políticos internos instáveis, além de elevados índices de corrupção. Essa realidade implica em acordos mais onerosos que comprometem a maximização dos benefícios da infraestrutura instalada. Em muitos casos, a disponibilidade de recursos naturais acaba beneficiando as instituições financeiras em detrimento das populações locais. Motta, Wolf e Schipper (2023) exploram essa questão demonstrando como projetos hidráulicos de infraestrutura afetam comunidades locais em benefício de redes de interesse nacionais-internacionais, mesmo quando esses empreendimentos ainda estão em sua fase de planejamento.

Discutimos anteriormente os papéis desempenhados por Brasil e China no fornecimento de recursos financeiros e de conhecimento técnico para projetos hidrelétricos em outros países e regiões. Nesse sentido, cabe acrescentar que, apesar de haver a ideia de que esses acordos financeiros servem como instrumento de *soft power* para países provedores desses recursos alcançarem uma melhor imagem em suas projeções internacionais, evidências demonstram que, tanto no caso brasileiro, quanto no caso chinês, as motivações para as parcerias são motivadas principalmente pela busca de lucro de atores estatais e privados (Freeman, 2017; Dye e Alencastro, 2020). O caso de Itaipu é demonstrativo de como as dívidas contraídas nesse tipo de empreendimento podem ser onerosas para os Estados que as contraem. O Paraguai demorou cinquenta anos para quitar sua dívida com o Brasil e as críticas dos paraguaios sobre os termos do tratado que viabilizou a construção da hidrelétrica acompanham a história da obra (Folch, 2016). Apesar de pouco estudado na literatura internacional (Jacob Blanc, 2018), o caso de Itaipu oferece vários níveis de análise – local, nacional e internacional – de problemáticas relacionadas com a construção de usinas hidrelétricas.

1.2.3 Barragens e hidrelétricas na gestão de rios transfronteiriços: aspectos políticos e diplomáticos

Os rios transfronteiriços são recursos naturais valiosos que muitas vezes atravessam vários países. A gestão de rios transfronteiriços exige acordos diplomáticos e o estabelecimento de modelos de governança que considerem as necessidades e os interesses de todas as partes envolvidas no uso compartilhado desses recursos (Koff, Maganda e Kauffer, 2020). Esses rios são de suma importância no contexto do desenvolvimento econômico e social, visto que são usados para diversos fins, tais como: abastecimento, irrigação, produção industrial, geração, navegação ou para o uso conjugado entre diferentes propósitos (Toset, Gleditsch e Hegre, 2000). No caso de construção de barragens para instalação de hidrelétricas, os impactos no fluxo de água podem afetar as nações a jusante e, em alguns casos, a montante dos locais das obras (Sneddon e Fox, 2006). Por seu caráter internacional, esses projetos são invariavelmente tratados no âmbito das diplomacias nacionais. Devido ao caráter político que a água adquire nesses contextos, a chamada “diplomacia das águas” ganha cada vez mais espaço nos estudos que tratam dessa problemática (Keskinen, Salminen e Haapala, 2021).

As disputas sobre a gestão dos rios transfronteiriços podem evoluir para conflitos, muito embora a cooperação tenha sido o caminho mais recorrente (Wolf, 1999). Os esforços diplomáticos centram-se, frequentemente, em estabelecer mecanismos de prevenção e resolução de conflitos para garantir que as divergências sejam resolvidas de forma pacífica (Keskinen, Salminen e Haapala, 2021). Numerosos acordos e tratados internacionais regem a utilização e gestão de rios transfronteiriços entre diversos países em variadas regiões do mundo (Wolf, 2007). Os diplomatas desempenham um papel crucial na interpretação, implementação e aplicação destes acordos, que podem ser complexos e muitas vezes controversos (Klimes et al., 2019). Nesse sentido, os esforços de colaboração para construir e operar barragens e hidrelétricas em rios transfronteiriços fortalecem os laços diplomáticos entre as nações, promovendo a estabilidade e a cooperação regional (Yihdego, Rieu-Clarke e Cascão, 2016). Frente às expectativas de construção de novas barragens e hidrelétricas em rios transfronteiriços de várias regiões do mundo (Llamosas e Sovacool, 2021), os desafios atuais estão relacionados com a busca de soluções inovadoras que equilibrem as necessidades energéticas, as preocupações ambientais e os interesses das nações ribeirinhas (Rogers et al., 2023).

Os aspectos políticos e diplomáticos relacionados com a construção de barragens e hidrelétricas passam a ter uma dimensão política cada vez mais importante devido ao

aprofundamento dos debates sobre transição energética e o uso de energias renováveis. Nesse cenário, não é somente a construção de barragens em rios transfronteiriços que passa a ter implicações geopolíticas. O tema das barragens está sendo cada vez mais discutido em fóruns multilaterais e pesquisadores passam a dedicar cada vez mais espaço para as questões da água em diversas disciplinas. Em um estudo recente, Zhang e Gu (2023) mapearam mais de 35.000 barragens em todo o mundo. Os achados mostram que nas últimas três décadas as barragens contribuíram de forma dramática para o aumento da área coberta por água no planeta, especialmente em países em desenvolvimento localizados na Ásia e na América do Sul.

No caso das barragens localizadas em rios transfronteiriços, as questões políticas se tornam mais iminentes, dado que aspectos relacionados com a soberania e o interesse nacional dos Estados tendem a dificultar as negociações sobre o uso desses recursos (Sadoff e Grey, 2005). Nesse sentido, há também a necessidade de olhar mais criticamente para os aspectos políticos da água, a fim de se pensar novas possibilidades relacionais para o uso e a exploração desse recurso em suas diversas finalidades e dimensões (Rogers et al., 2023).

Keskinen et al. (2023) estabelecem uma relação entre a diplomacia e a construção de confiança entre diferentes atores internacionais em contextos de disputa por águas transfronteiriças. Para os autores, a ação diplomática é peça essencial na construção de relações harmoniosas na medida em que possibilita a conexão entre as partes através de expectativas de comprometimento e de credibilidade, além de abrir espaço para que variáveis sociais e psicológicas sejam incorporadas dentro dos processos de negociação. Outros estudos mais recentes também exploraram a influência de outros fatores imateriais nas relações que envolvem o uso compartilhado de recursos hídricos entre diferentes nações. Ramawadh et al. (2023), por exemplo, chamam a atenção para as questões relacionadas com a afetividade e com a espiritualidade em contextos de negociações sobre águas transfronteiriças. Enquanto os fatores racionais são geralmente aqueles aos quais as discussões políticas tendem a dar maior ênfase, os autores defendem que aspectos menos tangíveis, como os religiosos, deveriam ser considerados nos processos de negociação, pois criam espaço para uma maior aproximação entre as partes em termos de reciprocidade emocional.

Seide e Fantini (2023) também exploram a dimensão das emoções na diplomacia das águas. Um ponto central da pesquisa é chamar a atenção para o fato de que a literatura sobre diplomacia da água tende a tomar como referência de análise o nível estatal no qual o Estado é entendido como um ator racional. Essas abordagens deixam pouca margem para se considerar o papel das emoções de diplomatas, engenheiros e outros atores sociais envolvidos nesses processos. Os autores argumentam que uma cooperação efetiva seria mais tangível se as partes considerassem esses aspectos relacionais.

1.2.4 Grandes barragens, hidrelétricas, nacionalismo e a materialização de projetos políticos

Grandes projetos tecnológicos de infraestrutura, como é o caso das grandes barragens e hidrelétricas, são frequentemente usados como símbolos políticos pelas elites governantes para ganhar legitimidade e reforçar o sentimento de identidade nacional e de patriotismo entre os cidadãos de uma nação (Menga, 2015). Esses empreendimentos são usados em muitos contextos como símbolos de modernização (Deets, 2009). Nesse sentido, grandes projetos de infraestrutura são também associados à figura do Estado e do governante no poder (Steinberg, 1987). Na medida em que simbolismo e materialidade gravitam em espectros distintos no processo de construção social, determinados artefatos – como é o caso das grandes infraestruturas tecnológicas – carregam ambas características quando se trata da produção de consenso em torno de governos e de projetos políticos (Steinberg, 1987).

No nível de produção simbólica da realidade, o empenho em torno da realização de grandes projetos de infraestrutura torna-se elemento de realização nacional (Rego, Reis Irigaray e Chaves, 2017). Em termos materiais, os grandes projetos são entendidos como aqueles que fornecerão os meios para o alcance da transformação da realidade (Bridge, Özkaynak e Turhan, 2018). De modo geral, as justificativas para a construção dessas grandes obras giram em torno da busca por melhores condições sociais e econômicas. Vozes dissonantes a esses projetos passam a ser taxadas como “inimigas da nação” entre aqueles que defendem os ideais propagados pelas elites políticas (Menga, 2015).

Mohamud e Verhoeven (2016), investigaram como a construção de barragens foi utilizada como um elemento essencial no processo de reconstrução da identidade nacional e da instauração de um novo regime político no Sudão em um período histórico recente. A construção de barragens permitiu que a elite governante lançasse um projeto de reconstrução nacional com bases políticas (nacionalismo-militar) e religiosas (islamismo), no qual as barragens foram um elemento agregador de ambos aspectos através da ideia de modernização do Estado e da promoção do orgulho nacional. Através das barragens, foi possível lançar um grande projeto de produção agrícola e de acesso à energia elétrica. O papel das barragens em termos políticos foi o de fornecer os elementos materiais para os discursos e para a propaganda dirigida pelas elites em poder na busca por consenso e consolidação de seu projeto hegemônico.

Nessa mesma direção de pesquisa, Menga (2015) mostra como a barragem de Rogun no Tajiquistão serviu como elemento de fomento para a criação de uma identidade nacional e de um espírito patriótico entre a sociedade tadjiquistanesa. Menga chama a atenção para as particularidades relacionadas com a formação do Estado do Tajiquistão, assim como de outras nações da Ásia Central. O processo de formação dos Estados nacionais nessa parte do mundo foi feito sob o forte domínio político-ideológico da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Após o fim do bloco soviético, o comunismo deixou de ser o fator de legitimidade das elites políticas. Nesse sentido, a construção da barragem de Rogun, defende Menga (2015), cumpriu a necessidade de se criar símbolos nacionais em torno dos quais as lideranças políticas pudessem fortalecer a legitimidade de sua autoridade. Mellon (2010) utiliza outros tipos de artefatos como elemento de análise para discutir a necessidade de países da América Central criarem seus próprios mitos nacionais no período do pós-Guerra Fria.

A construção de grandes barragens contribui também com a produção de consenso político em nível externo. Grandes projetos tecnológicos de infraestrutura são vitrines que mostram para outras nações a capacidade de realização de um Estado (Steinberg, 1987). Freeman (2017), por exemplo, infere se os construtores de grandes barragens contribuem para a China alcançar melhores relações com seus vizinhos em termos de objetivos de política externa. Brendel (2020) faz uma discussão sobre como os engenheiros especializados na construção de barragens se tornaram parte importante da elite política na Espanha franquista. As conexões políticas e as parcerias técnicas estabelecidas pela

ditadura franquista através de seus engenheiros especialistas em construção de barragens serviram como ferramenta para aproximar e legitimar seu governo frente a outros países da comunidade internacional. Internamente, a ditadura franquista usou a construção de barragens para exercer poder frente a seus opositores e apoiadores, dificultando e facilitando o acesso à água e energia (Swyngedouw, 2007).

No Egito, a construção da barragem de *Aswan* durante a década de 1960 mudou a configuração geopolítica da região no contexto da Guerra Fria. As repercussões desse projeto afetaram diretamente os interesses da política externa dos Estados Unidos da América (EUA) na região saariana e no Oriente Médio. Ao negar o financiamento para a construção da obra, a administração do presidente Dwight Eisenhower (1953-1961) acabou levando o Egito para a zona de influência da União Soviética, que se prontificou a fornecer os subsídios para o projeto (Borzutzky e Berger, 2010). Como veremos mais adiante, a hidrelétrica de Itaipu também foi usada pela ditadura brasileira como um elemento para enaltecer a grandeza nacional e para propagar o discurso sobre o desenvolvimento e a integração regional.

1.3 Integração regional e cooperação em recursos hídricos e energéticos

Os processos de integração regional são arquitetados em torno de uma diversidade de aparatos institucionais que passam pelos níveis social, econômico, político e cultural (Schneider, 2017). Dentre esses níveis, o econômico tem recebido maior ênfase nos estudos sobre a integração regional (Bonilla-Bolaños, 2021). Não obstante, o fato de que os aspectos sociais, políticos e culturais tenham recebido menor atenção por parte dos estudiosos, esses são cruciais para se entender como as dinâmicas relacionadas com a integração regional se comportam (Manatschal, Wisthaler e Zuber, 2020). Em momentos mais recentes, as questões relacionadas com o meio ambiente e os recursos naturais também têm recebido atenção dentro dos debates sobre a integração regional (Bressan e Garcia, 2023). O cenário de mudanças climáticas vividos na atualidade e a necessidade de se pensar formas de desenvolvimento sustentável tendem a dar centralidade para as problemáticas relacionadas com o meio ambiente em fóruns políticos que outrora

dedicaram menos espaço para esse tema (Tosun e Peters, 2021). Os recursos hídricos e energéticos são peças chave dentro desse contexto de busca por uma economia mais limpa e integrada.

Nesse tópico, exploraremos algumas questões relacionadas com os processos de integração regional em perspectiva com as águas transfronteiriças e o seu uso para a produção de energia elétrica. Demonstraremos como o Brasil, desde os primeiros momentos em que os debates sobre o uso compartilhado de recursos naturais passaram a ser pautados em fóruns multilaterais, articulou seu discurso em prol de uma agenda para a integração regional por meio das águas transfronteiriças. A centralidade do Brasil para o processo de integração regional na América do Sul delega ao país grande responsabilidade sobre a realização desse esforço político (Puntigliano, 2011). Nesse sentido, as problematizações apresentadas serão úteis para entender como o processo de negociação política em torno da construção da usina hidrelétrica de Itaipu serviu como um esforço concreto para a integração regional na América do Sul através da assinatura de acordos, tratados e da criação de instâncias regionais para mediação do uso dos recursos hídricos da Bacia do Prata (Doratioto, 2014, p. 157-169).

1.3.1 O Brasil e a integração regional da América do Sul

O discurso brasileiro sobre integração regional está em grande medida atrelado à ideia de que o país exerce certo grau de liderança entre os países regionais (Mariano, Ramanzini Júnior e Vigevani 2021). Não obstante, o fato de que uma liderança regional brasileira seja mais produto de retórica do que de ações práticas (Malamud, 2011), houve momentos em que o Brasil de fato buscou essa posição. Historicamente, o discurso expresso pela diplomacia brasileira sobre o Brasil ocupar uma posição de líder regional pode ser localizado em pelo menos três momentos particulares: i) durante os debates que levaram à criação da Liga das Nações (1919) (Garcia, 1994); ii) nas negociações para a criação da Organização das Nações Unidas (1944) (Garcia, 2011); e, iii) durante a administração do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) (Malamud, 2011). Burges (2015) chama a atenção, ainda, para a administração do presidente Fernando Henrique Cardoso

(1995-2002), durante a qual a retórica foi de evitar demonstrações públicas oficiais acerca dos interesses do Brasil em exercer a liderança regional, mesmo que a área fosse tratada como prioritária dentro das estratégias de inserção internacional daquele governo. É pertinente pontuar que, embora em três dos quatro momentos acima mencionados, o Brasil tenha adotado abertamente a postura de se colocar como líder no conjunto regional de nações, essa percepção não foi validada por seus representantes (Garcia, 1994; Garcia, 2011, Malamud, 2011).

Na medida em que os discursos relacionados com a promoção de uma imagem de liderança não são um traço contínuo em termos de política regional (Nolte e Schenoni 2021), o discurso relacionado com a necessidade de integração regional mostra-se perene na política externa brasileira (Rocha e Medeiros 2021). Somente em momentos recentes, durante os governos de Michel Temer (2016-2019) e Jair Bolsonaro (2019-2022), essa continuidade sofreu determinado grau de interrupção (Fuccille, Luciano e Bressan 2021). Nesse sentido, existem alguns marcos em termos de política regional que estão diretamente relacionados com o processo de articulação do discurso brasileiro sobre integração regional para fins práticos. A construção da hidrelétrica de Itaipu foi instrumentalizada pela política externa brasileira, em muitos momentos, como um esforço para a integração regional (Lima, 2013). Dentro desse mesmo processo, as negociações com a Argentina derivadas da construção de Itaipu e relacionadas com o aproveitamento das águas do rio Paraná também são entendidas como marcos da política de reconhecimento dos dois países, com implicações relevantes para a política e a integração regional (Saraiva, 2010). A aproximação entre Argentina e Brasil, naquele contexto, é entendida por estudiosos da política externa brasileira como um catalisador dos processos institucionais de integração regional que tomariam forma anos mais tarde através do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) (Bandeira, 1987).

A importância de localizar o discurso brasileiro sobre integração regional em interface com os projetos de aproveitamento dos recursos hídricos do rio Paraná é importante, pois tem relação direta com as problematizações da nossa pesquisa. Existe uma escassez de estudos que abordem a relação entre o compartilhamento de recursos hídricos e suas repercussões para os processos de integração. Em um dos poucos estudos que fizeram essa aproximação, Muller, Chikozho e Hollingworth (2015) concluíram que o compartilhamento de recursos hídricos transfronteiriços não leva diretamente a um

aprofundamento dos processos de integração regional em aspectos mais amplos. Não obstante, os autores apontam para o simbolismo político que projetos de compartilhamento de águas transfronteiriças carregam. Esse aspecto simbólico é importante, pois reflete as abordagens discursivas brasileiras em diferentes momentos históricos relacionados com o aproveitamento do rio Paraná. Por outro lado, os estudos conduzidos pelos autores citados tomaram a África do Sul como estudo de caso. Na América do Sul, existem pesquisas que apontam para a importância das águas transfronteiriças como um elemento de aproximação entre as nações desse espaço geográfico, com implicações importantes para os aspectos sociais e econômicos do processo de integração regional (Alcañiz e Berardo, 2016).

A postura proativa do Brasil em favor dos processos de integração regional na América do Sul tem relação também com sua busca por um melhor status na comunidade internacional (Buarque e Ribeiro, 2023). Especialmente para as chamadas “potências médias” aspectos relacionados com um status positivo têm implicações importantes para o alcance de objetivos de política externa (Duque, 2018). Em termos regionais, o Brasil se preocupa com a manutenção de um status ativo para a manutenção da paz regional e com vistas ao alcance da liderança regional (de Sá Guimarães e Herminia de Almeida, 2018). Em termos geopolíticos, as águas do rio Paraná possuem um aspecto sensível que passa de forma mais acentuada pela produção de energia e pela navegação. Apesar de que essas questões estejam institucionalizadas entre os países que compartilham o rio Paraná, conflitos sobre o seu uso aconteceram de forma relativamente frequente no Século XXI (Espíndola e Ribeiro, 2020).

Recentemente, a Argentina e o Paraguai tiveram atritos diplomáticos relacionados com a navegação no rio Paraná (Wojciechowski, 2023). Essas dinâmicas apontam que mesmo em ambientes institucionalizados, os conflitos podem surgir. Se ampliarmos o escopo da análise, veremos que na região Norte do Brasil, em território amazônico, essa questão deverá ganhar centralidade em momentos futuros próximos (Soito e Freitas, 2011). A importância geoestratégica da Amazônia e dos diferentes recursos naturais que os vários países amazônicos compartilham, dentre eles, as águas transfronteiriças, são essenciais para o desenvolvimento desses países e carecem de instituições regionais que coordenem seu uso racional e sustentável (Aragón, 2018). Os contenciosos em torno do

rio Madeira entre a Bolívia e o Brasil, anteriormente comentados, são ilustrativos dessa conjuntura que está em marcha (França, 2015).

1.3.2 As águas transfronteiriças e os processos de integração regional

Algo a ser reconhecido sobre o processo de cooperação regional que tomou forma entre o Brasil e os países do chamado Cone Sul é o papel das águas transfronteiriças como elemento propulsor do movimento (Siegel, 2017). Além das questões relacionadas com a produção de energia elétrica, a navegação foi fator central que remonta a momentos históricos anteriores às grandes obras hidrelétricas que a região passou a assistir a partir do Século XX. Nesse sentido, é interessante notar como as águas transfronteiriças foram responsáveis por aproximar politicamente os países daquela região em um período histórico de longa duração (Blanc, Freitas, e Frank, 2018).

Existem outras variáveis favoráveis para que a integração regional no Cone Sul tenha acontecido de forma mais rápida e institucionalizada quando comparada à região Norte do Brasil. Os aspectos demográficos e geográficos da região Sul tendem a facilitar o contato entre os diferentes países da região. Nesse sentido, as águas transfronteiriças se mostram como um elo importante entre as diferentes partes. Em contraponto com o argumento de Muller, Chikozho e Hollingworth (2015) de que as águas transfronteiriças não apresentam características indutoras aos processos de integração regional, o exemplo da região do Prata nos mostra o oposto. Na região platina, as águas transfronteiriças sempre exerceram forte influência nos processos de aproximação – e também de afastamento – político das nações daquele espaço geográfico em diferentes momentos históricos (Silvestri, 2018).

Barquet, Lujala, e Rød (2014), exploram sobre até que ponto o estabelecimento de áreas de conservação transfronteiriças contribui para a estabilização de cenários conflituosos entre Estados. Os autores não tratam diretamente de processos de integração regional, porém, seus achados apontam para a importância dessas áreas como elemento pacificador das relações interestatais. A criação de áreas de preservação transfronteiriças aproxima as partes interessadas, criando um senso de confiança, de fomento à cooperação

e de incentivo à criação de identidade comum. Barquet, Lujala e Rød (2014) estendem esse entendimento para cenários de cooperação sobre águas transfronteiriças. Sobre esse aspecto, discutimos como a diplomacia é importante na criação de confiança entre diferentes atores que compartilham recursos hídricos (Keskinen et al., 2023). No mesmo sentido do que postulam os autores supracitados, a convergência de interesses em torno de objetivos comuns – os quais envolvem o uso de recursos naturais compartilhados – é apontada como elemento importante para a concretização de processos de integração regional (Schmitter, 2010).

Tratando a interface entre águas transfronteiriças e a integração regional, Li e Lu (2020) demonstram como os processos de integração regional contribuem para uma melhor governança dos recursos hídricos em termos de diminuição de níveis de poluição das águas. Na interpretação das autoras, as águas transfronteiriças fornecem substância para os processos de integração regional ao gerar maior interdependência. A construção de aparatos para a governança compartilhada de recursos hídricos gera benefícios relacionados com a estabilidade política e a melhora dos quadros sociais e econômicos de países envolvidos nesses processos (Souza et al., 2014).

Okpara, Stringer e Dougill (2018) exploram as águas transfronteiriças através de uma abordagem que pensa a necessidade de integrar a adaptação climática, a governança da água e a resolução de conflitos. Os autores pontuam que a cooperação entre países ribeirinhos deve priorizar políticas de integração relacionadas com o uso compartilhado de recursos hídricos a fim de se alcançar os resultados da agenda de desenvolvimento de médio e longo prazo dos países envolvidos. Sadoff e Grey (2005), por outro lado, tratam das abordagens integrativas como aspectos fomentadores dos processos de integração regional, enfatizando o papel das águas transfronteiriças como agentes catalizadores da cooperação. Na perspectiva dos autores, a cooperação por meio das águas transfronteiriças produz benefícios mútuos entre os Estados e gera benefícios para além dos rios, contribuindo para a redução dos custos da integração regional.

Existem muitas arenas a serem exploradas na agenda de pesquisa sobre águas transfronteiriças e integração regional. Poucos estudos trataram especificamente sobre essa questão. A maioria das pesquisas tende a focar nas problemáticas relacionadas com a cooperação em contraponto com processos conflituosos, sem explorar as implicações

da cooperação em águas transfronteiriças para a integração regional (Tortajada, 2010; Subramanian, Brown, e Wolf, 2014). Não obstante, é possível traçar relações entre os diversos debates e criar hipóteses sobre uma relação causal entre os dois fenômenos.

Por outro lado, a constatação de Muller, Chikozho e Hollingworth (2015) de que o simbolismo em torno dos processos de cooperação em águas transfronteiriças tem implicações importantes para a cooperação regional é relevante para a nossa pesquisa. Veremos mais adiante como o Brasil utilizou o discurso sobre a cooperação em águas transfronteiriças para alimentar a busca pela integração regional entre os seus países vizinhos. Essa perspectiva simbólica é essencial para o desenvolvimento do nosso argumento sobre como a hidrelétrica de Itaipu foi – e ainda é – instrumentalizada dentro do discurso da política externa brasileira para propósitos da integração regional.

1.3.3 Projetos de infraestrutura e os seus impactos na integração regional

Os impactos positivos de projetos de infraestrutura para a integração regional têm o seu maior exemplo no caso europeu. O desenvolvimento de uma rede de infraestrutura integrada entre os países da Europa é apontado como um dos elementos que viabilizaram o aprofundamento da integração regional europeia (Schipper e Schot, 2011). Um dos marcos iniciais desse processo foi a instalação de uma rede ferroviária interligada. Esse processo foi fundamental para a aproximação dos cidadãos desse espaço geográfico fragmentado por diferentes Estados-nações (Martí-Henneberg, 2021). A aproximação por meio de infraestruturas é entendida não somente como um meio para a facilitação da mobilidade e da troca de fluxos comerciais. Em sentido mais amplo, as infraestruturas ajudam a dar significado para os projetos políticos da integração através da ideia de pertencimento (Schipper e Schot, 2011). Esse aspecto possui estreita relação com a discussão que fizemos anteriormente sobre o papel dos grandes projetos de infraestrutura na construção de projetos de nação. Aqui, entretanto, a ideia é extrapolada para um contexto mais amplo, sendo que os aspectos relacionados com a infraestrutura física refletem no transbordamento (*spill-over*) de outras instâncias necessárias para a integração regional (Schot, 2010).

Na América do Sul, o processo de integração regional tem sido tratado por meio do incentivo a diferentes iniciativas. O desenvolvimento de uma rede de infraestruturas interconectadas é um aspecto que é entendido como um dos gargalos a serem superados pelo conjunto dos países regionais (Costa e Gonzalez, 2014). A partir da década de 1960, floresceram muitos discursos sobre a necessidade de integração da América Latina. Em termos de infraestrutura, alguns países do Cone Sul encontraram vias práticas para a integração em muitos projetos de hidrelétricas, porém, institucionalizados através de acordos bilaterais (Cabral, 2004). Dentre as iniciativas mais notáveis estão a hidrelétrica de Itaipu (Brasil-Paraguai) e a hidrelétrica de *Jaciretá* (Argentina-Paraguai). A construção dessas hidrelétricas envolveu de forma direta a Argentina, o Brasil e o Paraguai em negociações que terminaram com a assinatura do Acordo Triparte Itaipu-Corpus em 1979 e diz respeito ao uso integrado do rio Paraná para o aproveitamento hidrelétrico. Por sua representatividade em termos práticos, a diplomacia brasileira usou o exemplo desses acordos para avançar com o seu discurso sobre a necessidade de integração dos países sul-americanos (Araujo e Teixeira, 2015).

Além da malha ferroviária, o estabelecimento de uma rede de distribuição de energia elétrica conectada também teve influência para a convergência de interesses nos estágios mais embrionários da integração europeia (Schot, 2010). Nesse sentido, é interessante notar que na América do Sul os discursos sobre a integração energética remontam à década de 1960. Os primeiros esforços se deram através da constituição da Comissão de Integração Energética Regional (CIER) em 1964 (Cabral, 2004). Apesar desses esforços terem um longo histórico, as convergências estruturais para a integração energética na América do Sul carecem de investimentos para sua realização. O contexto de criação da CIER é representativo das dificuldades que a integração energética encontra na América do Sul, visto que sua criação coincide com momentos conflitivos entre o Brasil e o Paraguai no tocante ao aproveitamento das águas do rio Paraná para a geração de energia elétrica. Não obstante, cabe ressaltar o papel simbólico dessas iniciativas dentro do discurso político da integração regional naquele contexto e como essas articulações tiveram continuidades, porém com pouca aderência para a promoção da integração regional.

O início do Século XXI trouxe novo ímpeto para as discussões sobre a necessidade de promoção da integração por meio da infraestrutura na América do Sul. Os projetos da

Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) se constituíram como o elemento central desse projeto de desenvolvimento (Costa e Gonzalez, 2014). O momento foi representativo da importância brasileira na promoção desses processos, tanto como um articulador quanto como um fornecedor de meios para a realização da integração regional sul-americana (Borges, 2008; Rocha, Albuquerque e Medeiros, 2018). De modo geral, essa articulação vivida na primeira década dos anos 2000 perdeu força à medida que a conjuntura política regional sofreu alterações em sua constituição, antes muito alinhada através do discurso desenvolvimentista das esquerdas regionais (Cervo e Lessa, 2014; Pecequillo, 2021).

Diferentemente do caso europeu, onde a integração regional mantém um percurso contínuo de horizontalização e de verticalização, na América do Sul, a integração regional encontra dificuldades para sua realização. Os próprios aspectos geográficos se constituem como um desafio a ser superado através da construção de infraestruturas que aproximem os países. Um ponto de crítica, no entanto, é que os projetos de integração na América do Sul, a exemplo da IIRSA, são desenhados para atender mais a fluxos comerciais – regionais e extrarregionais – do que para promover o desenvolvimento, a aproximação, e a elevação do espírito de pertencimento dos povos dessa região (Porto-Gonçalves e Araújo Quental, 2012).

O papel da infraestrutura nos processos de integração regional tende a ser pouco discutido pela historiografia desse fenômeno (Shot, 2010). Não obstante, os momentos mais recentes mostram que existe um esforço renovado no sentido de entender a importância dos projetos de infraestrutura para os processos de desenvolvimento e para a integração regional. Isso acontece muito em função da necessidade de se pensar a interação entre o desenvolvimento de infraestruturas e a necessidade de uso racional de recursos naturais. Na medida em que há a busca por novos entendimentos desses processos, o estudo histórico se mostra como uma alternativa para se compreender como os exemplos do passado podem contribuir para o estabelecimento de novos marcos de ação.

1.3.4 Organizações regionais e acordos sobre recursos hídricos compartilhados

Conflitos que envolvem a disputa por rios transfronteiriços podem constranger a integração regional por meio da fragmentação de mercados, das telecomunicações, das conexões de transporte e dos fluxos de trabalho e de finanças (Sadoff e Grey, 2005). Por outro lado, a cooperação envolvendo os rios transfronteiriços é percebida como incentivo para o aprofundamento das relações interestatais (Subramanian, Brown e Wolf, 2014). Contextos regionais que vivenciam tensões por disputas em torno de recursos naturais tendem a encorajar a adoção de políticas que focam na autossuficiência das nações ao invés da integração (Sadoff e Grey, 2005). Países que estabelecem processos cooperativos envolvendo o compartilhamento de recursos naturais desenvolvem um conjunto de objetivos comuns de bases socioculturais com implicações importantes para os processos de cooperação, integração e governança conjunta (Villanueva, Kidokoro, e Seta 2022). Nesse sentido, é importante entender como as organizações regionais e os acordos sobre uso compartilhado de recursos naturais e, especificamente, as águas transfronteiriças contribuem para a estabilidade política regional (Dinar et al., 2015).

O debate sobre a necessidade da cooperação internacional em prol do uso racional de recursos naturais remonta à Conferência de Estocolmo ou Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em 1972 (Rajamani, 2012). Como veremos mais adiante, o Brasil teve uma participação ativa durante as discussões que culminaram na elaboração do documento denominado Declaração de Estocolmo. Ao tempo, uma das questões mais sensíveis para o Brasil dizia respeito à menção no texto do documento sobre o uso compartilhado de recursos naturais. O Brasil vivia uma crise diplomática com a Argentina em função da construção da hidrelétrica de Itaipu. Apesar do caráter diretivo da Declaração de Estocolmo, a diplomacia brasileira fez esforços para que o texto não chocasse com os interesses brasileiros no aproveitamento das águas do rio Paraná. Cabe ressaltar que, antes de 1972, o Brasil e o Paraguai haviam assinado a Ata das Cataratas (1966). Esses pontos colocam o Brasil como um país vanguardista em questões que envolvem o uso compartilhado de recursos naturais e a observância do direito internacional como baliza para o estabelecimento de acordos sobre o tema.

A institucionalização das relações sobre uso compartilhado de recursos hídricos através da assinatura de acordos, tratados e da criação de organizações regionais é apontada como elemento importante para o alcance de relações harmônicas entre os Estados (Brochmann, 2012). Sobre essa dinâmica, cabe ressaltar que, para um alcance

efetivo de relações pacíficas, os documentos devem ser acompanhados de ações práticas (Turgul et al., 2024). Relações que envolvem o uso compartilhado de recursos naturais entre diferentes Estados, mesmo quando regidas por acordos e tratados, não estão imunes a divergências e conflitos de interesse. Em outras palavras, a ausência de guerra não pressupõe a ausência de conflito (Earle, Jagerskog e Ojendal, 2010).

As relações de Brasil e Paraguai no tocante à usina hidrelétrica de Itaipu são representativas desse fato. Essa relação conflitiva é motivo de preocupação para a política externa brasileira, que sempre buscou estabelecer uma boa imagem junto aos países regionais. Cabe ressaltar que as dificuldades existentes entre Brasil e Paraguai sobre o compartilhamento das águas do rio Paraná têm espaço mesmo com a existência da Ata das Cataratas (1966) e o Tratado de Itaipu (1973). Documentos que foram assinados pelos dois países para estabelecer os parâmetros do uso compartilhado do rio Paraná na região de fronteira.

No tocante à Bacia do Prata⁴, o processo de institucionalização do seu uso compartilhado teve início em 1967 com a emissão da Declaração Conjunta dos Chanceleres dos Países da Bacia do Prata.⁵ O processo teve continuidade com a criação do Comitê Intergovernamental Coordenador da Bacia do Prata (CIC) em 1968. Veremos que essa instância foi um espaço importante para as discussões relacionadas com o rio Paraná durante as décadas de 1960 e 1970. De fato, o CIC continua a ter importância em momentos atuais na mediação das relações dos países platinos no tocante ao uso compartilhado de recursos hídricos, os quais envolvem também o Aquífero Guarani, um dos maiores reservatórios de água subterrânea do mundo (Espindola e Ribeiro, 2020).

A Europa, continente com o processo de integração regional mais avançado do mundo, possui o mais extensivo e sofisticado conjunto de políticas supranacionais para o uso da água. Não obstante esse fato, pesquisas continuam a reforçar a necessidade de desenvolvimento de arcabouços para a regulamentação do uso de águas transfronteiriças, dadas as projeções de cenários de escassez de recursos hídricos para as próximas décadas

⁴ A Bacia do Prata é dividida entre cinco nações sul-americanas da seguinte forma: 44,4% desse espaço físico pertence ao Brasil, 30,9% à Argentina, 12,8% ao Paraguai, 7% à Bolívia e 4,9% ao Uruguai (Espindola e Ribeiro 2020).

⁵ O documento dessa Declaração Conjunta está disponível para consulta e *download* em: <https://cicplata.org/pt/sobre-o-cic/>. Acesso em: 20.10.2023.

(Baranyai, 2019). Em regiões onde os riscos relacionados com a segurança hídrica são mais dramáticos, como é o caso de algumas regiões africanas, a necessidade de busca por acordos de cooperação torna-se mais relevante e necessária (de Bruin et al., 2023).

1.4 Conclusão

As interconexões teórico-conceituais entre os estudos sobre as águas transfronteiriças, os grandes projetos de infraestrutura e a integração regional oferecem uma rica perspectiva sobre como esses tópicos podem ser articulados em benefício da construção de projetos políticos. Existe uma estreita relação entre os objetivos internos e externos dos Estados no tocante a cada um desses aspectos discutidos. No que tange às águas transfronteiriças, as problemáticas sobre o seu uso compartilhado envolvem dinâmicas diversas que passam por aspectos sociais, econômicos, políticos, geográficos, jurídicos e culturais. Por essa razão, é importante entender que essa multiplicidade de nuances orienta as relações entre os Estados que compartilham esses recursos.

Além desses aspectos, é preciso considerar as diferenças de poder em seus níveis materiais e ideacionais entre as partes da relação. As dimensões de poder são determinantes para os resultados dos processos de negociação de uso compartilhado das águas transfronteiriças e não dizem respeito, necessariamente, às outras instâncias pontuadas. Como veremos mais adiante, as relações entre Brasil e Paraguai no tocante ao uso compartilhado das águas do rio Paraná englobam muitas das problemáticas e nuances apresentadas sobre esse tópico.

No mesmo sentido, as discussões e problematizações sobre grandes projetos de infraestrutura contribuem para um entendimento mais holístico acerca do nosso objeto de pesquisa. Compreender como a usina hidrelétrica de Itaipu foi instrumentalizada pelo Brasil como um elemento para a construção de seu discurso sobre política externa implica na necessidade de se ter clareza sobre como esse tipo de infraestrutura pode ser usado na construção de discursos, práticas e para o alcance de objetivos políticos. A natureza binacional da hidrelétrica de Itaipu fornece um exemplo único sobre as variadas

complexidades que envolvem a construção de uma grande obra de infraestrutura para o aproveitamento de águas transfronteiriças.

Por seus impactos escalares, a construção de Itaipu colocou também a Argentina em rota de colisão com os interesses do Brasil – e também do Paraguai – para com a realização do projeto. As discussões sobre a relação entre essas grandes obras e as narrativas discursivas sobre nacionalismos e a construção de símbolos nacionais são igualmente úteis para entender como esses processos se comportam em contextos regionais e como podem ser articulados como símbolos para a integração regional.

Sobre a integração regional, apontamos para a importância que as águas transfronteiriças podem desempenhar como elemento indutor desse processo. Tanto como um exemplo prático, quanto como um elemento simbólico, as águas transfronteiriças e os projetos de infraestrutura derivados de seu aproveitamento servem como componentes de indução para a busca pela cooperação entre os Estados. Em casos de bacias hidrográficas compartilhadas, como é o caso da Bacia do Prata, à qual pertence o rio Paraná, os processos cooperativos sobre o uso desses recursos hídricos possuem ainda mais força para promover a aproximação política.

Estados que possuem maiores capacidades materiais e melhor articulam seus discursos e narrativas sobre as formas de aproveitamento desses recursos tendem a ser os propulsores desses processos. Na região platina, o Brasil exerceu papel fundamental na busca por meios para a institucionalização dos processos de aproveitamento das águas transfronteiriças para a geração de energia elétrica. As capacidades brasileiras em termos materiais e ideacionais foram importantes para o alcance dos processos cooperativos existentes naquela região. Nesse sentido, sem a preocupação brasileira sobre seu papel e sua imagem política no âmbito regional, os resultados acerca das problemáticas em torno do aproveitamento das águas do rio Paraná teriam tomado um curso muito mais conflitivo. O elemento político sobre a necessidade de se buscar a integração regional nos fornece elementos para entender o comportamento brasileiro no contexto da hidrelétrica de Itaipu.

PARTE 2

2 As Sete Quedas e a nova geopolítica do Cone Sul na década de 1960

A assinatura da Ata das Cataratas, em 22 de junho de 1966, formalizou o início da cooperação entre Brasil e Paraguai no tocante ao aproveitamento dos recursos hídricos do rio Paraná no trecho de fronteira entre os dois países. Esse documento constituiu as bases legais que possibilitaram a assinatura do Tratado de Itaipu em 26 de abril de 1973. Entre os pontos estabelecidos pela Ata das Cataratas, o mais importante diz respeito ao princípio que garante a equidade entre os dois países sobre os benefícios oriundos de projetos de aproveitamento das águas do rio Paraná na área de divisa. Nesse capítulo, reconstruímos o percurso que levou à assinatura da Ata das Cataratas. O esforço primordial é entender como se deu o processo de negociação que terminou com a assinatura do acordo, observando dois aspectos principais: i) como a região de Sete Quedas passa a ter importância geopolítica para o Brasil e para o Paraguai por meio da possibilidade de seu uso para a geração de energia; ii) de que forma o Brasil articulou o seu discurso de política externa para ajustar seu interesse nacional à necessidade de cooperação com o Paraguai.

O capítulo está dividido em três partes e uma conclusão. Na primeira parte, analisamos as discussões brasileiras sobre o uso do potencial de Sete Quedas para a geração de energia no período anterior ao Golpe Militar de 1964. Observa-se que a possibilidade de aproveitamento da região foi ventilada por governos anteriores à ditadura militar e que a questão formal de que o rio Paraná é um rio compartilhado somente passa a ser considerada durante a administração de João Goulart. A partir disso, o Paraguai inicia um processo de contestação no qual afirmava que a região de Sete Quedas era sua propriedade. Não obstante as diferenças ideológicas entre Goulart e Stroessner, as conversações evoluíram para um quadro cooperativo nesse primeiro momento. Na segunda parte, analisamos como a mudança de regime político no Brasil ocasionou uma mudança sobre a postura cooperativa que vinha sendo adotada pelo Brasil nos momentos anteriores. É dada ênfase na forma como o Brasil articula seu discurso político para obter legitimidade junto à comunidade internacional frente ao interesse de construir uma hidrelétrica em Sete Quedas. A terceira parte faz uma leitura voltada para os aspectos sociais e jurídicos que permearam as negociações entre Brasil e Paraguai em torno de

Sete Quedas. Demonstramos que os entendimentos sobre Sete Quedas foram alcançados, não obstante a recusa paraguaia de aceitar os argumentos brasileiros sobre a propriedade da área. O capítulo é finalizado com uma breve conclusão parcial.

2.1 Antecedentes: o projeto de uma hidrelétrica em Sete Quedas antes do Golpe Militar de 1964

Conversações sobre a possibilidade de construção de uma hidrelétrica no trecho das Sete Quedas remontam de forma prática e documentada ao período do governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). Ponto importante sobre isso é que, no referido momento, em 1950, mais precisamente, foi o Ministério das Relações Exteriores o responsável direto por sugerir ao presidente da república a constituição de uma comissão para execução de trabalhos preliminares para elaboração de um projeto definitivo de aproveitamento daquela área para a geração de energia elétrica. De acordo com Cotrim (1999, p. 17):

Em torno do plano então imaginado, sobre o qual não havia ainda estudo consistente, foi concebida a possibilidade da criação de um grande centro de exportação de energia para os países vizinhos, além da criação de um polo de desenvolvimento regional, baseado na descentralização industrial, atraída pela energia barata.

Ainda de acordo com Cotrim, a proposta do Itamaraty foi bem recebida por Dutra, que “aprovou a sugestão da criação da comissão, devolvendo o assunto ao Itamaraty para implementação das medidas cabíveis, as quais, obviamente, só poderiam ser efetivadas pelo futuro Governo (Cotrim 1999, 18).”. Com o retorno de Getúlio Vargas (1951-1954) à presidência, as preocupações em torno do setor de energia se voltaram para as necessidades internas de acesso, regulação e distribuição e o tema de Sete Quedas não figurou entre as prioridades do governo para o setor (Espósito Neto, 2012). Um ponto importante a ser notado nesse primeiro momento diz respeito ao pensamento de se utilizar a energia elétrica como elemento de aproximação e integração dos países da região do Cone Sul. Não somente a energia, mas também os agregados derivados de sua disponibilidade, como, por exemplo, a instalação de indústrias.

Durante a administração de Juscelino Kubitschek (1956-1961), mais precisamente durante o ano de 1960, foram feitos estudos sobre o aproveitamento de Sete Quedas para a geração de energia elétrica para suprir a demanda brasileira. Os estudos envolveram, inclusive, a construção de uma usina-piloto que chegou a ser inaugurada. No mesmo período, foi realizado o I Congresso de Energia Elétrica do Guará.⁶ Sobre os estudos feitos durante o governo de Kubitschek, Menezes (1987, 72) comenta que naquele momento, mesmo estando a região das Sete Quedas em um processo de demarcação de fronteira, não houve reclamos por parte do Paraguai sobre as intenções brasileiras. Por outro lado, havia a clara percepção por parte do Brasil de que Sete Quedas se encontravam totalmente em território nacional. Em nenhum momento foi ventilada a possibilidade de se consultar o Paraguai sobre a construção de uma usina nas Sete Quedas.

Foi durante o governo de Jânio Quadros (31 de janeiro de 1961 a 25 de agosto de 1961) que a possibilidade de aproveitamento de Sete Quedas para a construção de uma hidrelétrica circulou de forma ampla entre o grande público.⁷ Nesse novo contexto, as ambições de Quadros eram menos nobres a despeito do que foi a ideia ventilada pelo Itamaraty, em 1950, de aproveitar a região para expandir o potencial elétrico brasileiro e fornecer acesso a esse recurso para outros países da região.

Segundo Cotrim (1999), Jânio Quadros queria marcar seu governo com um “projeto hidrelétrico de impacto, de grande envergadura, que suplantasse as usinas de Furnas e Três Marias iniciadas no governo de seu antecessor, Juscelino Kubitschek, e que não pudesse ser superado por nenhum outro (Cotrim 1999, p. 26).” Com a renúncia de Quadros em sua breve passagem pela presidência, o projeto ganharia novo fôlego no governo de seu sucessor, o presidente João Goulart (1961-1964). As ambições de Jânio Quadros sobre a construção de uma grande hidrelétrica são exemplos de como grandes obras de infraestrutura são usadas como símbolos de governos nacionais. As mesmas motivações moveriam o projeto durante a administração de Goulart.

⁶ “Brasil e Paraguai disputam Saltos de 7 Quedas há séculos”. *Jornal do Brasil*. 05.01.1966. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=78952. Acesso em 05.05.2023.

⁷ Referência à criação de um GT para estudar a exploração de Sete Quedas pode ser vista na edição do *Jornal do Brasil*. “GT estudará exploração de Sete Quedas”. *Jornal do Brasil*. 07.06.1961. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_08&pasta=ano%20196&pesq=sete%20quedas&pagfis=18894. Acesso em: 05.05.2023.

Durante o governo de João Goulart, a possibilidade de construção de uma hidrelétrica no rio Paraná, na região de Sete Quedas, foi efetivamente colocada em prática. A convite do então ministro das Minas e Energias, Gabriel Passos, o engenheiro Octávio Marcondes Ferraz elaborou o documento denominado: *Estudo preliminar da utilização de Sete Quedas*.⁸ Conforme relatado por Ferraz, esse estudo considerava a construção de uma hidrelétrica em território brasileiro através do desvio do canal do rio.

A divulgação do estudo teve tons de solenidade e foi feita no Instituto Militar de Engenharia. Já nesse momento, Ferraz comenta que, em certo congresso de engenharia, foi questionado por um representante paraguaio se o projeto considerava os direitos daquele país sobre o rio Paraná. Ferraz respondeu dizendo que essa era uma questão política que deveria ser resolvida por meio desse canal. Ainda de acordo com Ferraz, João Goulart estava entusiasmado com a possibilidade de execução de um projeto de tamanha envergadura e o via como uma grande realização que seu governo poderia fazer. O fato é interessante, pois Ferraz era adversário político declarado de João Goulart, atuando, inclusive, nos bastidores do golpe que depôs Goulart em 1964 (Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1993, p. 165-168).

O estudo elaborado pelo engenheiro Octávio Marcondes Ferraz ficou conhecido como *Projeto Marcondes Ferraz*. Sobre esse projeto, Mario Gibson Barboza, que esteve à frente das negociações com o Paraguai em diferentes momentos desde novembro de 1966 até a assinatura do Tratado de Itaipu em abril de 1973, teceu o seguinte comentário anos mais tarde:

Segundo o projeto, as águas do rio seriam desviadas para o lado brasileiro, fazia-se a hidrelétrica ainda em território brasileiro e depois se devolviam, lá adiante, as águas para o curso do rio Paraná. O que seria um latrocínio internacional que o Paraguai não iria aceitar, evidentemente, e não haveria corte de justiça internacional que negasse razão ao Paraguai. A primeira objeção, portanto, era política e jurídica. Impraticável. A segunda era não haver um estudo de viabilidade. Não era um projeto, era uma ideia. [...] Politicamente indiscutível, diplomaticamente indiscutível, em termos técnicos, inviável (Cabral 2004, p. 78).

⁸ O Jornal do Brasil divulgou a contratação de Marcondes Ferraz para elaborar estudos iniciais sobre o aproveitamento de Sete Quedas. “Ministro das Minas nomeia Ferraz para saber como vai aproveitar Sete Quedas”. Jornal do Brasil. 13.02.1962. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_08&pasta=ano%20196&pesq=sete%20que das&pagfis=26153. Acesso em 05.05.2023.

Não obstante o fato da inviabilidade do estudo feito por Ferraz, o documento foi de fato o embrião da contenda diplomática que envolveria o Brasil e o Paraguai e depois a Argentina sobre o uso das águas do rio Paraná. Com rumores sobre a construção de uma hidrelétrica em Sete Quedas alardadas pela imprensa brasileira, houve a manifestação do Paraguai por meio de Nota Diplomática no dia 12 de junho de 1962 sobre o caráter compartilhado daquele trecho do rio Paraná e também sobre a questão fronteiriça que estaria inconclusa.⁹

Uma resposta para a Nota Diplomática paraguaia só seria dada pelo Brasil em 19 de setembro de 1962. Nessa Nota, o governo brasileiro reafirmava a posse da região de Sete Quedas, mas se dizia “disposto a examinar oportunamente a possibilidade de participar a República do Paraguai da utilização dos recursos energéticos e de quaisquer outros a explorarem-se no referido Salto, se em tal sentido for solicitado pelas autoridades paraguaias (Cotrim, 1999, p. 70)”. Em 14 de junho de 1963, o governo paraguaio respondeu à Nota brasileira abraçando a ideia de participação em qualquer empreendimento a ser feito em Sete Quedas (Cotrim, 1999, p. 71). A manifestação do Paraguai em relação à indefinição da questão fronteiriça não mudou o curso das expectativas de se construir a usina de Sete Quedas do lado brasileiro. Na mídia, a realização da obra era apontada como necessária para o suprimento da demanda nacional, sendo que parte da energia produzida poderia ser vendida para o Paraguai e a Argentina.¹⁰ A construção da hidrelétrica, sempre reportada na mídia como “a maior do mundo” era

⁹ Cotrim (1999: 64-69) detalha que, aos olhos do Brasil, a propriedade brasileira de Sete Quedas estaria objetivamente resolvida pelo Tratado de Limites de 1872. Porém, para o Paraguai, a questão estaria suspensa, pois, em 1927, foi assinado no Rio de Janeiro um Tratado Complementar ao de 1872 que abrangia um pedaço de fronteira ainda sem definição certa. Em adição, em 1930, havia sido assinado, também no Rio de Janeiro, um protocolo para caracterização dos marcos de toda a fronteira de forma mais precisa. No entanto, esse trabalho ainda não havia sido concluído. Com base nisso, o Paraguai argumentava que a fronteira estava indefinida e que qualquer tipo de aproveitamento unilateral da região não poderia ser feito. Referência aos trabalhos de demarcação de limites que estavam em andamento pode ser vista em edição do Jornal do Brasil da época. “Brasil acaba em 62 limite com o Paraguai”. Jornal do Brasil. 03.12.1961. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_08&pasta=ano%20196&pesq=sete%20quedas&pagfis=24137. Acesso em: 05.05.2023.

¹⁰ “Presidente anuncia controle da inflação e promete reformas”. Jornal do Brasil. 29.06.1963. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=41135. Acesso em: 08.05.2023.

tratada pelo governo como de “prioridade máxima” e deveria ser concluída em um período de dez anos.¹¹

A problemática em torno de Sete Quedas tornou necessária a aproximação política entre o governo brasileiro e o paraguaio, não obstante a natureza antagônica dos dois regimes políticos, para resolução da questão. Em 1 de setembro de 1963, o Jornal do Brasil noticiava uma visita do então ministro das Minas e Energia, Oliveira Brito, à Assunção para tratar de pauta relacionada ao empreendimento previsto para ser realizado em Sete Quedas.¹² No dia 7 de setembro de 1963, o mesmo veículo divulgou uma Nota Oficial conjunta feita por Oliveira Brito e o chanceler paraguaio Sapena Pastor sobre o encontro:

Como resultado de conversações cordiais durante as entrevistas sobre aproveitamento do potencial hidrelétrico de Sete Quedas, o Ministro das Relações Exteriores do Paraguai, Chanceler Raúl Sapena Pastor, e o Ministro das Minas e energia do Brasil, Dr. Oliveira Brito, manifestaram-se, em nome dos Governos que representam, de pleno acordo com a realização de estudos visando a elaboração de anteprojeto de aproveitamento do referido potencial energético.¹³

Em seguida, no dia 10 de setembro de 1963, o mesmo jornal teceu críticas quanto ao encontro acima mencionado. Classificava de “insatisfatórias” as conversações e ressaltava a colocação do Paraguai quanto à reabertura da questão fronteiriça como contrária às práticas do Itamaraty. Essa nota tem teor interessante, pois antecipa algo do que foi o jogo diplomático feito pelo Paraguai posteriormente e considerado por muitos uma vitória diplomática: o financiamento quase que total da hidrelétrica de Itaipu pelo

¹¹ “Goulart quer construir com urgência Usina Sete Quedas, a maior do mundo”. Jornal do Brasil em edição de 26.07.1963. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=42207. Acesso em 08.05.2023.

¹² A nota sobre a viagem de Oliveira Brito ressalta a pauta de caráter diplomático de sua missão não obstante o fato de não ocupar cargo dessa alçada. “Sete Quedas cria caso para o Brasil”. Jornal do Brasil. 01.09.1963. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=43523. Acesso em 08.05.2023.

¹³ Raúl Sapena Pastor permaneceria no cargo de Chanceler paraguaio até 1976. “Negociação retarda a solução Bocaiúva”. Jornal do Brasil. 07. 09. 1963. http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=43761. Acesso em 08.05.2023.

Brasil. Na medida em que o governo paraguaio negava o interesse imediato na construção da hidrelétrica, pontuava que “se o Brasil quiser construir a usina, [teria] que financiar a parte paraguaia, indenizando-se posteriormente o Brasil com a venda da quota paraguaia de energia aos argentinos e uruguaios”.¹⁴ No dia 12 de setembro de 1963, outra pequena nota informava uma decisão conjunta dos dois países de elaborarem um anteprojeto para aproveitamento bilateral dos recursos hidrelétricos de Sete Quedas.¹⁵

Apesar do otimismo momentâneo, o fato é que a decisão tomada pelo Brasil de fazer o aproveitamento de Sete Quedas sem consulta prévia ao Paraguai havia exaltado os ânimos nacionalistas de muitos setores paraguaios.¹⁶ Esse ponto é interessante para ser analisado no longo percurso das relações bilaterais das duas nações. Em diferentes momentos, o sentimento nacionalista paraguaio tem sido articulado em torno da ideia da sua soberania sobre sua parte dos recursos hídricos do rio Paraná e também sobre a sua metade da energia gerada por Itaipu. A análise dos documentos históricos permite localizar esse processo de mobilização paraguaia em torno de sua soberania – que na literatura especializada é caracterizado como contra hegemônico – ainda nesses momentos iniciais. Esse aspecto é sublinhado por Folch (1999, p. 33-34), que ressalta o fato de que, apesar das tentativas de balanceamento na distribuição dos recursos oriundos do aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná, a construção de Itaipu internalizou as assimetrias existentes entre Brasil e Paraguai.

Na esteira dos acontecimentos da época, a imprensa anunciou a visita do presidente paraguaio, Alfredo Stroessner (1954-1989), ao Brasil para tratar de Sete Quedas.¹⁷ O encontro, de fato, ocorreu por meio de uma conferência informal e sem

¹⁴ “Sete Quedas: embaraços no Paraguai”. *Jornal do Brasil*. 10.09.1963.

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=43855. Acesso em 08.05.2023.

¹⁵ Segundo a publicação essa decisão colocaria fim ao impasse gerado sobre a questão. “Brasil e Paraguai de acordo”. *Jornal do Brasil*. 12.09.1963. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=43919. Acesso em: 08.05.2023.

¹⁶ Conforme noticiado em matéria jornalística que anunciava possível viagem de João Goulart ao Paraguai em novembro de 1963. “Goulart planeja visita esse mês ao Paraguai para tratar de 7 Quedas”. *Jornal do Brasil*. 06.11.1963. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=46012. Acesso em 08.05.2023.

¹⁷ “Stroessner hoje ou amanhã no Brasil para tratar da usina de Sete Quedas” *Jornal do Brasil*. 18.01.1964. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=48857. Acesso em 08.05.2023.

protocolos realizada em uma propriedade de Goulart próxima à fronteira com o Paraguai no estado de Mato Grosso. Em comunicado transcrito pelo Jornal do Brasil João Goulart, disse o seguinte sobre o teor do encontro:

Fiz questão de deixar bem claro ao Presidente Stroessner o respeito do Brasil à soberania do Paraguai. Foi um encontro muito cordial e muito afetuoso. Em tese, acertamos todos os detalhes e já agora membros da representação diplomática brasileira apresentam-se para viajar ao Paraguai e lá estabelecer os entendimentos finais dentro do mesmo clima de amizade e compreensão para a concretização dos acordos que devemos firmar a fim de dar início à importante obra de Sete Quedas.¹⁸

Sobre o financiamento da obra, nada parecia estar claro. Conforme mencionado por Marcondes Ferraz, João Goulart havia dito que a usina seria construída às “caneladas” (Centro da Memória da Eletricidade no Brasil 1993, 166-167). De fato, analisando agora os fatos, essa parecia ser a estratégia a ser seguida, não obstante, o fato de muitos consórcios estrangeiros e mesmo o governo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) estarem interessados em financiar e colaborar com a construção do projeto.¹⁹ Em sua fala, Goulart, ainda menciona que uruguaio e argentinos seriam possíveis mercados consumidores da energia elétrica que seria produzida na então projetada usina de Sete Quedas. Interessante notar que durante esse período não são encontrados registros na mídia sobre questionamentos da Argentina quanto à construção da usina no rio Paraná. A única menção encontrada é sobre a participação soviética no projeto, que, aos olhos do jornal argentino *El Enano*, “significaria uma ponta-de-lança do

¹⁸ “Goulart e Stroessner acertam construção de Sete Quedas”. Jornal do Brasil. 21.01.1964. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=48981

. Acesso em: 09.05.2023.

¹⁹ Referências à participação estrangeira, especialmente a russa, podem ser encontradas em diversas matérias jornalísticas da época:

“Nei Braga convidou Ferraz para expor aproveitamento energético de Sete Quedas”. Jornal do Brasil. 23.01.1963. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=36090

. Acesso em: 09.05.2023.

“Embaixador soviético no Itamarati” Jornal do Brasil. 27.12.1963. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=48115

. Acesso em: 09.05.2023.

“Goulart responderá à nota soviética, que não faz ofertas”. Jornal do Brasil. 05.01.1964. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=48365

. Acesso em 09.05.2023.

comunismo em seus planos de dominar a América, além de partir de uma gestão unilateral do Brasil, que não reconhece, assim, a soberania paraguaia sobre os saltos e seus direitos de exploração das águas”.²⁰

Sobre o encontro entre Goulart e Stroessner, a Presidência da República do Paraguai emitiu uma nota oficial que foi posteriormente divulgada pela imprensa brasileira.²¹ Tal nota tinha tom conciliatório e apontava para entendimentos entre os dois países para a criação de uma comissão mista brasileira-paraguaia para estudos dos variados aspectos que envolveriam as obras de aproveitamento das Sete Quedas para geração de energia elétrica. Editorial do Jornal do Brasil do dia seguinte à divulgação da Nota paraguaia tecia duras críticas ao comportamento do governo brasileiro em torno de Sete Quedas. Na opinião do jornal, a obra seria demasiado custosa para os cofres públicos e não atenderia à demanda imediata por energia de que o país necessitava.²²

Não obstante as críticas, o Itamaraty se organizava para dar andamento nos processos de negociação entre os dois governos e para formar um grupo de trabalho composto por pessoal dos dois países em missão que seria chefiada pelo embaixador José Jobim. A viagem de Jobim a Assunção seria noticiada alguns dias depois.²³ A última notícia veiculada sobre a construção da usina de Sete Quedas antes de 01 de abril de 1964 fazia referência a uma entrevista que o Ministro das Relações Exteriores do Paraguai, Raúl Sapena Pastor, havia concedido ao Jornal do Brasil, onde afirmava que não haveria razões para dúvidas sobre o propósito dos dois governos em construir a hidrelétrica.²⁴

²⁰ “Argentina contra usina”. Jornal do Brasil. 31.12.1963. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=48262. Acesso em: 09.05.2023.

²¹ “Sete Quedas vai alcançar 25 milhões de kw de potência útil”. Jornal do Brasil. 22.01.1964. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=49003. Acesso em: 09.05.2023.

²² “Utopia e demagogia”. Jornal do Brasil. 23.01.1964. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=49070. Acesso em: 09.05.2023.

²³ “Itamaraty forma missão que irá ao Paraguai: Sete Quedas”. Jornal do Brasil. 29.01.1964. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=49302. Acesso em: 09.05.2023.

²⁴ “Chanceler paraguaio não vê dúvidas na construção da usina de Sete Quedas”. Jornal do Brasil. 26.03.1964. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=51387. Acesso em: 09.05.2023.

2.2 O debate sobre Sete Quedas nos anos iniciais da ditadura brasileira

A questão relacionada com a construção da hidrelétrica de Sete Quedas perderia fôlego nos primeiros anos do novo cenário político ocasionado pelo Golpe Militar de 1964. Nesse novo contexto, Marcondes Ferraz assumiria a direção da Eletrobras e daria prioridade a outras questões que considerava mais urgentes para o setor elétrico brasileiro (Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1993, p. 167). Enquanto o tema da construção da usina perderia espaço no debate entre os dois países, a questão fronteiriça continuava a ser um tópico de discussões acalouradas (Cotrim, 1999, p. 76-77). Esse aspecto é central para entender como se deu a articulação da diplomacia brasileira para superar um problema que dizia respeito ao que os paraguaios consideravam um ataque à sua soberania.

Cabe analisar como a questão colocada sobre os limites fronteiriços entre os dois países e a possibilidade de uso da região de Sete Quedas para a geração de energia elétrica foi acomodada no discurso da diplomacia brasileira no decorrer do processo. O problema central passa a ser o de equacionar o interesse nacional brasileiro em duas questões: i) as demandas paraguaias sobre os marcos fronteiriços; ii) a metade paraguaia dos recursos hídricos do rio Paraná. Nesse embate, cabe salientar que o Paraguai buscou a multilateralização do tema através de ação diplomática em âmbito regional e extrarregional.

Esses dois pontos acima mencionados podem ser vistos de forma conjugada, mas são essencialmente diferentes quanto à sua natureza no processo de negociação. São distintos no que diz respeito ao modo através do qual o Paraguai utilizou cada um para fins de alcance de objetivos internos e externos. Analisando o momento de forma crítica, percebe-se que, para além de garantir de forma efetiva a sua metade nos empreendimentos a serem construídos, as negociações relacionadas à propriedade de Sete Quedas serviram em diferentes momentos aos propósitos do governo paraguaio de acomodar vozes internas divergentes ao regime ditatorial através da retórica da soberania nacional.²⁵ O

²⁵ Não é nosso objetivo aqui contestar ou emitir juízo de valor quanto à legitimidade dessa propriedade. A análise se prende aos fatos apresentados pela documentação em análise.

projeto de construção de uma hidrelétrica em Sete Quedas havia sido momentaneamente abandonado, o que retirava o caráter de urgência na definição da propriedade da região. Posteriormente, durante as negociações sobre a construção de Itaipu, a estratégia foi no sentido de equilibrar a balança, objetivamente assimétrica, em favor do Brasil, através da ação diplomática, especialmente após o envolvimento da Argentina na questão relacionada com as águas do rio Paraná.

A proximidade ideológica entre os dois regimes nesse novo contexto poderia levar à ideia de que os entendimentos seriam alcançados de forma mais fácil. O que se viu, no entanto, foi uma escalada dos ânimos e um retrocesso no processo de cooperação que vinha sendo costurado durante a presidência de João Goulart. Não é pertinente analisar a sequência dos fatos históricos relacionados ao conflito das Sete Quedas sem ter em mente as mudanças nas dimensões políticas ocorridas no Brasil. Ainda que o Itamaraty tenha, em alguma medida, conseguido manter as suas tradicionais linhas de ação diplomática, o novo contexto político ecoava vozes dissidentes à prática de harmonização das relações do Brasil com seus vizinhos (Cabral, 2004, p. 76-77). Esse novo momento desencadeia uma ação mais contundente por parte do Paraguai sobre Sete Quedas. Nesse cenário, temos de fato a necessidade de uma ação diplomática mais cautelosa por parte do Brasil em termos de discurso e de prática sobre o tema das Sete Quedas. Desse momento em diante, nossa análise foca no ponto central de nossa tese: a importância do processo que culminou na construção de Itaipu como elemento de consolidação do discurso cooperativo da política externa brasileira em âmbito regional.

O episódio que iniciou a escalada conflituosa nesse novo contexto foi a ocupação feita por um pequeno destacamento militar brasileiro de uma área de fronteira considerada pelos paraguaios como zona ainda não demarcada (Debernardi, 1996, p. 53). O fato aconteceu em junho de 1965 e, ao que seguiu a manifestação de descontentamento paraguaia, o embaixador brasileiro em Assunção, Jayme de Souza Gomes, entregou, pessoalmente, uma nota verbal do presidente brasileiro Humberto Castello Branco (1964-1967) para o presidente paraguaio Alfredo Stroessner. Tal nota tratava de minimizar qualquer gravidade relacionada com o fato da presença militar brasileira na região.²⁶

²⁶ Ofício N° 615 da Embaixada do Brasil em Assunção para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Secreto. Assunção, 01 de setembro de 1965. Ofícios Secretos de Assunção. AHI-BSB.

O sentimento patriótico que havia se instalado entre a sociedade paraguaia desde os momentos iniciais do anúncio do aproveitamento de Sete Quedas pelo Brasil ganhou mais força após esse episódio. O evento foi interpretado e propagado pela mídia paraguaia como uma invasão ao território nacional paraguaio. A questão ganhou mais relevância depois que membros de uma pequena comissão formada por pessoal do governo paraguaio e por um fotógrafo foram detidos pelo destacamento militar brasileiro por um período de quatro horas no dia 21 de outubro de 1965. Esse grupo estava encarregado de fazer um reconhecimento do local da ocupação, no qual já haviam sido construídas algumas pequenas instalações.²⁷

Sobre o fato das manifestações populares contra a presença brasileira, cabe fazer algumas observações. Na comunicação do embaixador Jayme de Souza Gomes para o Itamaraty, é possível identificar algumas interpretações relacionadas com essas manifestações que são relevantes e merecem atenção. É preciso se ter em mente que, da mesma forma que o Brasil, a partir de 1964, passou a viver sob uma ditadura, o Paraguai já estava sob uma ditadura desde 1954. Conforme relatado por Jayme de Souza Gomes, a mídia paraguaia reportava muitos dos fatos nacionais de acordo com o que eram os interesses do regime de Stroessner. A prisão das autoridades paraguaias na região de fronteira, tratada na comunicação oficial brasileira como um “incidente fronteiro” seria um desses casos. Até o momento da prisão dos agentes paraguaios, as manifestações do governo eram feitas por meios oficiosos e consideradas por Jayme de Souza Gomes “conciliatórias”.

A mudança no tom do governo paraguaio, ao “formalizar suas reivindicações sobre o Salto de Guaira” seria decorrente da pressão de grupos opositoristas ao governo paraguaio denominados “argentinistas”. O episódio teria sido explorado também para unir “diversos grupos de opinião, em torno do Governo, na defesa da integridade

²⁷ Debernadi (1996, 53-61), faz um relato detalhado desse episódio que envolveu trocas de notas e manifestações por parte dos dois governos. Não cabe aqui refazer o caminho ricamente descrito por Debernadi em seu livro. Optamos por trabalhar nuances relacionadas com a correspondência oficial brasileira que merecem atenção e contribuem mais diretamente com nosso argumento-recorte. Alguns documentos e fatos ainda são inéditos na literatura sobre o tema ou não foram interpretados da mesma forma que são aqui. Por isso, é conveniente trazer essa documentação selecionada para o foco da análise.

territorial e da soberania da nação”, dado que o governo estaria perdendo o apoio entre sua base aliada.²⁸

Sobre o comportamento da mídia e da oposição em relação ao governo paraguaio, Jayme de Souza Gomes faria uma análise mais detalhada do ambiente interno daquela nação em ofício posterior. No tocante à imprensa, haveria um comportamento contrastante em relação às opiniões expressas sobre o Brasil entre a parte que apoiava o governo e a que fazia oposição. Enquanto a parte que apoiava o governo mantinha um posicionamento silencioso e discreto sobre o Brasil e o tema de Sete Quedas, a parte oposicionista buscava incitar a opinião pública para, em alguma medida, alcançar objetivos políticos e econômicos de seus aliados. A questão foi colocada da seguinte forma:

Ao que parece, o Presidente Stroessner, em virtude de dificuldades de natureza interna, viu-se na contingência de ceder à pressão do grupo argentinista e liberal, que tem, no incidente de Guaira, um duplo interesse: a) a reivindicação da posse dos Saltos; b) a criação de um estado de tensão nas relações entre o Paraguai e o Brasil, com a consequente diminuição de prestígio e da influência brasileira. [...] Em verdade, tal prestígio e influência se faziam cada vez maiores, nos últimos tempos, graças, de um lado, à simpatia do Presidente Stroessner pelo Brasil e, por outro lado, às diversas iniciativas e realizações brasileiras, entre as quais avulta a “Ponte da Amizade”. [...] Diante dessa situação, a oposição liberal constituída principalmente pela burguesia, de fortes tendências argentinistas, mercê de suas ligações econômico-financeiras com Buenos Aires, começou a advogar a necessidade de recompor as relações com a Argentina, ao mesmo tempo que procurava combater o crescente prestígio brasileiro.²⁹

Os posicionamentos mais discretos do governo paraguaio teriam o objetivo de não fechar os canais de comunicação com o Brasil. Aos jornais oposicionistas, cumpriria o papel de atacar o Brasil e incitar a opinião pública. O governo paraguaio encontrava seu equilíbrio permitindo as manifestações de descontentamento sobre o Brasil por grupos oposicionistas internos e não adotando um discurso oficial tão duro em relação ao Brasil que fechasse as portas para a negociação.

²⁸ Ofício N° 815 da Embaixada do Brasil em Assunção para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Secreto. Assunção, 29 de outubro de 1965. Ofícios Secretos de Assunção. AHI-BSB.

²⁹ Ofício N° 839 da Embaixada do Brasil em Assunção para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Secreto. Assunção, 5 de novembro de 1965. Ofícios Secretos de Assunção. AHI-BSB.

Até que ponto o discurso de ataque ao Brasil era ou não um cálculo do próprio governo paraguaio não fica claro, pois em comunicação posterior, o embaixador brasileiro faz esse questionamento ao lembrar que a mídia no Paraguai era duramente controlada.³⁰ Na medida em que a presença militar brasileira na região de fronteira continuava a ser propagada como um ato de agressão do Brasil, as notas paraguaias sobre o fato ganhavam grande repercussão midiática em detrimento das réplicas brasileiras que recebiam pouco destaque. Para Jayme de Souza Gomes, o movimento contribuiria para desgastar a imagem brasileira no conjunto de países americanos. Ao proceder com tal análise, pedia que as notas do Itamaraty sobre o incidente fronteiro fossem amplamente divulgadas internamente no Brasil.³¹

Conforme será evidenciado no Capítulo 4, existem muitas similaridades entre esse momento em análise e o que foi o processo de renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu realizado algumas décadas mais tarde. As semelhanças são em relação à forma como as elites políticas, a mídia e diferentes grupos sociais paraguaios exerceram pressão para que o governo brasileiro cedesse às reivindicações paraguaias. Em termos políticos, a tentativa de multilateralização do tema foi uma estratégia utilizada em ambos os momentos. O papel da mídia também foi relevante. Em reação à presença militar em Sete Quedas, houve ampla mobilização de movimentos sociais, ecoando discursos sobre o “imperialismo brasileiro” e o desrespeito à soberania paraguaia.³² Essas questões – imperialismo e soberania – vieram novamente à tona durante a renegociação. Fato relevante de nota é a menção à queima de uma bandeira brasileira durante as manifestações em 1965.³³

Episódio semelhante aconteceria na década de 2000 e mostra o apelo popular a uma imagem negativa do Brasil como um aspecto persistente ao longo do tempo entre os paraguaios. A queima da bandeira em 1965 aconteceu em frente ao prédio da Embaixada brasileira em Assunção, que foi também depredado pelos manifestantes. Alguns

³⁰ Ofício N° 866 da Embaixada do Brasil em Assunção para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Secreto. Assunção, 11 de novembro de 1965. Ofícios Secretos de Assunção. AHI-BSB.

³¹ *Idem*.

³² Ofício N° 999 da Embaixada do Brasil em Assunção para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Secreto. Assunção, 14 de dezembro de 1965. Ofícios Secretos de Assunção. AHI-BSB

³³ Ofício N° 953 da Embaixada do Brasil em Assunção para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Secreto. Assunção, 5 de novembro de 1965. Ofícios Secretos de Assunção. AHI-BSB.

universitários envolvidos com o protesto foram presos e libertados somente dias depois.³⁴ O engajamento de grupos universitários de variadas áreas de estudo é recorrentemente mencionado na comunicação oficial dos dois momentos. No contexto de Sete Quedas, um ofício relatava os planos de estudantes de medicina de:

Subtrair um cadáver do necrotério e, após vesti-lo convenientemente, queimá-lo em frente à sede da Embaixada. [...] Queriam, com isto, dar a impressão de que um cidadão paraguaio, indignado com a ‘ocupação brasileira’ decidira suicidar-se às portas da Missão diplomática do país ‘agressor’ em sinal de protesto.³⁵

Sobre a estratégia de multilateralização da questão em torno das Sete Quedas, Debernardi (1996, 62-63) relata que, pela própria natureza de discricção exigida do processo, não existem muitos registros sobre ações práticas do Paraguai nesse sentido. Debernardi faz, no entanto, o relato de missão dada por Stroessner a um de seus ministros que fizera, ao tempo, viagem oficial aos Estados Unidos da América. A orientação era de expressar junto aos norte-americanos a preocupação paraguaia com “a ocupação de seu território por forças brasileiras” (Debernardi. 1996, p. 62). Stroessner teria, pessoalmente, pedido uma intervenção dos EUA na questão em visita que o Secretário de Estado, Dean Rusk, fez à Assunção em novembro de 1965.³⁶

Entre os políticos da oposição, igualmente, havia a percepção da necessidade de formação de um bloco regional americano liderado pelos EUA em favor das demandas paraguaias. Esse entendimento de oposicionistas está relatado em correspondência que comenta o discurso do, então, deputado Carlos Levi Ruffinelli transcrito abaixo:

³⁴ O relato completo sobre a queima da bandeira e o ataque ao prédio da Embaixada brasileira está disponível na edição de 08 de janeiro de 1966 do Jornal do Brasil. “Oposição no Paraguai se une pela primeira vez na história e luta pela posse dos Saltos de 7 Quedas”. Jornal do Brasil. 08.01.1966. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=79070. Acesso em: 30.05.2023.

³⁵ Ofício N° 954 da Embaixada do Brasil em Assunção para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Secreto. Assunção, 3 de dezembro de 1965. Ofícios Secretos de Assunção. AHI-BSB.

³⁶ Debernardi (1996: 63) relata que tal visita teria ocorrido em maio de 1966. Porém, a comunicação entre a Embaixada brasileira e o Itamaraty diz que o fato ocorreu em novembro de 1965. Conforme Ofício N° 23 da Embaixada do Brasil em Assunção para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Secreto. Assunção, 13 de janeiro de 1966. Ofícios Secretos de Assunção. AHI-BSB.

É preciso ganhar o apoio franco e real dos Estados Unidos da América, pois não nos iludamos que o Paraguai, de manter-se só, muito pouca probabilidade terá diante da superioridade numérica, material e de influências de nossos dois formidáveis vizinhos [*no caso, Argentina e Brasil*]... Deve ser iniciado um vasto movimento para a formação de um bloco regional que permita ao Paraguai falar com o respaldo de várias nações.³⁷

Por ocasião da reunião da Organização dos Estados Americanos (OEA) ocorrida em 1966, artigos de opinião em jornais paraguaios tentavam estabelecer uma relação entre as questões tratadas no fórum e o problema fronteiriço entre Brasil e Paraguai. Sobre as discussões relacionadas com a reforma da Carta da OEA – que aconteceria em 1967 – dizia-se que litígios entre países do hemisfério americano deveriam ser submetidos para apreciação daquela instituição.³⁸ A ideia tinha como prerrogativa a concepção de que o Paraguai seria favorecido em uma possível mediação sobre a questão fronteiriça se fosse, por ventura, conduzida por terceiros. A estratégia paraguaia de buscar a multilateralização do debate em torno das Sete Quedas era reconhecida pela diplomacia brasileira. Havia, nesse sentido, a preocupação por parte do Itamaraty de neutralizar essa ação por meio do esvaziamento do discurso paraguaio.

2.3 A Ata das Cataratas e a equalização de direitos no aproveitamento das Sete Quedas

Um ponto marcante sobre a controvérsia gerada pela instalação do contingente militar brasileiro na região de Sete Quedas é a quase ausência em jornais brasileiros de referências a esse episódio no ano de 1965. Esse ponto contrasta com a correspondência entre a Embaixada brasileira em Assunção e o Itamaraty, que era composta por extensos e sucessivos relatos sobre artigos jornalísticos em diversos meios de comunicação

³⁷ Ofício N° 23 da Embaixada do Brasil em Assunção para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Secreto. Assunção, 13 de janeiro de 1966. Ofícios Secretos de Assunção. AHI-BSB. Sobre a menção à Argentina o principal fator de descontentamento à época era relacionado com a navegação na Bacia do Prata. Ainda não havia um acordo de livre navegação na região. Isso gerava custos e constrangimentos para o Paraguai que tinha – e ainda tem – nos rios platinos uma saída para o mar. Um acordo de navegação entre os dois países foi assinado em 23 de janeiro de 1967.

³⁸ Ofício N° 189 da Embaixada do Brasil em Assunção para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Secreto. Assunção, 17 de março de 1966. Ofícios Secretos de Assunção. AHI-BSB.

paraguaios sobre a questão. Somente em 05 de janeiro de 1966 o Jornal do Brasil iniciou uma série de reportagens que tratavam de oferecer um panorama completo sobre o novo contexto que envolvia a disputa entre Brasil e Paraguai na região de Sete Quedas.³⁹

A série de reportagens produzida por dois repórteres que viajaram para a região condiz com o que era a visão do embaixador brasileiro em Assunção sobre o processo de incitamento da opinião pública paraguaia contra o Brasil.⁴⁰ A riqueza de detalhes colhidos entre moradores que residiam nas proximidades da região do litígio nos oferece um olhar distinto para aquele momento. Há uma dimensão social nos depoimentos colhidos entre os moradores que não aparece nas comunicações oficiais: as populações da área de fronteira muitas vezes eram as primeiras a sentir as reações paraguaias através de hostilidades dirigidas contra brasileiros. Especialmente os brasileiros que residiam em território paraguaio.⁴¹

A dimensão social do conflito em torno de Sete Quedas e Itaipu é quase sempre ignorada nos manuais que tratam sobre os episódios no Brasil. A historiografia brasileira tende a retratar o fato como um incidente diplomático entre Brasil e Paraguai que teria sido superado com a assinatura da Ata das Cataratas e o Tratado de Itaipu. Isso é verdade somente se olharmos ao nível das chancelarias. Folch (1999) explora a dimensão social a partir da visão do povo paraguaio, jogando luzes sobre como os recursos hídricos se tornaram uma questão de soberania materializada por meio da construção de Itaipu e da produção de energia elétrica. Esse aspecto possui um caráter atemporal, conforme demonstraremos ao longo desse trabalho. Do lado brasileiro, a dimensão social é explicitada no grande número de famílias que perderam suas terras durante o alagamento da barragem de Itaipu e no movimento de migração de brasileiros para o Paraguai (Schmitt, 2008).

³⁹ “JB diz o que é a disputa por 7 quedas”. Jornal do Brasil. 05.01.1966. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=78946. Acesso em 26.05.2023.

⁴⁰ “Oposição paraguaia não desiste de campanha antibrasileira” Jornal do Brasil. 09.01.1966. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=79114. Acesso em: 30.05.2023.

⁴¹ “Ação militar garante posse dos Saltos de 7 Quedas, mas tira a tranquilidade dos moradores da fronteira”. Jornal do Brasil. 07.01.1966. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=79032. Acesso em: 30.05.2023.

A partir da maior repercussão do tema na imprensa brasileira, um ponto que passou a ser alvo de críticas internas foi a proposta de levar a questão para a arbitragem internacional a fim de verificar a caracterização dos marcos da fronteira. A possibilidade havia sido ventilada pelo Itamaraty na Nota 310 de 29 de outubro de 1965. A postura foi classificada como “frouxa” dado que não haveria motivos para o Brasil abrir espaço para a contestação paraguaia sobre algo que estaria sacramentado e ratificado por tratados.⁴² Um editorial do Jornal do Brasil atestava:

A posição brasileira na questão de limites com o Paraguai ficou enfraquecida ao admitir em última instância a solução do arbitramento internacional como fórmula política de boa vizinhança. A incoerência dessa atitude apaziguadora está em que, de nossa parte, não alimentamos a menor dúvida quanto aos direitos do Brasil na zona agora contestada, os quais foram sacramentados no Tratado de Limites de 1872 e Tratado Complementar de 1927, sem terem dado margem a qualquer ressalva paraguaia. Se não aceitamos, portanto, uma caracterização do litígio, não poderíamos permitir tampouco a hipótese do seu julgamento, muito menos fora do âmbito do entendimento bilateral. Isso seria situar o conceito da política de amizade e boa vizinhança em termos inadequados, além de estarmos abrindo um precedente perigoso para os fundamentos históricos e jurídicos da nossa estrutura de fronteiras.

⁴³

De acordo com o que se pode ler em um comunicado entre a Embaixada em Assunção e o Itamaraty, parecia haver a impressão por parte da diplomacia brasileira de que a proposta de arbitramento internacional ocasionaria uma mudança positiva nos posicionamentos do governo e da oposição paraguaia sobre o litígio e também sobre a imagem do Brasil. A proposta, no entanto, ocasionou efeito inverso, conforme relatado.

Por parte do governo paraguaio, que adotou uma linha mais moderada, foi apresentada uma nota na qual se apontava que a possibilidade de arbitramento internacional somente seria possível depois de esgotadas todas as instâncias das negociações bilaterais. A oposição paraguaia repudiava a possibilidade de arbitramento internacional, pois, em sua interpretação, somente seria passível de arbitragem, o que é

⁴² “Postura frouxa” Jornal do Brasil. 05.01.1966. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=78951. Acesso em: 31.05.2023.

⁴³ “Força do Direito”. Jornal do Brasil 05.02.1966. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=80173. Acesso em: 31.05.2023.

duvidoso, o território em questão seria incontestavelmente paraguaio. Para a imprensa paraguaia, a proposta do Itamaraty seria uma manobra para adiar a delimitação fronteiriça de forma indeterminada.⁴⁴

A nomeação de Juracy Magalhães como Ministro das Relações Exteriores do Brasil ocasionou uma mudança de tom da diplomacia brasileira sobre o contencioso. Cabe ressaltar que as negociações ocorridas durante a presidência de João Goulart haviam alcançado um quadro de entendimento entre Brasil e Paraguai sobre a possibilidade de aproveitamento conjunto da região de Sete Quedas. Com Juracy Magalhães à frente das relações exteriores, o discurso brasileiro começa a retomar esse tom conciliador ao indicar a possibilidade de participação paraguaia nos processos de aproveitamento das águas do rio Paraná. Durante sessão na Câmara dos Deputados do Brasil, Magalhães indicou essa mudança ao mencionar que desde 1962 o governo brasileiro havia manifestado “sua disposição de examinar a possibilidade de participar o país vizinho da utilização dos recursos energéticos e de quaisquer outros projetos a serem desenvolvidos no Salto de Sete Quedas.”⁴⁵

Outro momento que indica a retomada de uma linha de negociação que já vinha sendo costurada em momentos anteriores ao golpe militar é a Nota 92 de 25 de março de 1966. Tal nota, dirigida pelo Itamaraty ao Ministro das Relações Exteriores paraguaio, Raúl Sapena Pastor, é um longo documento de quarenta e cinco páginas. A nota faz um extenso relato justificando as razões pelas quais o Brasil considerava a região de Sete Quedas parte de seu território e não abriria mão dessa posição. A redação da Nota foi, inclusive, submetida à apreciação do Conselho de Segurança Nacional.⁴⁶ Trata-se de um documento muito bem argumentado, onde são mencionadas diversas passagens e parágrafos dos Tratados de 1872 e 1927 que atestavam a concordância e o reconhecimento por parte do Paraguai de que a faixa territorial seria uma possessão

⁴⁴ Ofício N° 38 da Embaixada do Brasil em Assunção para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Secreto. Assunção, 19 de janeiro de 1966. Ofícios Secretos de Assunção. AHI-BSB.

⁴⁵ “Juraci diz à Câmara que contingente na fronteira paraguaia visa a ocupação”. Jornal do Brasil. 11.02.1966. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=80495. Acesso em: 02.06.2023.

⁴⁶ Ata da Trigésima Sexta Sessão do Conselho de Segurança Nacional. 11 de março de 1966. Secreto. BR_DFANBSB_N8_0_ATA_0003_0001_f_001_035.

brasileira. Depois da longa argumentação, a referida Nota termina com tom conciliador, conforme segue transcrito abaixo:

Se bem que, Senhor Ministro, esta Nota procure novo e sincero esforço no sentido de esclarecer-se em modo definitivo o assunto, tenho expressas instruções para dizer a Vossa Excelência, que meu Governo sobre ele não deseja manter polêmica, nem tampouco aceita ser o mesmo ‘um problema de fronteira que esteve pendente um século’.[...] Entende meu Governo que a verdadeira questão, que deve reclamar os melhores cuidados de ambos Estados, não é a evocação de dúvidas ou pendências estéreis, e sim a busca das condições capazes de assegurar o bem-estar de seus povos através de uma fraternal colaboração para a solução de problemas comuns. [...] O Brasil está, como sempre esteve, disposto a encetar conversações em torno de tão importante questão, e a promover, em conjunto com o Paraguai, os planos necessários à utilização prática, não só do enorme potencial energético decorrente do Salto das Sete Quedas, como de todas possibilidades que oferecem [...] as águas do rio Paraná; de tal sorte que esse grande rio, ao invés de oferecer aos dois países razões de litígio ou desavença, seja entre eles um elo de união, como sempre desejaram os anteriores Governos do Brasil, e firmemente deseja o atual.⁴⁷

O que se lê acima ganha mais sentido quando colocado em perspectiva com a fala de Mauro Thibau em entrevista dada anos mais tarde aos fatos ocorridos em 1966. Thibau comandou o Ministério das Minas e Energias do Brasil (MME) entre 1964 e 1967. Ele participou de muitas reuniões que trataram da cooperação em torno da produção de energia entre os países da América do Sul e também do processo de negociação sobre Sete Quedas entre Brasil e Paraguai. Para Thibau, no contexto político dos anos 1960, havia a ideia comum por parte das diplomacias regionais sobre a necessidade de aprofundamento do processo de integração entre os países do Cone Sul. Nesse consenso, a produção de energia serviria como o elo de materialização das ações diplomáticas em prol da integração regional (Cabral, 2004, p. 100-103). A Comissão de Integração Energética Regional (CIER), fundada em 1964, seria um resultado desse interesse comum.

Nesse sentido, a diplomacia brasileira havia estabelecido em torno de Sete Quedas, para além do aspecto relacionado com a produção de energia elétrica, um meio de possibilitar a ação diplomática brasileira para o alcance dos objetivos políticos e econômicos da integração regional. Essa é uma visão que coaduna com nossa análise, no

⁴⁷ Nota Nº 92 da Embaixada dos Estados Unidos do Brasil para o Ministro das Relações Exteriores do Paraguai, Raúl Sapena Pastor. Assunção, 25 de março de 1966. Ofícios Secretos de Assunção. AHI-BSB.

sentido de perceber a materialização de Itaipu não apenas como uma obra que atenderia ao interesse nacional brasileiro, mas também como um elemento de construção e constituição de discurso de política externa.

A partir da Nota 92, percebe-se que a ação da diplomacia brasileira deixa definitivamente de lado a discussão sobre a propriedade das Sete Quedas e passa a concentrar esforços para alcançar um entendimento conjunto para a cooperação no aproveitamento das águas do rio Paraná. Nesse contexto, o Itamaraty mobilizou a ideia de que a construção de uma grande hidrelétrica em Sete Quedas seria objeto de interesse regional, pois, nas palavras de Juracy Magalhães, “o Salto Grande das Sete Quedas representa[ria] um patrimônio comum para o Continente”.⁴⁸ Junto a essa nova estratégia, houve um esforço por parte do Itamaraty de informar a população brasileira sobre o que se tratava o contencioso em torno de Sete Quedas. Juracy Magalhães pediu que todo brasileiro dedicasse um pouco de seu tempo para ler a Nota 92 enviada pelo Brasil ao Paraguai.⁴⁹ O Chanceler brasileiro também foi à televisão para falar sobre o contencioso. Na ocasião, foi reafirmada a propriedade brasileira de Sete Quedas, mas foi também reconhecida a propriedade dos paraguaios sobre a metade dos recursos hídricos do rio Paraná e reforçada a ideia de aproveitamento conjunto.⁵⁰

Entender esse movimento anterior à assinatura da Ata das Cataratas é importante por uma questão: em muitos relatos sobre o caso, o momento da assinatura desse acordo aparece como algo que foi um acerto de último momento. Não se trata disso. O Brasil já havia deixado claro que estaria disposto a dividir possíveis empreendimentos em Sete Quedas em partes iguais com o Paraguai.⁵¹ As dificuldades para avanço das negociações

⁴⁸ “Paraguai age passionalmente por Sete Quedas, afirma Juraci”. Jornal do Brasil. 19.05.1966.

Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=84419

. Acesso em: 06.06.2023.

⁴⁹ “Chanceler pede que todos leiam a nota do Brasil sobre a questão de Guaíra”. Jornal do Brasil.

27.03.1966. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=82142

. Acesso em: 06.06.2023. Embora conste o pedido da leitura feito pelo Chanceler, não foi possível localizar a transcrição da nota em nenhum meio de comunicação da época.

⁵⁰ “Brasil não pode transigir na questão da fronteira com o Paraguai, diz Juraci” Jornal do Brasil.

06.04.1966. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=82562

. Acesso em: 06.06.2023.

⁵¹ “Juraci diz que nenhum soldado irá” Jornal do Brasil. 20.04.1966. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=83083

. Acesso em: 06.06.2023.

se davam porque os paraguaios exigiam que o governo brasileiro retirasse o contingente militar instalado na região do contencioso. O impasse criado pelos paraguaios fez com que o Itamaraty ventilasse a possibilidade de que um terceiro país da região pudesse mediar a negociação. Isso daria maior legitimidade interna ao governo paraguaio frente às possíveis críticas que um acordo bilateral poderia ocasionar. É preciso ter em mente que a forte campanha interna no Paraguai em torno da propriedade de Sete Quedas tinha se tornado uma questão de honra para o cidadão médio paraguaio.

Para um governo que enfrentava forte oposição, ceder significava arcar com o ônus das críticas em várias frentes internas. A notícia de que o Uruguai formalizaria uma proposta de mediação chegou a ser veiculada. A ação teria respaldo do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América. A ideia seria de que, caso os esforços bilaterais não chegassem a um acordo, o Uruguai “concitaria Brasil e Paraguai a recorrerem a um Juízo Arbitral Pan-Americano para dirimir a questão definitivamente”⁵² De forma prática, a questão era impossível, pois o Brasil não reconhecia a existência de um problema fronteiro. Nesse sentido, um arbitramento seria aceito pelo Brasil apenas para fins de verificar a caracterização dos marcos já reconhecidos pelos Tratados firmados entre as duas nações.

Na medida em que o Brasil manteve firme o propósito de não admitir a existência de uma questão fronteiriça e que a tese paraguaia de invasão por parte do Brasil de seu território não encontrou ressonância entre as chancelarias continentais, o caminho para um desfecho do contencioso começou a ser construído. Um encontro entre os chanceleres dos dois países foi organizado para acontecer na região de fronteira, nas cidades de Foz do Iguaçu, no Brasil, e Presidente Stroessner, no Paraguai, encontros que foram realizados nos dias 21 e 22 de junho de 1966.⁵³ O evento foi interpretado como um momento para o reestabelecimento do diálogo entre os dois países e girava em torno das expectativas

⁵² “Uruguai formalizará proposta de mediar questão de Guaíra”. Jornal do Brasil. 20.05.1966. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=84454. Acesso em: 06.06.2023.

⁵³ “Juraci e Sapena debaterão na fronteira litígio do Guaira”. Jornal do Brasil. 11.06.1966. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=85370. Acesso em: 06.06.2023.

brasileiras de que o Paraguai aceitaria a proposta de participação conjunta nos empreendimentos a serem realizados em Sete Quedas.⁵⁴

No primeiro encontro, o discurso por parte dos dois chanceleres foi de apaziguamento dos ânimos. Por parte do chanceler Juracy Magalhães, houve a manifestação de que o Brasil tinha “a melhor disposição para a adoção de soluções que, sem ferir a dignidade, a soberania e o interesse dos dois países, forne[cessem] as bases construtivas para um trabalho conjunto visando ao desenvolvimento econômico, o progresso social e à realização do ideal pan-americano de paz”.⁵⁵ O chanceler paraguaio, Sapena Pastor, disse no mesmo sentido que “o povo paraguaio também deseja[va] um amistoso e fraterno entendimento com a Nação brasileira, sobre a base de soluções decorosas que respeit[assem] a dignidade, a soberania e os interesses de ambas as nações”.⁵⁶

Nesse espírito de busca por entendimento, o Brasil reafirmou seu propósito de constituir uma base cooperativa-equitativa com o Paraguai no aproveitamento das Sete Quedas para geração de energia, mas enfatizou que as discussões sobre a fronteira estariam fora da pauta; assim como a retirada do contingente militar daquela zona somente aconteceria como ato de soberania brasileira sobre aquela área, desde que isso fosse reconhecido pelo Paraguai.⁵⁷

O segundo dia de reuniões foi marcado por momentos mais tensionados. Sapena Pastor pediu inicialmente a Juracy Magalhães uma condição preliminar entre ambos como condicionante para a continuação das conversações: o reconhecimento de que a área contestada pelo Paraguai deveria ser considerada como uma “zona neutra” pelas nações.⁵⁸ Frente ao pedido, a reação brasileira foi de que, conforme havia sido colocado

⁵⁴ Encontro na fronteira restabelece diálogo Brasil-Paraguai”. *Jornal do Brasil*. 12.06.1966. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=85422. Acesso em: 06.06.2023.

⁵⁵ “Juraci diz a Pastor que Brasil tem boa disposição para acordo”. *Jornal do Brasil*. 22.06.1966. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=85845. Acesso em: 07.06.2023.

⁵⁶ *Idem*.

⁵⁷ *Idem*.

⁵⁸ “Adiamento dissipou tensões entre o Brasil e o Paraguai” *Jornal do Brasil*. 24.06.1966. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=85912. Acesso em: 07.06.2023.

anteriormente, o objetivo das conversações não seria de discutir aspectos fronteiriços, mas sim de avançar nos entendimentos sobre cooperação e aproveitamento conjunto da área. Juracy Magalhães frisou que, o que desejava o governo paraguaio era “uma abdicação de soberania sobre um território brasileiro que só se consegue por arbitramento ou guerra. E, isso, [ele] não poderia fazer. Desta forma, resta[va], apenas, dar por encerrados os entendimentos que vi[nham] mantendo até [aquele momento].”⁵⁹

A firme posição brasileira fez com que o chanceler paraguaio pedisse uma terceira reunião para fins de que pudesse realizar consultas superiores sobre a questão. No dia seguinte, Sapena Pastor retirou a condição preliminar anteriormente ventilada, porém salientou que o Paraguai continuaria a considerar a região como sua propriedade. Isso, no entanto, não foi obstáculo para que as discussões sobre o aproveitamento conjunto e equitativo evoluíssem e a Ata das Cataratas fosse assinada entre as duas nações.⁶⁰

Na medida em que a questão sobre o aproveitamento equitativo ficaria acertada, a problemática fronteira continuaria suspensa, pois ambos os países ainda continuariam a considerar proprietários da zona em litígio. Como resultado do impasse em torno de Sete Quedas, o chanceler brasileiro Jayme de Souza Gomes foi transferido daquele posto, dada as indisposições geradas durante todo o processo entre ele e o governo paraguaio. Havia pressão por parte dos paraguaios para que Souza Gomes fosse transferido daquele posto, sendo até mesmo considerado que, caso a transferência não acontecesse, o embaixador brasileiro seria considerado *persona non grata* no Paraguai.⁶¹ Os acordos contidos na Ata das Cataratas foram objeto de críticas dos dois lados da fronteira.

Nesse sentido, havia o entendimento em ambas as nações de que, em momento posterior, a questão sobre a propriedade de Sete Quedas voltaria a ser debatida, e que uma solução final somente seria dada por meio de um arbitramento.⁶² Para fins de harmonização das relações, o Brasil moveu o destacamento militar da zona contestada pelo Paraguai para outra região. Souza Gomes seria substituído por Mario Gibson

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ “Crítica não anula pacificação promovida por Juraci e Sapena” *Jornal do Brasil*. 26.06.1966.

Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=sete%20quedas&pagfis=85997

. Acesso em 07.06.2023.

⁶² *Idem.*

Barboza, que se tornaria o responsável por estabelecer as bases dos acordos posteriores que resultaram na assinatura do Tratado de Itaipu em 1973 e colocariam um ponto final na disputa pela propriedade de Sete Quedas. No próximo capítulo, explicitaremos de forma mais clara esse momento histórico.

2.4 Conclusão

A análise do período que antecede a assinatura da Ata das Cataratas mostra como a região de Sete Quedas passou a ter importância geopolítica por causa do seu grande potencial para a geração de energia elétrica. Há duas questões a serem pontuadas dentro desse processo: a primeira é que o ímpeto inicial para se pensar o aproveitamento das águas do rio Paraná no trecho das Sete Quedas, ainda na década de 1950, parte de um pensamento estratégico de promoção do desenvolvimento regional e da descentralização industrial brasileira. Essa estratégia seria retomada, posteriormente, e justificou, de fato, a necessidade de construção da hidrelétrica de Itaipu.

O segundo ponto a mencionar sobre esse processo inicial é que, as motivações que tornaram o projeto de Sete Quedas um tema de debate interno e externo durante as administrações de Jânio Quadros e João Goulart tinham o objetivo de construção de um símbolo político através de uma grande obra de infraestrutura modernizadora. O destino a ser dado para a energia elétrica produzida não foi a primeira preocupação dentro do processo decisório. Essas duas visões mostram como os recursos naturais, e a água especificamente, podem ser usados para o alcance de projetos políticos diversos. Algo que discutimos e problematizamos no capítulo anterior.

No tocante aos resultados da assinatura da Ata das Cataratas, o texto do acordo estabeleceu o princípio de equidade entre o Brasil e o Paraguai nos frutos derivados de projetos de aproveitamento das águas do rio Paraná no trecho de fronteira entre os dois países. Isso, no entanto, não significou a pacificação da questão fronteiriça. Para os paraguaios, a área continuou a ser sua propriedade. Essa dinâmica mostra como cooperação e conflito podem coexistir na relação de dois Estados no tocante a recursos naturais compartilhados. De fato, como veremos mais adiante, a resolução da questão

fronteira se deu pela inundação da área em litígio e não por meio do reconhecimento formal da propriedade por uma das partes. Marcante é o fato de que essa mesma dinâmica cooperativa-conflitiva continua a marcar a relação entre os dois países em relação à usina hidrelétrica de Itaipu.

Sobre a forma como o Brasil articulou o discurso político para ajustar seu interesse nacional à necessidade de cooperação com o Paraguai, vemos que não se tratou de um percurso linear. As mudanças político-institucionais ocorridas no Brasil após o Golpe Militar em 1964 implicou em mudanças nas expectativas paraguaias sobre um acordo para a exploração das Sete Quedas que vinha sendo costurado durante a administração de João Goulart. Nesse sentido, nota-se que a proximidade ideológica entre Stroessner e a ditadura militar brasileira não significou um caminho mais fácil para a cooperação, ao contrário. As posições foram tensionadas pelas duas partes diante da necessidade de afirmação frente a suas audiências internas – especialmente por parte do Paraguai. A chegada de Juracy Magalhães no cargo de chanceler resgatou o ímpeto cooperativo do Brasil e ampliou o escopo do discurso brasileiro para o âmbito regional.

A estratégia foi importante porque deu uma nova dimensão para a problemática e aproximou os vizinhos da discussão. Os países da Bacia do Prata possuem um histórico de inteiração política sensível no que tange o uso das águas dos rios desse espaço geográfico. A decisão do Brasil de reconhecer os direitos do Paraguai sobre sua parte das águas do rio Paraná foi correta do ponto de vista do direito internacional. A história recente do Cone Sul seria muito diferente caso o Brasil insistisse na ideia de negar os direitos de propriedade dos paraguaios. Assim como em outros momentos históricos, as águas do rio Paraná foram responsáveis por garantir a estabilidade política entre os países platinos.

3 Representações de Itaipu nos discursos da política externa brasileira

Nesse capítulo, analisamos o percurso de negociação que vai desde a assinatura da Ata das Cataratas (1966) até a assinatura do Acordo Tripartite (1979). Fator central a ser considerado é a entrada direta da Argentina nesse processo. Esse fato tornou o caminho para um acordo final mais difícil. O processo de negociação que culminou na assinatura do Tratado de Itaipu em 26 de abril de 1973 foi longo. Esse documento é uma extensão das negociações iniciadas nos primeiros anos da década de 1960. A análise do Tratado de Itaipu deve partir do pressuposto de que se trata de um documento complementar à Ata das Cataratas firmada em 1966. Isso é importante por um motivo: a Ata das Cataratas estabeleceu o princípio de equidade entre Brasil e Paraguai no tocante aos benefícios do aproveitamento das águas do rio Paraná no trecho de fronteira. O Tratado de Itaipu, por sua vez, reproduziu esse princípio, porém introduziu cláusulas em seu Anexo C que, de certa forma, limitaram a propriedade paraguaia – ou a soberania, como preferem os paraguaios – sobre sua parte da energia gerada por Itaipu.

As principais limitações foram a exclusividade da venda do excedente de energia não utilizada para o Brasil e o preço pago por essa parcela. Ao longo das décadas, desde a assinatura em 1973, esses pontos foram os principais motivos de críticas do povo paraguaio em relação ao Tratado de Itaipu. Essas constatações ficarão claras no próximo capítulo. Aqui, no entanto, cabe ressaltá-las pelo motivo de que, não obstante, o fato da existência dessas restrições para o Paraguai, o Brasil usou o Tratado de Itaipu como instrumento para promover seu discurso de política externa em prol da cooperação e da integração regional.

É oportuno mencionar que, parte da literatura brasileira que analisou a assinatura do Tratado de Itaipu reproduz o discurso oficial brasileiro de que o documento foi uma vitória do Paraguai em termos de negociação diplomática. Problematicaremos esse ponto mais adiante com os elementos encontrados durante a análise documental. Dentro da análise, buscamos entender dois pontos elementares: i) quais são as dificuldades encontradas pela política externa brasileira para calibrar o interesse nacional frente à necessidade de aproximação aos argentinos; ii) como o Brasil articula o discurso sobre

cooperação e integração regional, usando o Tratado de Itaipu como elemento empírico de seu empenho para esses movimentos acontecerem.

Esse capítulo está dividido em cinco partes. Na primeira parte, tratamos dos momentos posteriores à assinatura da Ata das Cataratas. Damos ênfase sobre como a questão fronteira continuou a ser um tema sensível para os paraguaios e como evoluem as negociações para avançar com a construção de uma hidrelétrica mesmo com a questão fronteira ainda aberta. Na segunda parte, tratamos do momento em que a Argentina passa a interferir de forma direta nas negociações então em curso entre Brasil e Paraguai. Mostramos como esse momento acarreta a necessidade de mudanças no processo político que vinha sendo costurado. Na terceira parte, focamos no momento de assinatura do Tratado de Itaipu e mostramos como esse fato ocasionou um recrudescimento nas relações entre Argentina e Brasil. Na quarta parte, a atenção é voltada para entender como argentinos e brasileiros constroem esforços conjuntos para superar as diferenças sobre o aproveitamento das águas do rio Paraná e como os três países chegam a um acordo final através da assinatura do Acordo Tripartite em 1979. Para finalizar, apresentamos uma breve conclusão parcial sobre as questões levantadas e discutidas.

3.1 O novo momento das relações Brasil-Paraguai

A assinatura da Ata das Cataratas não colocou um final definitivo para a problemática da propriedade de Sete Quedas. O tema continuaria a ser uma preocupação para a diplomacia brasileira na medida em que a questão fronteira continuaria “aberta” para os paraguaios. Em substituição a Jayme de Souza Gomes, foi nomeado para ocupar o posto de embaixador brasileiro em Assunção, Mário Gibson Barboza. Sua chegada ao Paraguai foi marcada por eventos nada receptivos, conforme seu relato pessoal:

Quando cheguei ao Paraguai, foi queimada uma bandeira brasileira em minha honra na rua principal de Assunção. Durante a noite, acordei e vi os muros da embaixada todos pichados: “Fora o invasor brasileiro”. Quando ia ao mercado, às lojas, já sabiam quem eu era e, em muitos lugares, recusavam-se a me servir. O patriotismo estava aceso contra o Brasil, encontravam-se em pé de guerra (Cabral, 2004, p. 69).

A questão fronteiriça se tornou um impasse. Por mais que o Brasil tivesse o entendimento de que Sete Quedas era uma propriedade brasileira, havia a preocupação sobre o que a posição paraguaia de contestar essa propriedade poderia ocasionar entre a comunidade internacional e, especialmente, entre os países regionais. O Brasil não queria alimentar a imagem de país imperialista propagada pelos paraguaios. A orientação do governo brasileiro era de tratar o tema com cautela.

O período coincide com uma série de conversações e iniciativas que buscavam institucionalizar as relações entre os países da Bacia do Prata no tocante ao uso dos recursos hídricos da região. Dentre essas tratativas podemos citar a criação do Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC). O CIC foi criado em 1967, durante a I Reunião dos Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, em Buenos Aires. Dentre suas funções, o CIC tinha como objetivo realizar “o estudo conjunto e integral da Bacia do Prata com vistas ao estabelecimento de um programa de obras multinacionais, bilaterais e nacionais, úteis ao progresso da região”.⁶³ Datam desse período as primeiras articulações argentinas para tentar influenciar os processos de cooperação que vinham sendo delineados entre Brasil e Paraguai para o aproveitamento conjunto dos recursos hídricos do rio Paraná.

A ideia de consulta prévia utilizada pelos argentinos para tentar desmobilizar o Brasil e o Paraguai na construção da hidrelétrica de Itaipu foi sugerida nesse período. São conhecidos na literatura sobre política externa brasileira os debates entre argentinos e brasileiros na Conferência de Estocolmo ou Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em junho de 1972, sobre a questão da consulta prévia. Há uma dimensão relacionada com o desenvolvimento dos debates sobre o uso dos recursos hídricos do rio Paraná para geração de energia que tem ligação com a questão da preservação do meio ambiente em geral. É também durante o período de acertos para a construção de Itaipu que as preocupações sobre a necessidade de preservação do meio ambiente começam a ganhar espaço nas discussões de fóruns multilaterais.

A Conferência de Estocolmo ou Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em junho de 1972, é exemplo desse esforço. No que tange aos recursos hídricos, até então, os principais tratados e acordos sobre o

⁶³ Estatuto do Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata. Comissão Nacional da Bacia do Prata. COBAP/6. 1968. BR_DFANBSB_N8_0_PSN_EST_0549.

compartilhamento de rios transfronteiriços diziam respeito, principalmente, a aspectos relacionados com a navegação. A partir da disseminação da construção de hidrelétricas, cada vez maiores e com maiores impactos – ambientais, sociais e econômicos –, os debates em torno do uso compartilhado de rios ganharam uma dimensão maior. Nesse sentido, muitas discussões sobre os processos de institucionalização de uso dos recursos hídricos da Bacia do Prata aconteceram com base e, em observação, àquelas que tinham sido as orientações gerais discutidas em Estocolmo em 1972.

A proposição argentina sobre a consulta prévia foi apresentada ao Itamaraty pelo Chefe da Divisão da América Regional, Expedito de Freitas Resende, durante sua preparação para participação como delegado na I Reunião dos Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, ocorrida em fevereiro de 1967. Para essa reunião, uma das proposições argentinas era a de que os países da Bacia do Prata estabelecessem “compromissos de trocar informações entre os países e entre eles efetuar consultas prévias à realização de toda obra de caráter hidráulico que [pudesse] afetar os demais”.⁶⁴ Claramente, a proposta ia de encontro com os interesses brasileiros que projetavam a construção de uma grande hidrelétrica em Sete Quedas.

No documento enviado ao Itamaraty, Expedito de Freitas Resende faz uma longa exposição sobre o conceito de rios internacionais, sobre a importância dos rios da Bacia do Prata para a projeção do poder argentino e como a problemática em torno do aproveitamento de rios para fins agrícolas e industriais havia evoluído a partir do advento da revolução industrial. Trata-se de um documento rico, com problematizações ainda atuais, visto que, em âmbito jurídico, houve pouca evolução no tocante à gestão de recursos hídricos compartilhados por diferentes Estados. O documento também faz referência a uma tratativa do Itamaraty com o Paraguai a respeito da retirada de uma proposição paraguaia sobre o aproveitamento hidrelétrico de Sete Quedas para ser debatida durante a reunião. A ação brasileira tinha como objetivo evitar a multilateralidade do tema.⁶⁵ Sobre a tese da consulta prévia, trataremos com maior profundidade mais adiante nesse capítulo.

⁶⁴ Memorando de Expedito de Freitas Resende para Secretário Geral Adjunto para Assuntos Americanos. 31 de Janeiro de 1967. Confidencial. DAM/12. BR_DFANBSB_N8_0_PSN_EST_0460

⁶⁵ *Idem*.

No tocante ao Brasil e ao Paraguai, a evolução no processo de aproveitamento de Sete Quedas para a construção de uma hidrelétrica continuou, conforme havia sido estabelecido na Ata das Cataratas, através da criação de uma Comissão Mista Técnica Brasileiro-Paraguaia. A Comissão foi criada em 12 de fevereiro de 1967. Essa mesma Comissão, firmaria, posteriormente, no início do ano de 1970, um convênio com as empresas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (ELETROBRÁS) do Brasil e a *Administración Nacional de Electricidad (ANDE)* do Paraguai. Efetivamente, esse convênio possibilitaria que os discursos sobre o aproveitamento conjunto do trecho do rio Paraná, desde e inclusive o Salto de Guaíra ou Salto Grade das Sete Quedas, até a Foz do Rio Iguaçu, saíssem das tratativas políticas para adentrar nos aspectos técnicos que uma obra da magnitude da que estava sendo pensada demandava. A minuta que ditava as obrigações e responsabilidades de cada uma das partes envolvidas nesse novo acordo de estudos que envolvia a ELETROBRÁS e a ANDE teve a aprovação da presidência da república brasileira em 18 de fevereiro de 1970.⁶⁶

Esses avanços em direção à cooperação entre Brasil e Paraguai aconteciam entre fatos que sempre operavam em sentido oposto. Por exemplo, uma questão que causou preocupação para a diplomacia brasileira foi a remoção de um marco astronômico na região de fronteira em Sete Quedas, que havia sido instalado pela Comissão Mista que demarcou a região em 1934. O pilar foi derrubado, possivelmente por paraguaios, por três vezes consecutivas no ano de 1969.⁶⁷ Após o governo brasileiro comunicar à Chancelaria paraguaia dos fatos ocorridos, não houve manifestação sobre providências tomadas.

De fato, os paraguaios pareciam preferir que o marco permanecesse no chão. O desaparecimento dos vestígios do marco daria mais respaldo para os argumentos dos paraguaios sobre a propriedade da região. Frente a essa inação, o Itamaraty orientou o Conselho de Segurança Nacional para que fossem tomadas as providências para a reinstalação do pilar sem comunicação com a parte paraguaia. O assunto foi tratado com bastante delicadeza por Mário Gibson Barboza, que naquela altura já ocupava o cargo de Ministro das Relações Exteriores. Ao sugerir a reposição de forma unilateral do pilar,

⁶⁶ Aviso Nº 19/70 de João Baptista Figueiredo para Mário Gibson Barboza. 18 de fevereiro de 1970. Secreto. Aviso nº 19/70. BR_DFANBSB_N8_0_PSN_EST_0135.

⁶⁷ Informação Nº 013-C/69. Aspectos de fronteira Brasil-Paraguai. CEFF – Comissão Especial da Faixa de Fronteiras. Brasília, 28 de outubro de 1969. Secreto. BR_DFANBSB_N8_0_PSN_EST_0285.

Barboza salientou que a ação somente poderia ser feita após o dia 1 de março de 1970. Essa data marcava o primeiro centenário da morte de Francisco Solano López. Por esse motivo, seria prudente evitar qualquer tipo de novo conflito, dado que o nacionalismo paraguaio estaria aflorado por razão da comemoração.⁶⁸

O comportamento dúbio da diplomacia paraguaia de acenar à cooperação com o Brasil, porém, ao mesmo tempo, colocar obstáculos para o bom andamento das relações bilaterais, pode ser explicado pelo fato da necessidade de legitimação da ditadura de Alfredo Stroessner junto à sua audiência interna. Esse fato era constantemente ressaltado pela diplomacia brasileira em suas comunicações. Stroessner se via quase sempre em cima do muro, frente à dificuldade de conciliar o bom relacionamento com o governo brasileiro, ao mesmo tempo em que tentava agradar à sociedade paraguaia que via no Brasil um país imperialista que queria tirar parte do seu território à força. É curioso, no entanto, que a comunicação do Itamaraty continue a se referir ao governo de Alfredo Stroessner como uma ditadura mesmo após o Golpe Militar ocorrido no Brasil em 1964. Se alguém que não conhecesse a história política brasileira tivesse acesso aos documentos das comunicações entre a Embaixada brasileira em Assunção, o Itamaraty e a Presidência da República, pensaria que naquele momento o Brasil vivia sob um governo que garantia todas as condições de liberdade que um país democrático possui.

O ponto de virada para a pacificação da questão de fronteira foi o início dos estudos técnicos para a construção da hidrelétrica que, ao tempo, ainda era chamada de Sete Quedas. A proposta para se iniciar os estudos técnicos havia partido formalmente do então embaixador, Mário Gibson Barboza, e previa a construção de uma grande hidrelétrica binacional. Barboza sugeriu o início dos estudos técnicos ao Chanceler paraguaio Sapena Pastor. Na sequência, Barboza foi chamado para uma conversa com Alfredo Stroessner, que concordou com a proposta e pediu que fosse dado andamento nos acertos para a realização dos estudos técnicos.

A proposta também teve o aval da parte brasileira na pessoa do Chanceler Juracy Magalhães e, posteriormente, pela presidência da república, conforme mencionamos anteriormente. Como havia a expectativa de que a construção da barragem cobrisse com

⁶⁸ Memorando de Mário Gibson Barboza para Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional. Brasília, 24 de Janeiro de 1970. Secreto. BR_DFANBSB_N8_0_PSN_EST_0285.

água toda a área fronteira que estava sob litígio, o que de fato ocorreu, o problema da fronteira ficaria virtualmente resolvido até a conclusão dos estudos e depois da inundação estaria solucionado (Cabral, 2004, p. 73).⁶⁹ Após a constatação da viabilidade da construção da usina no local pretendido, iniciou-se uma nova etapa do processo de negociação. A partir desse momento, a Argentina passa a figurar como uma parte importante no processo de negociação para a construção da hidrelétrica que passaria a ser chamada de Itaipú por sugestão dos paraguaios.⁷⁰

3.2 Consulta prévia: a Argentina reclama sua parte das águas do rio Paraná

A questão da consulta prévia levantada pela Argentina em 1967 foi efetivamente discutida durante a Conferência de Estocolmo ou, como também é chamada, Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (1972). Conforme mencionado anteriormente, a tese da consulta prévia consistia na ideia de que países a montante em cursos de rios internacionais contíguos deveriam fazer consultas prévias aos países a jusante antes de executarem obras de aproveitamento dos recursos hídricos compartilhados. O Brasil, por outro lado, defendia a tese do dano sensível. Na interpretação brasileira, os países a montante deveriam apresentar os estudos técnicos que comprovassem a exequibilidade do projeto sem causar danos sensíveis aos ribeirinhos inferiores. A interpretação do Itamaraty sobre o argumento argentino era de que, ao estabelecer a consulta prévia como requisito, a Argentina vetaria de forma efetiva a construção da usina projetada em Sete Quedas. Para o Brasil, não haveria razoabilidade nos argumentos argentinos. Eles desconsideravam a experiência brasileira acumulada na construção de barragens. Inclusive no curso nacional do próprio rio Paraná.

⁶⁹ Para não dizer que o problema da fronteira foi totalmente resolvido após a construção da barragem, cabe apenas sublinhar que uma pequena faixa territorial não foi submersa. Nessa área foi construído um parque ecológico que é atualmente administrado pela Itaipu Binacional (Yegros e Brezzo, 2013).

⁷⁰ Sobre a escolha do nome Itaipu, Mário Gibson Barboza deu o seguinte depoimento: “Itaipu foi o nome dado pelos paraguaios. Muito bonito, sobretudo pelo seu significado: a água que canta na pedra. O idioma guarani tem essas belezas assim, dizem que é muito bonito, eu não cheguei a aprendê-lo. Dizem que é muito bom para a guerra e para o amor. Lá no parlamento paraguaio, começam a discutir em espanhol. Quando a discussão esquenta muito, passam para guarani. Noventa por cento da população paraguaia fala espanhol e cem por cento fala guarani. Nas classes mais humildes, então, o guarani é o idioma mais falado” (Cabral, 2004, p. 74-75).

Para efeitos práticos, o Brasil precisava conseguir da Argentina a concordância com a tese brasileira ou a retirada da proposta da consulta prévia dos fóruns multilaterais. A diplomacia brasileira monitorava, inclusive, outros casos parecidos com o do rio Paraná. A disputa entre Bangladesh e Índia em relação à construção da barragem de *Farakka* no rio Ganges foi um desses casos observados. Os indianos adotavam, internacionalmente, postura muito próxima da brasileira sobre o tema, mas devido aos entendimentos que Bangladesh e Índia estavam alcançando, a diplomacia brasileira projetava que o Brasil ficaria sozinho com o ônus de sustentar seu ponto de vista nos fóruns multilaterais.⁷¹

Precisamente, durante a Conferência de Estocolmo, um dos pontos tratados foi o da troca de informações para o aproveitamento de rios internacionais. A Argentina apresentou sua tese da consulta prévia e conseguiu arregimentar a enorme maioria da conferência em torno do seu argumento. O Brasil conseguiu apenas seis votos a seu favor. Para Mário Gibson Barboza, a maioria dos países não entendia o problema e achava razoável a consulta prévia (Cabral, 2004, p. 86). Como resultado da Conferência, foi elaborada uma carta de princípios denominada Declaração de Estocolmo.⁷² O ponto 20 desse documento deveria incluir a ideia da consulta prévia. Porém, como as decisões durante a Conferência de Estocolmo eram tomadas por consenso, o ponto 20 foi transferido para ser discutido e decidido por voto durante a XXVII sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (Cabral, 2004, p. 86-87).

Para essa votação, o Brasil tentou antecipar uma negociação com os argentinos através do embaixador brasileiro em Buenos Aires, Azeredo da Silveira. Não obstante, devido ao bom resultado que os argentinos haviam obtido em Estocolmo, eles estavam seguros de que teriam uma vitória na votação. Alegaram que estariam discutindo a questão com o Brasil “apenas por cortesia” (Cabral, 2004, p. 87). Frente a essa declaração, o Itamaraty mandou suspender as conversações, deixando para levar a discussão adiante somente na reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas que aconteceria em setembro de 1972, em Nova York. Na ocasião, Mário Gibson Barboza procurou os argentinos para

⁷¹ De Carlos Calero Rodrigues para SGAEAs. Subsídios de instruções para o novo embaixador do Brasil na Índia. Anexo B. AOI/71. 23 de maio de 1972. Secreto. Caixa 9 dos Memos Secretos. SCE. AHI-BSB.

⁷² O texto completo da Declaração de Estocolmo está disponível para leitura e *download* em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/300/05/PDF/NL730005.pdf?OpenElement>. Acesso em: 28.06.2023.

um possível acordo antes de a votação acontecer. Ele descreveu o desfecho do episódio nos seguintes termos:

Em Nova York, discutimos na embaixada da Argentina durante quatro dias e quatro noites sem dormir. As duas delegações não chegavam a um acordo. [...] A essa altura, pedi que os dois embaixadores se retirassem da sala para nós dois, os chanceleres, conversarmos sozinhos. [...] Eu disse então que sabia que o que queriam era evitar que fizéssemos Itaipu. [...] Mas declarei que íamos fazer Itaipu, que qualquer conversa que tivéssemos deveria partir desta certeza, de que o Brasil ia fazer Itaipu. [...] Arrematei afirmando que só havia uma maneira de evitar a construção: a guerra. [F]ora a guerra, não havia maneira de nos convencerem a não fazer Itaipu. (Cabral, 2004, p. 87-89).

O gesto “ousado” do chanceler brasileiro levou o seu par argentino, Eduardo MacLoughlin, a aceitar um termo que ratificava a posição do Brasil na questão do rio Paraná. Com isso, Argentina, Brasil e Paraguai redigiram um projeto que foi aprovado por unanimidade na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). O documento ficou conhecido como Acordo de Nova York. O que era esperado pelos expectadores para ser o maior embate da história entre Argentina e Brasil terminou com um acordo antecipado. As preocupações imediatas passaram a ser, por parte do chanceler argentino, a reação da audiência interna do seu país.

De fato, a opinião pública argentina foi bastante crítica ao acordo que, em termos práticos, significava o abandono da tese da consulta prévia. A pressão da mídia argentina era tanta que o Itamaraty esperava que, durante a V Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, que aconteceria em dezembro daquele ano, MacLoughlin deveria reabrir a questão da consulta prévia para discussão. Nessa altura, o Brasil estava em posição mais confortável. Os acordos no âmbito do CIC⁷³ e o documento assinado em Nova York,

⁷³ No âmbito do CIC o principal ativo jurídico que o Brasil tinha era a Declaração de Assunção Sobre o Aproveitamento de Rios Internacionais. O documento havia sido assinado em 3 de junho de 1971. “A resolução, em poucas palavras, [diz] que, em um rio de curso internacional contíguo, quando a soberania é compartilhada entre duas nações – é o caso do rio Paraná, onde ele faz fronteira entre o Brasil e o Paraguai –, nada pode ser feito sem o consentimento das duas partes, sem um acordo bilateral. Em um rio de curso internacional sucessivo – já deixava de ser da nossa fronteira –, as duas partes de rio acima não podem fazer nada que possa prejudicar os interesses da parte do ribeirão rio abaixo” (Cabral 2004: 82). Ironicamente, essa proposta foi feita pelo chanceler argentino, José Maria de Pablo Pardo, durante a IV Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, numa tentativa de imobilizar a ação brasileira, mas acabou dando mais força à tese de dano sensível. Para maiores informações sobre o contexto de assinatura, ler a entrevista de Mário Gibson Barboza na referência citada. O documento completo da Declaração está

transformado na Resolução nº 2.955 (XXVII) da ONU, davam ao Brasil segurança jurídica para defender sua posição.⁷⁴ Não obstante, o Acordo de Nova York seria denunciado posteriormente. A denúncia do acordo daria fôlego para a continuidade dos questionamentos argentinos sobre a construção de Itaipu (Betiol, 1983).

Passado o debate em Nova York, a diplomacia brasileira antecipou o que viria a ser a nova estratégia dos argentinos para tentar impedir a construção de Itaipu: o projeto argentino de construção da hidrelétrica de Corpus. Como forma de ação, os argentinos passaram a propor a ideia da otimização do aproveitamento do potencial dos rios internacionais, mediante planejamento integral. Porém, o projeto argentino esbarrava em dois pontos sensíveis para o Brasil: i) a construção da hidrelétrica de Corpus na altura da barragem projetada –as chamadas cotas – de 120 metros, inundaria uma porção considerável do território brasileiro; ii) Corpus, nos moldes projetados, prejudicaria sensivelmente o aproveitamento do potencial de geração de energia em Itaipu. Não haveria, portanto, interesse do Brasil em abrir espaço para negociação. Por outro lado, um estudo da dimensão do que era proposto pelos argentinos para aproveitamento integral do rio Paraná retardaria em alguns anos a construção da usina de Itaipu. Naquela conjuntura, o Brasil tinha grande necessidade de energia elétrica para dar continuidade ao processo de desenvolvimento que estava em andamento na região Centro-Sul do país.⁷⁵

Lendo a documentação, não parece que, naquele momento, a diplomacia brasileira fizesse ideia do imenso problema que teriam pela frente com os argentinos. A questão somente teria desfecho com a assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus em 1979. Há algo a se notar desde os primeiros momentos em que os argentinos apresentam Corpus como obstáculo para a construção de Itaipu. Efetivamente, não foram apresentados os estudos de viabilidade da construção da hidrelétrica de Corpus. Cabia sempre ao Itamaraty, através de outras instâncias técnicas brasileiras, apresentar informações e dados que comprovavam a viabilidade ou inviabilidade de construção e de compatibilização dos dois projetos. Desde o início, o governo brasileiro levantava a

disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/u123/DeclAprovRios.pdf>. Acesso em 03.07.2023.

⁷⁴ Memorando de Mário Gibson Barboza para o Presidente da República. Tratado da Bacia do Prata – V Reunião de Chanceleres. Brasília, 28 de novembro de 1972. Confidencial. BR_DFANBSB_N8_0_PSN_EST_0110.

⁷⁵ *Idem*.

hipótese de que “o projeto Corpus seria, tão somente, uma contestação ao projeto brasileiro de Itaipu”⁷⁶. Por outro lado, técnicos argentinos argumentavam que os primeiros estudos sobre o aproveitamento de Corpus datavam da década de 1950. A Secretária Geral do Conselho de Segurança Nacional do Brasil tinha em seus arquivos uma referência, feita por um palestrante argentino durante uma conferência na Escola Superior de Guerra (ESG), sobre a possibilidade de construção de uma hidrelétrica em Corpus que datava de 1967.⁷⁷

Frente à iminência de que as obras de Itaipu tivessem início, a Argentina enviou técnicos ao Brasil, em novembro de 1972, para obterem mais detalhes sobre os dados dos estudos que estavam sendo conduzidos pela ELETROBRÁS. A troca de informações teve a anuência do Itamaraty. Conforme consta em relatório sobre o encontro, o Brasil ofereceu todas as informações solicitadas, porém esclarecendo que se tratavam de dados preliminares que deveriam ainda passar por escrutínio de instâncias técnicas de Brasil e Paraguai antes de serem declarados conclusivos. Durante o encontro, os técnicos argentinos insistiram na ideia de troca de informações, seguindo a estratégia de planejamento integral. Os dados apresentados pelos argentinos para a construção de Corpus, no entanto, partiam de dados coletados pelo Brasil e projetados a partir dos estudos brasileiros sobre o rio Paraná. As declarações reforçavam a hipótese de que a argumentação em torno de Corpus, por parte dos argentinos, seria somente manobra para atrapalhar os andamentos de Itaipu.⁷⁸

Essa percepção, no entanto, não interferia na disposição do Itamaraty de buscar um entendimento com os argentinos. A preocupação consistia, especialmente, na apresentação de dados técnicos que comprovassem que a construção de Itaipu não causaria danos sensíveis em território argentino. Todo o argumento brasileiro se baseava nesse princípio. Em primeira instância, isso significava também o respeito à soberania argentina. O aspecto relacionado com a soberania dos Estados no aproveitamento de recursos hídricos compartilhados é sempre um fator complicador (Cascão e Zeitoun, 2010). A decisão de fazer o aproveitamento de um rio internacional é sempre uma questão

⁷⁶ Informação Nº 050/1a.SC/74 do Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional. Brasília, 01 de julho de 1974. Secreto. BR_DFANBSB_N8_0_PSN_EST_0111.

⁷⁷ *Idem*.

⁷⁸ De Antônio Azeredo da Silveira para Mário Gibson Barboza. ARA/S.Nº. 29 de novembro de 1972. Secreto. Caixa 9 dos Memorandos Secretos. SCE. AHI-BSB.

de caráter nacional (Gupta, 2016). Especialmente quando o ator interessado no aproveitamento dispõe dos recursos necessários para sua execução. Aqui, vale lembrar os pressupostos dos conceitos relacionados com a ideia de hidro-hegemonia (Zeitoun e Warner

Um Estado de comportamento hegemônico negativo pode levar adiante o aproveitamento de um rio internacional respaldado apenas na sua necessidade e interesse nacional. Por outro lado, um comportamento hegemônico positivo buscará sempre a harmonização dos diferentes interesses existentes (Zeitoun e Warner, 2006). Analisar o comportamento brasileiro no contexto em foco é interessante. O Brasil ameaçou a Argentina sobre a possibilidade de guerra, porém, ao mesmo tempo, buscava agir de modo conciliatório quando confrontado. Na esteira do processo decisório sobre a construção da barragem de Itaipu e sobre a necessidade de apresentar seus possíveis impactos a jusante, Azeredo da Silveira, embaixador brasileiro em Buenos Aires, lembrava que “o respeito à soberania dos Estados tem sido e será sempre a maior garantia da ordem internacional”.⁷⁹

Em linhas gerais, a estratégia de negociação do Brasil com a Argentina seguiu as mesmas adotadas com o Paraguai. O objetivo da ação diplomática foi de não desgastar as relações com os argentinos e agir para que não fosse projetada uma imagem negativa do Brasil entre os argentinos e a comunidade internacional. Era um contexto de disputas entre os dois países onde havia grande influência da opinião pública dos dois lados sobre as posições oficiais. O comportamento da mídia argentina foi muito semelhante à mídia paraguaia em fomentar uma imagem negativa do Brasil. Vale lembrar as ideias que circularam entre os argentinos sobre a possibilidade de o Brasil estar projetando uma grande barragem no rio Paraná para, eventualmente, inundar Buenos Aires. Apesar de agora parecer algo absurdo, no calor do debate daquele contexto, muitos argentinos acreditavam que isso de fato poderia acontecer. No Itamaraty, essas representações do

⁷⁹ De Antônio Azeredo da Silveira e João Hermes Pereira de Araújo para Jorge de Carvalho e Silva. Brasil-Paraguai. Aproveitamento hidroelétrico do rio Paraná. Segunda etapa dos estudos: decisão preliminar sobre as alternativas propostas. AAA/S.Nº. 14 de janeiro de 1973. Secreto. Caixa 10 dos Memos Secretos. SCE. AHI-BSB.

discurso argentino que foram propagadas por influenciadores políticos e pela mídia ganharam a alcunha de “hipóteses catastróficas”⁸⁰.

Não obstante as tentativas, as interferências argentinas não causaram atrasos no processo de estudos para a construção de Itaipu. Também não abalaram os entendimentos entre brasileiros e paraguaios, ainda que o projeto de Corpus incluíria a participação do Paraguai. Aos moldes do que era projetada, a hidrelétrica de Corpus seria um projeto binacional no modelo do que era proposto para Itaipu. Haveria a possibilidade de inclusão do Brasil como terceira parte.⁸¹

Em termos políticos, a avaliação brasileira era de que Corpus serviria como forma de manter o Paraguai como zona de influência da Argentina. Naquele quadro, os paraguaios se mostraram muito mais dispostos a continuarem os tratos com o Brasil acerca de Itaipu, que era uma possibilidade iminente, ao invés de buscar entendimentos com a Argentina em torno de um projeto que seria apenas uma ideia. Nesse contexto de disputas, a diplomacia brasileira identificava que muitos movimentos da Chancelaria e da Presidência argentina relacionados ao Paraguai e outros países regionais seriam tentativas de contrapor o que era identificado no debate político hemisférico como a “consagração da hegemonia brasileira” na América do Sul.⁸²

Em meio aos embates e às conversações entre argentinos, brasileiros e paraguaios, os estudos de viabilidade para a construção de Itaipu foram concluídos. Entre as duas possibilidades apontadas pelos estudos, a primeira de construir duas barragens menores e a segunda de construir uma grande barragem, optou-se pela segunda. O corolário do processo foi a assinatura do Tratado de Itaipu em 26 de abril de 1973. Todo o processo político de negociação iniciado uma década antes passou a ser propagado no discurso oficial brasileiro como um exemplo da ação cooperativa do Brasil. A assinatura do Tratado de Itaipu, no entanto, não colocaria um ponto final na questão. Como veremos, a Argentina insistiria em uma ação contestatória à construção de Itaipu nos anos posteriores a 1973. Por outro lado, no Paraguai, a assinatura do Tratado de Itaipu não significou o apaziguamento de todas as tensões que haviam surgido desde o início da década de 1960.

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ *Idem.*

⁸² Memorando de João Hermes Pereira de Araújo para o Secretário-Geral Adjunto para Assuntos da América. DBP/11. 19 de janeiro de 1972. Secreto. Caixa 9 dos Memorandos Secretos. SCE. AHI-BSB.

Passados cinquenta anos de sua assinatura, o Tratado de Itaipu continua a ser debatido entre os paraguaios e a ser visto como um documento que consolidou a influência do Brasil dentro do país e subjugou sua soberania sobre as águas do rio Paraná. Não obstante, o fato de que se tenha buscado na assinatura do Tratado o estabelecimento de bases que pacificassem de forma definitiva a questão. Quanto a isso, cabe considerar, especialmente, a questão relacionada com a obrigatoriedade da venda do excedente da energia não consumida por uma das partes para a outra e o preço pago por esse excedente. Com isso exposto, cabe dizer que, em disputas que envolvem rios transfronteiriços, a ausência de guerra não pressupõe a ausência de conflito (Earle, Jagerskog e Ojendal, 2010).

Esse ponto é chave para entender como o Tratado de Itaipu se tornou um elemento definido por parte dos paraguaios como um instrumento de dominação e intervenção brasileira sobre a soberania daquele país (Folch, 1999). No próximo capítulo, trataremos desse ponto com maior profundidade. A crítica exposta acima é importante para entender a dinâmica que rege as relações Brasil-Paraguai em torno de Itaipu em um período histórico de longa duração. Nos próximos tópicos, a atenção será voltada para demonstrar como a assinatura do Tratado de Itaipu passou a ser utilizada como uma ferramenta de demonstração do ímpeto cooperativo brasileiro nos discursos sobre a política externa regional.

3.3 A assinatura do Tratado de Itaipu e a consagração da estratégia brasileira no rio Paraná

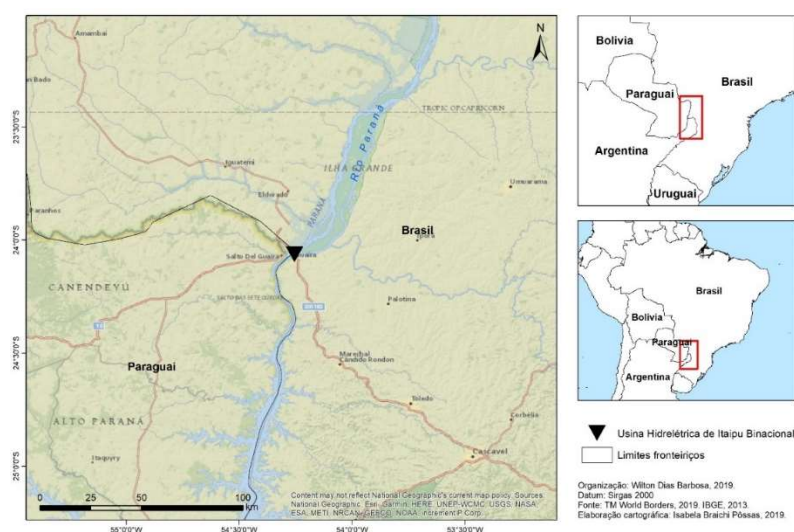
A assinatura do Tratado de Itaipu em 26 de abril de 1973⁸³ foi fruto da mobilização política de Brasil e Paraguai com o propósito de cooperar no aproveitamento dos recursos hídricos do rio Paraná para a geração de energia elétrica. Em termos gerais, o documento do Tratado dava soluções para questões de ordens diplomáticas, econômicas, sociais e jurídicas. Em termos diplomáticos, houve a necessidade de superação de muitos entraves

⁸³ O documento integral do Tratado de Itaipu e seus Anexos estão disponíveis para consulta e *download* em: <https://www.itaipu.gov.br/institucional/documentos-oficiais>. Acesso em 06.07.2023.

entre Brasil e Paraguai. A assinatura do tratado consolidou o processo de negociação política. Especialmente aquele relativo ao contencioso fronteiriço (Yegros e Brezzo, 2013).

Do ponto de vista econômico, a construção de Itaipu implicou no dispêndio de um montante que superou a casa da dezena de bilhões de dólares e contribuiu para suprir parte da demanda brasileira (Caubet, 1989). Em termos sociais, a hidrelétrica envolveu a mobilização e o deslocamento de um grande contingente humano, tanto em função das realocações por consequência das inundações causadas pela barragem, quanto pela necessidade de mão de obra para a execução dos serviços de construção (Schmitt, 2008). Em termos jurídicos, a criação de uma empresa binacional para administrar as obras e o posterior funcionamento da usina, além do estabelecimento das bases para o aproveitamento conjunto de um rio internacional, representou a concepção de um aparato inovador no campo do direito internacional (Betiol, 1983)

Figura 2 - Localização da Usina Hidrelétrica de Itaipu



Fonte: Figura organizada pelo autor e elaborada por Isabela Braichi Pôssas (2019).

Com as questões fronteiriças e sobre o aproveitamento do rio Paraná “pacificadas” entre Brasil e Paraguai após a assinatura do Tratado de Itaipu, restou aos dois países, em

especial ao Brasil, gerenciar as relações com os argentinos.⁸⁴ Após a assinatura do tratado para a construção da hidrelétrica de Itaipu, os argentinos denunciaram o Acordo de Nova York em 10 de julho de 1973 e retomaram a defesa da tese da consulta prévia (Queiroz, 2012, p. 212). Nesse novo contexto, a Argentina passou a vincular a tese da consulta também à sua pretensão de construção da hidrelétrica de Corpus. A construção de Corpus havia servido como subsídio para os discursos argentinos durante o curto período de vigência do Acordo de Nova York. Após a denúncia, a diplomacia argentina propôs uma nova votação na Assembleia das Nações Unidas, advogando novamente a tese da consulta prévia. Com amplo apoio do bloco dos países africanos, os argentinos aprovaram a Resolução N° 3.129 que reconheceu a tese da consulta prévia como instrumento orientador para o aproveitamento de recursos naturais compartilhados (Queiroz, 2012, p. 212).

O fato, no entanto, não mudou o rumo do processo de construção de Itaipu. Esse tipo de resolução não possui caráter impositivo, servindo apenas como orientação para a adoção de práticas pelos Estados. Para o Brasil, a questão foi sempre de tentar buscar entendimentos por meio do consenso. Ainda que, em determinados momentos, como durante a reunião em Nova York, citada anteriormente, a opção por um discurso mais realista tenha sido a opção. Não obstante, a questão principal no que dizia respeito ao uso das águas do rio Paraná já havia sido acertada com o Paraguai. A construção continuaria seu percurso, e o Brasil continuaria atuando diplomaticamente para o alcance de um entendimento com os argentinos. No novo cenário, os argentinos passaram a tentar influenciar o processo de construção de Itaipu, exercendo pressão diplomática sobre os paraguaios e buscando o apoio de outros países regionais para tentar constranger o Brasil.

⁸⁴ FGV CPDOC Arquivo: Antônio Azeredo da Silveira. Classificação: AAS mre bp 1974.06.04. Data: 04.06.1974 a 28.12.1978. Qtd.de documentos: 114 (887 fl.). Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=AAS_MRE&hf=www18.fgv.br&pagfis=16954. Acesso em: 07.08.2023. Nos momentos posteriores à assinatura do Tratado de Itaipu houve apenas uma discussão que para os paraguaios foi de especial relevância e que mobilizou as diplomacias dos dois países: a questão da ciclagem da energia produzida na usina. Como Brasil e Paraguai adotavam ciclagens distintas, o primeiro entendimento brasileiro foi de que o Paraguai deveria adotar a mesma ciclagem do Brasil. Esse problema adquiriu forte conotação política no Paraguai e foi relacionado com a soberania do país. Stroessner sabia que essa seria uma questão de apelo popular e adiantou essa preocupação para o governo brasileiro. Para uma leitura aprofundada sobre como a questão da ciclagem da energia se tornou uma discussão de conotação política relacionada com a soberania paraguaia ver a obra de Folch (2019). A pesquisa de Folch trás *insights* muito interessantes sobre as percepções paraguaias relacionadas com a usina de Itaipu que, para os brasileiros, podem não parecer importantes em um primeiro momento.

Exemplo da pressão argentina sobre os paraguaios foi relatada pelo engenheiro paraguaio Enzo Debernardi ao então Chefe da Divisão da América Meridional, João Hermes Pereira de Araújo, durante reunião do Conselho de Administração de Itaipu. No contexto, as pressões se davam por meio de dificuldades criadas pelos argentinos para o comércio entre Argentina e Paraguai. A normalização das relações entre os dois países, advertia o Ministro das Relações Exteriores argentino, Alberto Vignes, dependia da sujeição incondicional dos paraguaios a três condições:

a) Apoiar, em todos os foros, a tese argentina da consulta prévia em relação ao aproveitamento de recursos naturais compartilhados, em especial, dos rios internacionais de curso sucessivo; b) “Parar Itaipu” para tanto empregando todos os meios de que disp[unha] como sócio da obra; c) Condicionar posteriormente o cronograma de Itaipu ao de Jaciretá e Corpus.⁸⁵

Com outros países regionais, a exemplo do Chile, a diplomacia argentina também tentou o apoio à tese da consulta prévia. Por ocasião da emissão de uma Declaração Conjunta durante encontro entre os presidentes Pinochet e Perón, a possibilidade foi ventilada pelos argentinos com os chilenos. A proposta, no entanto, não foi acolhida e não houve menção a essa questão no documento da Declaração Conjunta. Frente a essa ação argentina de busca por apoio regional, a alternativa brasileira foi de buscar maior aproximação com os países do Cone Sul. Nesse sentido, na medida em que Itaipu ia se concretizando como um projeto que saia do campo das ideias para tomar forma concreta, o governo brasileiro passou a utilizá-la como paradigma empírico da ação cooperativa brasileira em sua busca pela aproximação com outros países regionais.⁸⁶

A utilização de Itaipu na composição do discurso da política externa brasileira se fez através de uma ação cuidadosa de vincular o resultado alcançado com o Paraguai, qual seja, a assinatura do Tratado de Itaipu, como exemplo tácito de uma ação propositiva do Brasil para com seus vizinhos. Essa ação se deu em um contexto em que os argentinos agiam de forma direta para imprimir no Brasil uma imagem de país intransigente com

⁸⁵ Memorando de João Hermes Pereira de Araújo para o Chefe do Departamento das Américas. Argentina-Paraguai. Itaipu. Entrevista dos ministros Vignes e Ugarte Centurion. DAM-I/46. 28 de abril de 1973. Secreto. Caixa 15 dos Memos Secretos. SCE. AHI-BSB.

⁸⁶ *Idem*.

seus vizinhos. Todas as repercussões negativas que haviam alimentado as relações com os paraguaios nos anos anteriores também ainda eram muito recentes. Isso pesa negativamente para o Brasil. Nesse sentido, o Tratado de Itaipu passou a ser usado como o exemplo máximo da ação positiva do Brasil na busca pela integração e a harmonia regional. Durante reunião para troca dos instrumentos de ratificação do Protocolo Adicional de Trabalho de Itaipu, o Ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira, proferiu em discurso que:

O Brasil é um país de vocação pacífica, desfeito ao isolamento e avesso aos sonhos de hegemonia. Somos, por temperamento e por vocação, abertos à cooperação solidária e ao ecumenismo. Voltamo-nos, entretanto, naturalmente, em primeiro lugar, para os países que nos são mais próximos, por uma ou outra razão, inclusive, e em especial, para os que nos são vizinhos.⁸⁷

Objetivamente, a conduta brasileira em torno do aproveitamento dos recursos hídricos do rio Paraná foi de equalizar o interesse nacional brasileiro a uma ação diplomática efetiva na busca por conciliação junto aos países com os quais o Brasil compartilha esses recursos. Nomeadamente, Argentina e Paraguai. Havia a necessidade de calibrar realismo e construtivismo em torno dos discursos e das ações práticas. Não obstante, o fato de que, em termos concretos, a construção de Itaipu aconteceria com ou sem o consentimento argentino, conforme frisou Mario Gibson Barboza, é interessante constatar o esforço diplomático brasileiro em buscar um ponto de equilíbrio com seu vizinho “mais forte”.

Por sua dimensão, Itaipu chamava a atenção da audiência internacional. O projeto de construção de Itaipu foi noticiado e acompanhado pela imprensa internacional ao longo de seu planejamento e execução. Havia grande interesse internacional em torno dos debates que envolviam a construção da hidrelétrica. Por esse motivo, é notável que o Brasil buscava dimensionar suas ações concernentes à Itaipu para não fortalecer a imagem de “país imperialista” propagada por seus vizinhos. Não é por acaso que no discurso

⁸⁷ FGV CPDOC. Arquivo: Antônio Azeredo da Silveira. Classificação: AAS mre ag 1974.03.15. Data: 15.03.1974 a 13.03.1979. Qtd. de documentos: 359 (2.052 fl.). Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=AAS_MRE&hf=www18.fgv.br&pagfis=41132. Acesso em: 31.07.2023.

acima citado o termo “avesso aos sonhos de hegemonia” tenha sido enfatizado. Esse recado, apesar de ser direcionado com maior propósito para a audiência regional, também era direcionado para o público extrarregional. Sobre isso, note-se que os debates sobre a construção de Itaipu também tinham lugar em fóruns multilaterais que discutiam aspectos gerais sobre o compartilhamento de rios transfronteiriços. O caso em que o Brasil buscou o alinhamento com a Índia mostra essa preocupação brasileira de ter o respaldo de outros atores sobre suas posições em torno do tema. Ainda sobre a repercussão internacional de Itaipu, na documentação oficial há diversas menções sobre visitas de representantes de países que, em passagem oficial pelo Brasil, incluíam em sua agenda uma visita à Itaipu para conhecer o canteiro de obras da usina.⁸⁸

Dentro do ambiente de disputas entre argentinos e brasileiros, aconteceu em *Mar del Plata*, em março de 1977, a I Conferência das Nações Unidas sobre a Água. Esse evento discutiu diversos temas relacionados com as questões hídricas, inclusive sobre o compartilhamento de rios internacionais. Na ocasião, houve uma aproximação entre argentinos e brasileiros no sentido de buscar entendimentos sobre as questões que envolviam os rios transfronteiriços.⁸⁹ A preocupação da diplomacia brasileira era, em especial, com o documento que consistiria em uma declaração de diretrizes para o desenvolvimento e administração de recursos hídricos que deveria ser divulgado ao término da conferência.

Os argentinos procuraram o delegado brasileiro na conferência para dizer que não criariam nenhum tipo de problema “tendo em vista o interesse de seu país em intensificar

⁸⁸ A título de referência cito a visita do Presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado Francês. O documento que relata a visita informa que Itaipu foi um dos exemplos vistos pela autoridade francesa da “pujança do Brasil”. FGV CPDOC. Saraiva Guerreiro. Classificação: SG mre 1979.03.20. Data: 20.03.1979 a 26.12.1984. Qtd. de documentos: 2161 (13374 fl.). Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=SG_MRE&Pesq=itaipu&id=28825009604609&pagfis=2303. Acesso em: 07.08.2023.

Em outro documento, por ocasião de visita do Vice-Primeiro Ministro chinês a Itaipu, a usina é retratada como um dos pilares do esforço de “construção nacional” brasileiro. FGV CPDOC. Arquivo: Saraiva Guerreiro. Classificação: SG mre 1979.03.15. Data: 15.03.1979 a 18.12.1984. Qtd. de documentos: 335 (2613 fl.). Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=SG_MRE&hf=www18.fgv.br&pagfis=4270. Acesso em: 07.08.2023.

⁸⁹ FGV CPDOC. Arquivo: Antônio Azeredo da Silveira. Classificação: AAS mre bp 1974.06.04. Data: 04.06.1974 a 28.12.1978. Qtd. de documentos: 114 (887 fl.). Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=AAS_MRE&Pesq=itaipu&id=4081404757349&pagfis=17062. Acesso em: 08.08.2023.

os entendimentos com o Brasil”.⁹⁰ Não obstante, a diplomacia brasileira agiu para formatar o texto da declaração final de modo a evitar interpretações e sentidos que pudessem afetar as posições brasileiras acerca do uso compartilhado de rios transfronteiriços. Havia, por parte da organização do evento, interesse de que a conferência estabelecesse diretrizes gerais para a questão dos rios transfronteiriços. A posição argentina de não criar obstáculos e de não levar adiante a defesa de princípios mais próximos da tese da consulta prévia em um encontro que acontecia em seu território é uma evidência histórica de que naquele momento a diplomacia argentina estava inclinada a buscar um acordo com o Brasil sobre a questão do rio Paraná.

3.4 O Acordo Tripartite e os novos rumos das relações entre os países do Cone Sul

A problemática do diálogo entre a Argentina e o Brasil sobre as águas do rio Paraná pode ser vista por dois ângulos: o primeiro é o de que os argentinos queriam influenciar-interferir no processo de construção de Itaipu; o segundo, é de que o Brasil colocava dificuldades para o diálogo ao fazer a opção de discutir as questões relacionadas com Itaipu apenas bilateralmente com o Paraguai. A posição brasileira adotada ao longo do período foi de não interferir nas negociações entre a Argentina e o Paraguai sobre Corpus e Jaciretá, ao tempo que não admitia a interferência dos argentinos nos tratos entre Brasil e Paraguai sobre Itaipu. “O Brasil não tem porque imiscuir-se em Corpus, do mesmo modo que não aceita que a Argentina se imiscua em Itaipu, enquanto o Paraguai, ele sim, tem um pé fincado em cada um dos aproveitamentos”.⁹¹

Com essas palavras, o Itamaraty instruiu o Embaixador João Hermes Pereira de Araújo durante as seções da conferência em *Mar del Plata*. Eventualmente essa posição mudaria e os três países assinariam o Acordo Tripartite em 1979. Porém, antes disso

⁹⁰ FGV CPDOC. Arquivo: Antônio Azeredo da Silveira. Classificação: AAS mre bp 1974.06.04. Data: 04.06.1974 a 28.12.1978. Qtd. de documentos: 114 (887 fl.). Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=AAS_MRE&Pesq=itaipu&id=4081404757349&pagfis=17049. Acesso em: 08.08.2023.

⁹¹ FGV CPDOC. Arquivo: Antônio Azeredo da Silveira. Classificação: AAS mre bp 1974.06.04. Data: 04.06.1974 a 28.12.1978. Qtd. de documentos: 114 (887 fl.). Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=AAS_MRE&Pesq=itaipu&id=4081404757349&pagfis=17022. Acesso em: 09.08.2023.

acontecer, a posição brasileira passou a ser objeto de críticas internas. Um discurso proferido na Câmara dos Deputados pelo deputado federal Magnus Guimarães em nome do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição naquele momento, teceu duras críticas ao Itamaraty sobre o trato dispensado aos argentinos. A fala acusava o Brasil de trilhar o caminho do isolacionismo e de agir de forma “intransigente, pretensiosa e equívoca com algumas nações, tradicionalmente nossas amigas e aliadas”.⁹² O propósito da fala era sugerir que o Brasil abrisse espaço para conversações diretas com os argentinos sobre os projetos de aproveitamento das águas do rio Paraná.

Em referência ao fato de o Paraguai ser apontado como sócio da Argentina e do Brasil em empreendimentos no rio Paraná, cabe aqui uma reflexão a respeito do que a literatura sobre PEB classifica como a “diplomacia pendular” do Paraguai nesse contexto. Claramente, os paraguaios agiram de modo a garantir que suas relações com argentinos e brasileiros resultassem em maiores benefícios para seu país. O que não fica claro, ao pesquisar a documentação oficial brasileira, é até que ponto o Paraguai conseguiu extrair resultados dessa ação. Como país mais fraco do conjunto, o Paraguai sempre esteve suscetível às pressões exercidas pelas outras partes. Os argentinos agiam como podiam para pressionar os paraguaios, fosse por meio de restrições comerciais ou de acesso à navegação. Os brasileiros faziam concessões muito em função de preservarem sua imagem internacional, mas sempre estabelecendo limites ou condições para os ganhos paraguaios. Os acordos sempre foram pautados pelo que seria melhor para o Brasil.

Na imprensa, é possível encontrar menções sobre possíveis preocupações brasileiras relacionadas com as posições paraguaias quanto à usina de Corpus.⁹³ Na prática, porém, Itaipu estava em construção e o Itamaraty tinha clareza acerca da conjuntura política argentina e dos limites de ação que essa realidade impunha àquela nação. Os argentinos passavam por muitas dificuldades internas. A diretriz política de proteção aos direitos humanos inaugurada nos EUA após a eleição de Jimmy Carter (1977-1981) passou a exercer muita pressão sobre a ditadura argentina. As relações entre

⁹² FGV CPDOC. Arquivo: Antônio Azeredo da Silveira. Classificação: AAS mre ag 1974.03.15. Data: 15.03.1974 a 13.03.1979. Qtd. de documentos: 359 (2.052 fl.). Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=AAS_MRE&id=2911903904644&pagfis=50751. Acesso em: 09.08.2023.

⁹³ “Argentinos consideram deselegante visita de Stroessner”. Jornal do Brasil. 13.04.1977. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_09&Pesq=triptite&pagfis=94625. Acesso em: 10.08.2023.

os dois países deterioraram e o *Eximbank* negou empréstimos aos argentinos que seriam destinados para as obras de Jaciretá.⁹⁴

Dessa forma, as possibilidades de uma negociação tripartite começaram a se abrir muito em função das críticas internas que passaram a ser dirigidas em relação à política externa brasileira para a Argentina. A última grande inflexão colocada pelos paraguaios – que dizia respeito à ciclagem – tinha muito a ver, como mencionamos anteriormente, com a necessidade de sustentação política da ditadura de Stroessner frente à sua audiência interna. Sem demérito para a luta dos paraguaios que viram nessa questão uma forma de exercer sua soberania.

De qualquer modo, os ganhos obtidos pelos paraguaios através de sua “diplomacia pendular” parecem ser muito mais uma ideia brasileira do que uma realidade para aquele país. O Paraguai tinha poucas margens para negociar vantagens com o Brasil que fossem derivadas dos seus tratos com os argentinos sobre Corpus. Os prejuízos que o Brasil viesse a ter com Corpus seriam prejuízos paraguaios também. Por outro lado, as decisões paraguaias sobre Corpus tinham que ser tomadas em consenso com o Brasil. Parece pouco crível que os paraguaios tomassem uma decisão que contrariasse ou prejudicasse a posição brasileira. Para complementar, Itaipu foi e continua a ser motivo de crítica interna no Paraguai.

O próprio Tratado de Itaipu é questionado por setores políticos paraguaios como sendo algo projetado e assinado por duas ditaduras militares. O que, em última instância, colocaria em xeque sua legitimidade ou lisura. Claramente, o Brasil não é responsável pelo destino que é dado para a parte da energia paraguaia. O Paraguai poderia ter usado a energia para promover seu desenvolvimento e tem autonomia para isso. A reflexão, no entanto, parece ser oportuna como forma de aproximar a ideia de “diplomacia pendular” ao que é a percepção da outra parte da história – os paraguaios – sobre suas “vitórias diplomáticas”.

O processo de abertura do Brasil para uma negociação tripartite seguiu um percurso de cautela. Teve repercussão na imprensa brasileira um artigo de opinião

⁹⁴ FGV CPDOC. Arquivo: Antônio Azeredo da Silveira. Classificação: AAS mre bp 1974.06.04. Data: 04.06.1974 a 28.12.1978. Qtd.de documentos: 114 (887 fl.). Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=AAS_MRE&Pesq=itaipu&id=4081404757349&pagfis=17274. Acesso em: 10.08.2023.

publicado no jornal argentino *Clarín* que dizia que a Argentina havia estendido a mão ao Brasil para negociar, mas que não teria ocorrido reciprocidade.⁹⁵ Por outro lado, os argentinos seguiam firmes no propósito de construção de Corpus, declarando que consideravam os projetos de suas usinas no rio Paraná como “objetivo irrenunciável”.⁹⁶ Levaria mais de dois anos entre a decisão brasileira de negociar a compatibilização das obras de Itaipu com a possível usina de Corpus e a assinatura do acordo tripartite.⁹⁷

No meio do percurso, Brasil e Paraguai decidiram aumentar o número de turbinas projetadas em Itaipu de dezoito para vinte.⁹⁸ Essa decisão fez com que o processo de negociação retrocedesse. Os argentinos não concordaram com a nova configuração e as negociações ficariam virtualmente suspensas por quase um ano. O andamento acelerado das obras de Itaipu colocava urgência para a definição de um acordo. Editorial do Jornal do Brasil atestava que “Itaipu não será: Itaipu é”. Na sequência, o jornal expressava a opinião sobre a necessidade urgente de Argentina e Brasil colocarem fim ao impasse para “criar um clima de permanente entendimento entre países e economias que só tem um caminho – o de se aproximarem”.⁹⁹

O Acordo Tripartite sobre Coordenação Técnico-Operativa para o Aproveitamento Hidrelétrico de Itaipu e Corpus foi, finalmente, assinado em 19 de outubro de 1979 e encerrou um longo processo de negociações entre Argentina, Brasil e Paraguai sobre o uso das águas do rio Paraná para a geração de energia elétrica. Os argentinos projetavam que a construção da usina de Corpus deveria ter início em dois ou três anos a partir da assinatura. Os paraguaios projetavam que a usina poderia começar a

⁹⁵ “Silveira volta a dizer que Brasil não discute Corpus”. Jornal do Brasil. 03.06.1977. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_09&Pesq=tripartite&pagfis=98418. Acesso em: 11.08.2023.

⁹⁶ *Idem*.

⁹⁷ Um incidente diplomático ocorrido merece nota. Irritado com as inconstâncias dos argentinos durante as negociações, o Chanceler Saraiva Guerreiro divulgou um documento de um acordo que havia sido acertado no Rio de Janeiro e do qual os argentinos voltaram atrás. Ele acusou os argentinos de dificultarem o processo. A atitude foi considerada pelos argentinos como “incompatível com a prática diplomática”. “Acordo Itaipu-Corpus será assinado até o fim deste mês”. Jornal do Brasil em edição de 7 de outubro de 1979. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_09&Pesq=tripartite&pagfis=165621. Acesso em: 14.8.2023.

⁹⁸ “Brasil e Paraguai aumentam turbinas de Itaipu para 20”. Jornal do Brasil. 14.08.1978. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_09&Pesq=tripartite&pagfis=146145. Acesso em: 14.08.2023.

⁹⁹ “Tempo de Acordo”. Jornal do Brasil. 07.03.1979. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_09&Pesq=tripartite&pagfis=133859. Acesso em: 14.08.2023.

ser construída por volta de 1990. Como sabemos, a usina de Corpus nunca foi construída e possivelmente nunca será.

O fim do embate entre argentinos e brasileiros sobre a questão do rio Paraná abriu as portas para que os países passassem a cooperar em outros campos. Já naquele momento, o acordo era visto como a inauguração de uma nova etapa nas relações de Argentina e Brasil.¹⁰⁰ De fato, como foi analisado em diversas pesquisas, a assinatura do Acordo Tripartite destravou as relações entre os dois países e estabeleceu o embrião dos processos de cooperação que iriam ser verificados entre os países do Cone Sul a partir da década de 1990. Na esteira dos acontecimentos, o governo brasileiro fez amplo uso político dos acordos no rio Paraná em seus discursos sobre política externa, mesmo antes de o acordo com os argentinos ser assinado.

Por ocasião da I Sessão Plenária do Fórum das Américas, em junho de 1979, o Chanceler Saraiva Guerreiro, em referência aos processos de integração regional que eram desenhados ao tempo e fazendo alusão a Itaipu, disse: “Há situações nas quais, para tirar partido de potenciais comuns, nossos países congregam esforços, em base de igualdade e mútuo respeito, para a realização de projetos de forte e positiva repercussão na sociedade regional”.¹⁰¹

Pouco depois, em julho de 1979, portanto, ainda antes da assinatura do acordo com os argentinos, durante conferência na Escola Superior de Guerra, Saraiva Guerreiro, desta vez, coloca Itaipu como elemento de aproximação das relações entre Brasil e Argentina. Foi exaltada a necessidade de diálogo frente à existência de divergências. Na fala, Itaipu aparece como elemento de divergência que deveria ser usado como ponte para o alcance das melhores aspirações dos dois países.¹⁰² O uso de Itaipu como exemplo de ação política tinha relação com a grandiosidade do projeto, mas também com sua

¹⁰⁰ “Acordo de Itaipu sai após 13 anos de desentendimentos” *Jornal do Brasil*. 20.10.1979. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_09&Pesq=tripartite&pagfis=166514. Acesso em: 14.08.2023.

¹⁰¹ FGV CPDOC. Arquivo: Saraiva Guerreiro. Classificação: SG mre 1979.03.15. Data: 15.03.1979 a 18.12.1984. Qtd. de documentos: 335 (2613 fl.). Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=SG_MRE&hf=www18.fgv.br&pagfis=4282. Acesso em: 14.08.2023.

¹⁰² FGV CPDOC. Arquivo: Saraiva Guerreiro. Classificação: SG mre 1979.03.15. Data: 15.03.1979 a 18.12.1984. Qtd. de documentos: 335 (2613 fl.). Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=SG_MRE&Pesq=itaipu&id=28825009604609&pagfis=4330. Acesso em 14.08.2024.

repercussão regional e internacional. É importante ter em mente que Itaipu é considerada a maior obra de engenharia do mundo em todo o Século XX.

Percebe-se que os contornos dos discursos em torno de Itaipu vão ganhando novas nuances na medida em que os países se aproximam de entendimentos. A assinatura do Acordo Tripartite é o ponto máximo desse processo, que teve continuação com a maior aproximação de Argentina e Brasil. O discurso de Saraiva Guerreiro durante a assinatura do acordo fez menção sobre como o acordo impactava a ordem regional. Cabe lembrar que, naquele momento histórico, os processos de integração regional eram vistos como uma possível solução para diversos gargalos que países em desenvolvimento buscavam superar em termos econômicos e sociais. A mensagem do discurso era sintomática desse entendimento:

Não podemos ser pequenos ante a grandeza do nosso quadro natural, nem ficar aquém do dinamismo dos nossos povos. Itaipu e Corpus estão à altura desses desafios. Ao facilitarmos, pelo acordo que assinamos, sua melhor interrelação, cumprimos nosso dever. Outras tarefas, de variada ordem, nos aguardam, todas visando ao progresso e ao bem estar comuns. O Brasil vê o êxito dos vizinhos como êxito seu. Em um mundo em que se desenham grandes integrações regionais e se caracterizam forças de ação internacional subordinadora, parece-nos necessário que nosso subcontinente supere suas dificuldades e limitações conjunturais, bem como suas quizílias familiares.¹⁰³

Esse clima de otimismo expresso nos discursos sobre o acordo Itaipu-Corpus marcou a primeira visita oficial que o presidente João Baptista Figueiredo (1979-1985) fez à Argentina após a assinatura do Acordo Tripartite. Na interpretação dada ao tempo, a assinatura do acordo permitia a ampliação da cooperação bilateral e tinha “relevância para toda a região e repercussão até mesmo fora dela”.¹⁰⁴ O sentido político internacional de longo prazo deveria ser o ponto focal da visita do presidente brasileiro aos argentinos, acertava o Itamaraty. Posteriormente, em visita de Figueiredo ao Paraguai, em 1982, o

¹⁰³ FGV CPDOC. Arquivo: Saraiva Guerreiro. Classificação: SG mre 1979.03.15. Data: 15.03.1979 a 18.12.1984. Qtd. de documentos: 335 (2613 fl.). Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=SG_MRE&Pesq=itaipu&id=28825009604609&pagfis=4515. Acesso em: 16.08.2023.

¹⁰⁴ FGV CPDOC. Arquivo: Saraiva Guerreiro. Classificação: SG mre 1979.03.20. Data: 20.03.1979 a 26.12.1984. Qtd. de documentos: 2161 (13374 fl.). Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=SG_MRE&Pesq=itaipu&id=28825009604609&pagfis=852. Acesso em: 16.08.2023.

presidente brasileiro usou Itaipu para afirmar que “[n]o coração do continente americano, o Brasil e o Paraguai oferec[iam] à causa da integração latino-americana uma realidade de cimento e aço, um poderoso vínculo integrador no setor fundamental da cooperação energética”.¹⁰⁵

Tais discursos expressavam os significados políticos que o Brasil intencionava transmitir em suas ações, e que eram reflexos das expectativas vividas pelos países latino-americanos que buscavam uma via para melhores quadros de desenvolvimento. O Brasil soube usar bem o momento para projetar sua própria ideia de grandeza em âmbito regional ao mesmo tempo que buscava dirimir a imagem de uma “ameaça subimperialista”.¹⁰⁶

3.5 Conclusão

As negociações que envolveram a construção da hidrelétrica de Itaipu foram fundamentais na construção da imagem da política externa regional brasileira. Diga-se, uma imagem calcada na ideia de cooperação e propositiva à integração regional. Apesar de aparente em momentos anteriores, durante a década de 1960, foi nos momentos posteriores à assinatura do Tratado de Itaipu que o Brasil moldou esse discurso de forma mais objetiva. Em termos práticos, a assinatura do Tratado de Itaipu ofereceu as bases empíricas para os discursos brasileiros de sua atitude ecumênica. Esses esforços encontraram o seu apogeu na assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus em 1979.

O Acordo Tripartite selou o percurso de disputas de Argentina e Brasil que extrapolavam o aproveitamento dos recursos hídricos do rio Paraná. Essa aproximação abriu os caminhos para novas pontes de cooperação entre os dois países, a mais sensível

¹⁰⁵ FGV CPDOC. Arquivo: Saraiva Guerreiro. Classificação: SG mre 1979.03.20. Data: 20.03.1979 a 26.12.1984. Qtd. de documentos: 2161 (13374 fl.). Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=SG_MRE&Pesq=itaipu&id=28825009604609&pagfis=13038. Acesso em: 16.08.2023.

¹⁰⁶ FGV CPDOC. Arquivo: Saraiva Guerreiro. Classificação: SG mre 1979.03.20. Data: 20.03.1979 a 26.12.1984. Qtd. de documentos: 2161 (13374 fl.). Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=SG_MRE&Pesq=itaipu&id=28825009604609&pagfis=10123. Acesso em: 16.08.2023.

na área nuclear (Patti, 2021, p. 129-133). Esses transbordariam para a área econômica e culminariam no MERCOSUL alguns anos mais tarde. Note-se que, nesse sentido, as negociações sobre a construção de Itaipu aparecem como elemento pacificador nas relações do Brasil com argentinos e paraguaios. Porém, como veremos, a ideia de Itaipu como representação de uma atitude cooperativa do Brasil refletiu mais na relação do Brasil com os países regionais do que com o Paraguai propriamente.

Cabe mencionar que a ativa participação brasileira nas discussões de fóruns multilaterais sobre o meio ambiente e os recursos hídricos é um dos primeiros exemplos do protagonismo que o país passaria a ter nos debates sobre as problemáticas ambientais. No mesmo sentido, a criação de instituições regionais para mediar o uso dos recursos hídricos da região platina é importante como exemplo prático de aproximação regional por meio das águas transfronteiriças. Em termos jurídicos, o Tratado de Itaipu é um documento inovador que estabeleceu novas bases jurídicas para o uso compartilhado de rios transfronteiriços. O Acordo Tripartite, por sua vez, é exemplo de cooperação que envolve diretamente as questões relacionadas com as necessidades de uma diplomacia das águas.

Por fim, é importante apontar que a posição brasileira de oferecer ao Paraguai um acordo de equidade sobre o uso das águas do rio Paraná através da Ata das Cataratas foi descompensada no momento da assinatura do Tratado de Itaipu. Os pontos relacionados com a exclusividade de venda do excedente e o valor pago foram os fatores principais de descontentamento dos críticos ao Tratado. Não obstante esse fato, prevaleceu a percepção de que o Paraguai obteve grandes vantagens com a assinatura do Tratado de Itaipu e o Brasil usou bem esse entendimento em seu favor. Ao longo das décadas que sucederam à assinatura do Tratado de Itaipu, os debates sobre a necessidade de se fazer uma renegociação desse documento alimentaram as críticas sobre o acordo entre os paraguaios.

A abertura política por parte do Brasil para que uma renegociação fosse colocada em marcha somente aconteceu no ano de 2008. Esse momento foi importante para trazer à tona muitas questões que dizem respeito aos termos do Tratado de Itaipu que estavam estancadas. Nesse novo contexto, muitas das problemáticas que foram discutidas nas

décadas de 1960 e 1970 reaparecem e voltam a orientar as relações bilaterais de Brasil e Paraguai. A seguir, procedemos à análise desse momento histórico mais recente.

4 Contra-hegemonia paraguaia: a renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu

Havia passado mais de três décadas desde sua assinatura, quando o Tratado de Itaipu voltou a ser o centro das atenções nas relações entre o Brasil e o Paraguai no ano de 2008. Não é que a questão tenha sido completamente relegada a segundo plano nas relações entre os dois países antes disso. Para o Brasil, a hidrelétrica pode ser lembrada e estudada apenas como um empreendimento que foi importante para o processo de industrialização esboçado pelo país. Nos manuais de história e sobre a política externa brasileira, igualmente, sempre há um espaço dedicado para o estudo desse caso. De todo modo, poucos brasileiros discutem sobre a importância de Itaipu para o interesse nacional brasileiro.

Para os paraguaios, entretanto, Itaipu é um tema de primeira ordem e grandeza. O debate acerca de Itaipu é politizado entre os paraguaios. Nesse sentido, 2008 marcou a volta do empreendimento binacional para o centro das relações bilaterais por um motivo específico: a campanha do então candidato à presidência do Paraguai, Fernando Lugo (2008-2012). Lugo venceu as eleições tendo como principal bandeira política a promessa de que forçaria o Brasil renegociar o Tratado de Itaipu – o que, na prática, consistia em atualizar alguns dos termos do Anexo C.

Os debates e as negociações políticas ocorridas durante o processo de renegociação – iniciadas em 2008 e finalizadas em 2011 – são importantes para entender como muitos elementos presentes nos conflitos da década de 1960 e 1970 ainda repercutiam entre a sociedade paraguaia. Percebe-se que as estratégias usadas pelo Paraguai para obter os resultados pretendidos foram muito similares àqueles utilizados anteriormente. Nesse mesmo sentido, nota-se que existe uma similaridade no comportamento brasileiro em relação ao Paraguai nos dois momentos. A mesma semelhança é percebida nos discursos brasileiros sobre sua política externa para o contexto regional.

Esses pontos são importantes para serem contextualizados com as questões teóricas e conceituais apresentadas na primeira parte dessa pesquisa. Existe uma relação de causalidade entre o que diz a teoria e o que se observa na prática. Nesse sentido, o capítulo

tem dois propósitos imediatos: i) entender que tipo de práticas contra-hegemônicas o Paraguai utilizou para conseguir a renegociação; ii) de que forma o Brasil se comportou durante o processo de negociação e que tipo de discurso acionou frente às demandas e ações paraguaias.

A divisão do presente capítulo foi feita em cinco partes. Na primeira parte, oferecemos um panorama do que foram as discussões iniciais durante a campanha de Fernando Lugo para a presidência paraguaia e os momentos posteriores à sua eleição durante o ano de 2008. Percebe-se que desde esses momentos iniciais a diplomacia brasileira acompanha de perto as movimentações a fim de manter informado o governo brasileiro. Na segunda parte, cobrimos o percurso do ano de 2009, apresentando os debates e as articulações políticas paraguaias para obter um resultado positivo para suas demandas. Na terceira parte, mostramos com mais detalhes a influência da mídia paraguaia nos debates internos sobre Itaipu e as repercussões da questão em outros países da região. A quarta parte apresenta o desfecho da questão e mostra como a continuidade ideológico-partidária ocorrida com a eleição de Dilma Rousseff para a presidência do Brasil favoreceu a posição paraguaia pela alteração do Anexo C do Tratado de Itaipu. Finalizamos o capítulo com uma breve conclusão.

4.1 A luta pela renegociação como bandeira político-partidária

Em 28 de fevereiro de 2008, um telegrama da embaixada do Brasil em Assunção transmitia ao Itamaraty um panorama sobre os debates presidenciais no Paraguai. A comunicação informava que Itaipu estava voltando ao centro das discussões da corrida eleitoral depois de um período de “relativa dormência na imprensa”.¹⁰⁷ As eleições aconteceriam em 20 de abril daquele ano. No centro do debate sobre Itaipu, que era pautado pelas candidaturas de esquerda, estava a ideia da “recuperação da soberania energética”. A comunicação dava ciência de que a base de apoio à candidatura de Fernando Lugo havia lançado a campanha “*20 de abril, Referendum Nacional*”, visando atribuir às eleições um caráter de referendo entre aqueles que primavam pela soberania

¹⁰⁷ MRE (CDO). Telegrama Nº 00269 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 28.02.2008.

energética –ou seja, Lugo –, e os “entreguistas” representados pelo candidato do Partido Colorado, Blanca Ovelar.¹⁰⁸

A preocupação da Embaixada em acompanhar o debate sobre a corrida presidencial tinha o propósito de manter o governo brasileiro informado acerca da evolução das questões políticas internas do Paraguai e, especialmente, sobre os posicionamentos políticos dos candidatos sobre a Itaipu. A gestão do então presidente paraguaio, Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), havia ventilado junto ao governo brasileiro a possibilidade de renegociar o Tratado de Itaipu. Em tom de negativa, o presidente Lula havia declarado durante visita ao Paraguai em maio de 2007 que: “Em vez de ficar discutindo e ideologizando Itaipu, vamos precisar construir outras usinas, porque o Paraguai vai crescer e vai precisar de mais energia”.¹⁰⁹ A disputa eleitoral dava ao tema de Itaipu um novo *momentum* que os partidos de esquerda passaram a explorar com grande êxito.

A estratégia de ação da esquerda paraguaia seguiu duas linhas principais no tocante à Itaipu: i) engajar a opinião pública paraguaia em torno da pauta da renegociação do Tratado de Itaipu; ii) angariar também o apoio internacional para a demanda. Para a busca de apoio internacional, a estratégia defendida era de lançar mão de “todos os recursos diplomáticos, em nível bilateral, do MERCOSUL e internacional (fala[va]-se em recorrer à Corte Internacional da Haia, à OEA e até à ONU)”.¹¹⁰ A proposta de internacionalização teve passos concretos como a realização de um seminário internacional com objetivo declarado de “*sensibilizar y convencer a grandes personalidades políticas e intelectuales latinoamericanas sobre la causa paraguaya em Itaipú*”. Participaram conferencistas do Brasil, Argentina, Bolívia, Venezuela e Uruguai.¹¹¹ Veremos mais adiante que, após a eleição de Lugo, a estratégia de internacionalização teve continuidade em diversos níveis relacionais.

¹⁰⁸ Nos últimos 76 anos o Partido Colorado só perdeu uma vez as eleições para a presidência do Paraguai. Isso aconteceu justamente nas eleições de 2008. “Eleições no Paraguai: o partido que só perdeu uma eleição em 76 anos e agora se vê ameaçado de nova derrota”. BBC News Mundo. 29 de abril de 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cjj90jqd0zjo>. Acesso em: 18.08.2023.

¹⁰⁹ “Presidente do Paraguai pede a Lula revisão do tratado de Itaipu”. BBC Brasil. 21 de maio de 2007. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/05/070521_paraguai_itaipu_dg. Acesso em: 18.08.2023.

¹¹⁰ MRE (CDO). Telegrama N° 00269 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 28.02.2008.

¹¹¹ *Idem*.

Entre os candidatos da oposição que disputavam as eleições paraguaias de 2008, Julio López, adotava discurso mais radical sobre Itaipu e descartava a via diplomática que, em sua opinião, não havia trazido resultados. O candidato conclamava o *“levantamiento del pueblo paraguay para exigir la renegociación”*.¹¹² O candidato radical acreditava que a causa teria a solidariedade dos trabalhadores brasileiros. A base de apoio de Lugo seguia o mesmo caminho e acreditava que, o fato de o Brasil ser presidido pelo Partido dos Trabalhadores (PT), naquele momento, era um ponto facilitador. O povo brasileiro se solidarizaria com a causa paraguaia ao que *“se pondr[ia] por encima de intereses mezquinos y exigir[ia] a su dura diplomacia establecer un nuevo tratado”*.¹¹³

Apesar de que essa linha de raciocínio tenha encontrado algum apoio de uma pequena parcela de grupos brasileiros, nos parece que a crença estava longe de ser um entendimento que ganharia respaldo entre o amplo conjunto da sociedade brasileira. O fato é que, conforme colocamos na abertura desse capítulo, pouco são os brasileiros que conhecem o outro lado da história desse empreendimento binacional. Muito menos seriam os que apoiariam a causa paraguaia. Esse parêntese, no entanto, fica aqui registrado apenas como uma reflexão hipotética.

Se, por um lado, o apoio da classe trabalhadora brasileira ao pleito paraguaio aconteceu de forma limitada, o candidato Fernando Lugo obteve a simpatia de Lula, que prometeu abrir espaço para uma “mesa de diálogo” sobre Itaipu.¹¹⁴ O fato de existir uma proximidade ideológica entre o presidente brasileiro e o candidato Fernando Lugo foi um fator que contou pontos para o político paraguaio. O Partido dos Trabalhadores também declarou simpatia pela candidatura de Fernando Lugo, sendo o fato amplamente divulgado no Paraguai.¹¹⁵ Isso, de algum modo, pode ter sido fator importante para que Lugo viesse a alcançar a vitória eleitoral. A campanha de Lugo explorou bem esse aspecto em sua propaganda política, usando a promessa de Lula como um trunfo político.

As expectativas de que a proximidade ideológica contribuiria para a obtenção de concessões do governo brasileiro sobre as questões relacionadas com Itaipu eram

¹¹² *Idem.*

¹¹³ *Idem.*

¹¹⁴ MRE (CDO). Telegrama Nº 00488 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 04.04.2008.

¹¹⁵ MRE (CDO). Telegrama Nº 00475 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 03.04.2008.

factíveis. Não obstante, até que ponto a existência de uma proximidade ideológica e a sinalização de Lula contribuíram para uma melhor performance de Lugo nas urnas, não é possível aferir. É fato, porém, que o governo brasileiro passou a adotar um tom mais conciliatório em torno de Itaipu na medida em que a performance de Lugo na corrida eleitoral foi sendo consolidada como vitoriosa. Dentro da grande tendência de governos de esquerda que dominou o Cone Sul naquele contexto – a chamada *pink tide* – interessava ao governo brasileiro um bom relacionamento com seus vizinhos e, especialmente, com os paraguaios que se articulavam para constranger o Brasil junto à comunidade internacional sobre as questões relacionadas com Itaipu.

Como visto em outros momentos das relações bilaterais, a imprensa paraguaia teve papel importante na divulgação e na configuração do debate público relacionado à Itaipu. O jornal *ABC Color* adotou postura bastante crítica ao governo brasileiro, o que causava aparente desconforto à Embaixada brasileira em Assunção.¹¹⁶ As opiniões expressas em forma de editoriais ou de opiniões adotavam teor ácido e muitas vezes depreciativo quanto ao Itamaraty e ao governo brasileiro. Por outro lado, o jornal *La Nación*, adotava postura mais moderada sobre o tema Itaipu. Ainda durante a corrida eleitoral, um artigo de opinião desse veículo de imprensa fez uma análise da questão, apontando que a grande crítica de que Itaipu não teria trazido o desenvolvimento esperado para o Paraguai fazia sentido apenas do ponto de vista de que seria o próprio Paraguai que não soube utilizar desse ativo para promover seu desenvolvimento.¹¹⁷

Para a diplomacia brasileira, essa posição representava uma análise “lúcida” da questão e um “saúdável contraponto”.¹¹⁸ Como veremos, a imprensa paraguaia teve papel muito importante na difusão do debate sobre a renegociação. Isso mostra como a opinião pública paraguaia tem interesse sobre as questões que gravitam em torno desse empreendimento. É interessante notar que no Brasil a questão também teve alguma repercussão na mídia, mas com muito menos problematizações e espaço. Isso mostra a discrepância existente entre o grau de importância dado pelas duas sociedades acerca da relevância de Itaipu para a vida nacional.

¹¹⁶ MRE (CDO). Telegrama Nº 00273 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 29.02.2008.

¹¹⁷ MRE (CDO). Telegrama Nº 00347 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 12.03.2008.

¹¹⁸ *Idem*.

Outro exemplo da importância de Itaipu na cobertura midiática paraguaia foi explicitado pela Embaixada em Assunção para o Itamaraty no dia da eleição presidencial de 2008. Naquela data, o jornal *ABC Color* dedicou várias páginas para tratar do tema. Frente às eleições que ocorriam naquele dia, o jornal declarava que Itaipu deveria ser a prioridade máxima do novo governante que tomaria posse. Claramente, havia a expectativa de que Lugo seria o vitorioso, pois o candidato liderava as pesquisas eleitorais. As críticas ao Tratado de Itaipu eram feitas também com o propósito de deslegitimar o acordo por ter sido firmado por duas ditaduras militares. O próprio Lugo já havia usado esse mesmo argumento para justificar a necessidade de uma renegociação do Tratado de Itaipu.¹¹⁹

Na interpretação da embaixada brasileira em Assunção, o amplo destaque dado pelo *ABC Color* à Itaipu no dia das eleições tinha um sentido:

Apesar do exagero no destaque dado à questão de Itaipu em pleno dia das eleições gerais, o fato não chega, na verdade, a surpreender tanto. Revela, simplesmente, a notória obsessão do jornal pelo assunto e, até certo ponto, a coerência de quem apostou todas as fichas no candidato – Fernando Lugo – que fez da renegociação do Tratado de Itaipu sua principal bandeira de campanha.¹²⁰

Com o fato consumado da vitória, Lugo, presidente eleito, mas ainda não empossado, passou a adotar um tom mais cauteloso ao tratar sobre as questões relacionadas à Itaipu com a imprensa. Não obstante, estava claro para o governo brasileiro que o tema deveria ser tratado como uma prioridade nas relações bilaterais. Não que o Brasil devesse necessariamente aceitar a proposta de uma renegociação, mas não haveria como fugir do tema. Internamente, no Brasil, havia vozes dissonantes quanto à possibilidade de se fazer uma renegociação do Anexo C. Seguindo a estratégia de sua campanha, Lugo declarou que em suas visitas oficiais aos países vizinhos buscaria a solidariedade regional para a causa da “recuperação da soberania energética”, principal bandeira de sua campanha.¹²¹ A diplomacia brasileira notava que:

¹¹⁹ MRE (CDO). Telegrama Nº 00580 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 21.04.2008.

¹²⁰ *Idem*.

¹²¹ MRE (CDO). Telegrama Nº 00624 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 28.04.2008.

O Presidente eleito dá a impressão de confiar em que o Brasil não terá como deixar de fazer concessões importantes no tema, e que a melhor aposta, por ora, seria a manutenção de um tom tão conciliador quanto possível, sem abrir mão de alguma retórica coerente com sua campanha presidencial.¹²²

O governo brasileiro cogitou a possibilidade de oferecer um plano de ajuda ao desenvolvimento do Paraguai como forma de reduzir a pressão pela renegociação do Tratado. A oferta brasileira de um “Plano *Marshall*” teria sido oferecida pelo então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, para o vice-presidente eleito no Paraguai, Federico Franco, durante visita ao Brasil.¹²³ A iniciativa brasileira foi classificada pelo *ABC Color* como uma “astuta manobra de distração, insuficiente para compensar o Paraguai pelos ‘anos de saque’ sofridos na hidrelétrica”.¹²⁴ Ganhou corpo também a ideia de que o governo brasileiro buscava uma aproximação com o vice-presidente paraguaio “com vistas a dividir as posições paraguaias e debilitar os pleitos relativos à Itaipu”.¹²⁵ Os posicionamentos da imprensa paraguaia eram amplificados por declarações como a da ministra, Dilma Rousseff, e do Diretor Geral brasileiro de Itaipu, Jorge Samek, de que o Tratado de Itaipu não seria passível de renegociação.¹²⁶

No Brasil, o tema da renegociação passava a ganhar espaço no debate político de Brasília. Na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, havia posições favoráveis e contrárias. Enquanto os debates no Brasil alimentavam ainda mais as discussões no Paraguai, a estratégia de internacionalização do pleito paraguaio ganhava corpo por ocasião da V Cúpula América Latina e Caribe-União Europeia, que reuniu líderes regionais na cidade de Lima, no Peru.¹²⁷ Na ocasião, Lula reiterou sua disposição em criar uma mesa de diálogo sobre Itaipu durante encontro reservado com Lugo.¹²⁸

¹²² *Idem*.

¹²³ “Brasil faz oferta de “Plano Marshall” para o Paraguai”. Folha de São Paulo em edição de 5 de maio de 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2008/05/398616-brasil-faz-oferta-de-plano-marshall-para-o-paraguai.shtml>. Acesso em: 04.09.2023.

¹²⁴ MRE (CDO). Telegrama Nº 00690 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 07.05.2008.

¹²⁵ MRE (CDO). Telegrama Nº 00705 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 08.05.2008.

¹²⁶ *Idem*.

¹²⁷ MRE (CDO). Telegrama Nº 00725 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 13.05.2008.

¹²⁸ MRE (CDO). Telegrama Nº 00767 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 21.05.2008.

O apoio do cientista político brasileiro Emir Sader, na época, Secretário-Executivo do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) para a causa paraguaia da renegociação, durante encontro com Lugo, no Paraguai, foi repercutido pela imprensa paraguaia e pela diplomacia brasileira. Na posição de Sader, o tema se tratava de uma questão política e não técnica. Para a imprensa paraguaia, “Sader manifestou, como ‘cidadão brasileiro’, sua solidariedade ao Paraguai nas reivindicações relativas à Itaipu e também no que toca[va] à ‘dívida histórica’ que o Brasil teria para com este país, em decorrência da Guerra ‘contra’ (e não ‘do’) o Paraguai”.¹²⁹ A embaixada do Brasil em Assunção notava que seria “desnecessário reiterar que [essa] visão do tema, possivelmente comungada por expoentes de outros segmentos da sociedade brasileira, tend[ia] naturalmente a contribuir para o reforço das reivindicações paraguaias”.¹³⁰

Outro momento de internacionalização das demandas em Itaipu ainda antes de Lugo assumir a presidência foi durante o XIV Encontro do Foro de São Paulo na cidade de Montevideu, no Uruguai. Os partidos da esquerda paraguaia presentes no encontro puseram em discussão o tema da recuperação da soberania energética e solicitaram que as conclusões fossem incluídas na declaração final do evento. Embora não tenha ocorrido nenhuma menção na declaração final, foi feita uma “declaração especial” de teor genérico, que respaldava a política de recuperação energética e territorial. A declaração dizia que: “*En este sentido, la Secretaría Ejecutiva hará los esfuerzos para instalar mesas de diálogo sobre el tema energético y el de tierras, entre los Partidos Políticos de Argentina, Brasil y Paraguay, que son miembros del Foro de Sao Paulo, así como también buscará insistir en los respectivos gobiernos, para la constitución de dichas mesas, camino a acuerdos interestatales*”.¹³¹

A referência à Argentina na nota dizia respeito às questões que o Paraguai possui com os argentinos no tocante ao compartilhamento da hidrelétrica de *Jaciretá*. Na retórica paraguaia sobre a recuperação da soberania energética, esse empreendimento binacional compartilhado com os argentinos também entrava na conta. Para a diplomacia brasileira,

¹²⁹ MRE (CDO). Telegrama Nº 00734 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 13.05.2008.

¹³⁰ *Idem*.

¹³¹ MRE (CDO). Telegrama Nº 00805 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 28.05.2008.

causou preocupação também “a menção à ‘soberania territorial’, que evidentemente se refer[ia] à comunidade de brasileiros proprietários de terra no Paraguai”.¹³²

Na medida em que se aproximava o momento da posse de Lugo, a imprensa passou a criticar duramente o comportamento menos “agressivo” com que ele tratava a questão de Itaipu. Não é que o tema tenha sido abandonado. Lugo e seus assessores continuaram a dar prioridade para o problema. A estratégia de adotar um tom mais cauteloso, no entanto, desagradava parte da opinião pública paraguaia. É compreensível que durante discursos de campanha os ânimos estejam mais exaltados e que essa retórica seja produtiva para o alcance dos votos.

Em um cenário de negociações políticas, *de facto*, era prudente saber onde se estava pisando. Lugo e seus assessores passaram a tratar de forma mais objetiva suas demandas, fazendo uma listagem de assuntos e pontos a serem apresentados ao Brasil para uma eventual negociação. As expectativas se voltaram para a visita que o assessor especial da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, faria a Lugo antes de sua posse. A ideia dos paraguaios era de que, durante esse encontro, seria dado de fato o sinal verde para que as negociações sobre uma revisão do Tratado de Itaipu tivessem início.¹³³ Não obstante as expectativas paraguaias, isso não aconteceu.

Em meio ao impasse, surgiram na mídia paraguaia personagens políticos que passaram a advogar que o Paraguai denunciasse o Tratado de Itaipu, com base na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Na interpretação dada, essa seria a única maneira de forçar o Brasil a aceitar a renegociação.¹³⁴ Se por um lado, havia uma parte da mídia que apoiava a adoção de uma postura mais rude contra o Brasil – especialmente por parte do *ABC Color*, uma outra parte, o *La Nación*, classificava como um “*delirio casi imposible de describir*” a ideia de anular o Tratado de Itaipu.¹³⁵

Essas posições distintas mostram um debate que existia naquele momento e continua atual no Paraguai: existe uma parcela da população paraguaia que classifica a posição de busca por um maior preço pela energia produzida em Itaipu como uma alternativa de busca por uma via rentista para o país. Nessa interpretação, o que o Paraguai

¹³² *Idem*.

¹³³ MRE (CDO). Telegrama Nº 01180 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 06.08.2008.

¹³⁴ MRE (CDO). Telegrama Nº 01468 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 15.09.2008.

¹³⁵ MRE (CDO). Telegrama Nº 02169 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 30.12.2008.

deveria buscar de forma efetiva seria dar um fim para sua parte da energia. Buscando formas para promover o desenvolvimento sustentável do país através de investimentos que consumam sua energia. Essa posição era chancelada pela diplomacia brasileira presente naquele país.¹³⁶ Frente aos impasses criados pelo governo brasileiro, o ano de 2008 terminou sem se ter uma definição acerca da real possibilidade de se fazer uma renegociação do Tratado de Itaipu.

4.2 As tentativas de constrangimento do Brasil frente a comunidade internacional

O ano de 2009 se iniciou com os paraguaios seguindo seu propósito de multilateralização de sua demanda por uma renegociação. Por circunstância de uma visita de um grupo de deputados do Partido Social Democrata sueco ao Paraguai, ocasião em que mantiveram encontros com membros do Congresso e com o presidente Fernando Lugo, houve a manifestação desses deputados em favor da renegociação do Tratado de Itaipu.¹³⁷ Em declarações feitas à imprensa, os suecos manifestaram a intenção de tratar do assunto em futuros contatos com governos e instituições de outros países. Prometeram também facilitar a presença de negociadores paraguaios na Europa, porque aquela seria uma causa que poderia ter reconhecimento internacional. Além disso, os suecos argumentaram em favor da renegociação alegando que o Tratado de Itaipu havia sido firmado por duas ditaduras militares.¹³⁸

Outro momento em que os paraguaios fizeram bom uso de sua estratégia de multilateralização da questão foi durante a participação de Lugo no Fórum Social Mundial na cidade de Belém, no Brasil. Em eventos ocorridos durante o Fórum, Lugo aproveitou para externalizar a posição do Paraguai em relação à necessidade de se renegociar o Tratado de Itaipu. Em uma fala, Lugo, fez o seguinte apelo: *“Nosotros creemos que el compañero Lula y este pueblo brasileño tan caro a nuestros afectos, tan cercano a nuestras luchas, no nos puede decir que no a las justas reivindicaciones de un precio justo de la energía de Itaipú para los paraguayos, también la libre disponibilidad*

¹³⁶ MRE (CDO). Telegrama Nº 00347 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 11.03.2008.

¹³⁷ MRE (CDO). Telegrama Nº 00077 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 14.01.2009.

¹³⁸ *Idem*.

de nuestra energía".¹³⁹ Ao analisar a repercussão das falas de Lugo na imprensa paraguaia, a diplomacia brasileira notou que, em função de seu viés político e caráter "mundial", o Fórum constituía-se como a caixa de ressonância mais adequada à estratégia paraguaia de buscar extrapolar a natureza bilateral das discussões relacionadas a Itaipu.¹⁴⁰

Em meio à empreitada paraguaia para alcançar o objetivo da renegociação, fatos de diversas naturezas passaram a ser explorados pela imprensa daquele país como possíveis formas de interferência do Brasil em suas questões internas relacionadas à Itaipu. Acontecimentos que poderiam ser considerados pelos brasileiros como de importância menor ganhavam grande repercussão na imprensa paraguaia a ponto de serem reportados pela Embaixada ao Itamaraty. Por exemplo, a apreensão, pelo Ministério Público paraguaio, de um caminhão que transportava documentos da Itaipu Binacional gerou todo tipo de especulação pela imprensa sobre suposta estratégia para ocultar os documentos em solo brasileiro.

Mesmo com as declarações dos diretores paraguaios de Itaipu de que os documentos se tratavam de cópias que seguiam para serviço de microfilmagem, tanto a imprensa quanto os quadros políticos, aproveitaram a ocasião para lançar dúvidas sobre a ação e levantar suspeitas sobre a participação do Brasil.¹⁴¹ Em outro episódio, um procedimento de redução do nível da represa de Itaipu gerou denúncias de que a iniciativa visava a atender pedido do lado brasileiro e não teria sido autorizada pelas autoridades paraguaias competentes.¹⁴² Nesse caso, as acusações eram de que a operação buscava atenuar os problemas energéticos brasileiros. Novamente, as acusações foram esclarecidas por dirigentes paraguaios da Itaipu que apontaram que o Paraguai teria sido o maior beneficiado com o procedimento e que tudo havia sido feito em conformidade com os quadros operacionais e decisórios da hidrelétrica.¹⁴³

A demora em uma sinalização para a renegociação do Tratado de Itaipu por parte do Brasil levou o, então, diretor da *Comissão de Entes Binacionais Hidrelétricos* e autor de diversas obras sobre Itaipu, Ricardo Canesse, a estipular o dia 15 de agosto de 2009

¹³⁹ MRE (CDO). Telegrama Nº 00190 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 30.01.2009.

¹⁴⁰ *Idem*.

¹⁴¹ MRE (CDO). Telegrama Nº 01214 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 11.08.2008.

¹⁴² MRE (CDO). Telegrama Nº 00125 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 22.01.2009.

¹⁴³ *Idem*.

como a data-limite para obter um acordo com o Brasil. A data marcaria um ano da posse de Fernando Lugo. Afirmou que o país receberia 20 vezes mais pela energia vendida ao Brasil, caso pudesse vendê-la ao Chile. As afirmações desconsideravam que não existia uma linha de transmissão para o escoamento dessa energia em direção ao território chileno. Dentro da estratégia de popularizar as demandas pela renegociação, Canesse passou a participar ativamente de diversos eventos universitários que tinham como tema a “recuperação da soberania energética”.

Na esteira de suas declarações, Ricardo Canesse afirmou que, caso o Brasil não abrisse espaço para negociar uma saída amistosa, o Paraguai buscaria outras instâncias internacionais, como a Corte de Haia ou mesmo uma ação unilateral não especificada. A solução, dizia Canesse, seria de caráter político e o Brasil tinha o poder de decisão para que o Paraguai exercesse sua soberania sobre sua parte referente à energia produzida em Itaipu.¹⁴⁴

Novamente buscando constranger o Brasil em fóruns multilaterais, o Paraguai buscou difundir e angariar apoio para o conceito de “soberania energética”, durante a V Cúpula das Américas, realizada na cidade de Porto da Espanha, em Trindade e Tobago. A ideia era buscar que o conceito de soberania energética fosse adotado de forma consensual entre todos os países do eixo hemisférico.¹⁴⁵ Ganhou força, também, o impulso de uma campanha pela renegociação do Tratado de Itaipu organizada por representantes da comunidade paraguaia no exterior. As ações dessa campanha consistiram em manifestações em frente às representações diplomáticas do Brasil nos Estados Unidos da América, na Argentina e na Espanha. Sobre a mobilização dos migrantes paraguaios, a Embaixada brasileira em Assunção fez um relato ao Itamaraty onde assinalava que:

Em comunicação por correio eletrônico a diários paraguaios, os responsáveis pelas anunciadas manifestações destacaram que *“lo que se puede lograr con esto es que el Gobierno brasileño se dé cuenta que no sólo el Gobierno paraguayo está detrás de todo esto, sino todo el Pueblo paraguayo que hoy día está esparcido por el mundo”*. Assinalam que *“tal vez este Tratado sea la causa principal de la creciente migración de muchísimos*

¹⁴⁴ MRE (CDO). Telegrama Nº 00544 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 27.03.2009.

¹⁴⁵ MRE (CDO). Telegrama Nº 00688 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 15.04.2009.

*compatriotas. Pensamos que detrás de esta renegociación, está el gran crecimiento que soñamos todos para nuestro querido país ”.*¹⁴⁶

Manifestações populares foram uma parte importante no processo de pressionar o governo brasileiro pela renegociação. A Embaixada brasileira relatou, por exemplo, um evento convocado por entidades que eram ligadas ao movimento pela recuperação energética para um apagão de dez minutos, no dia 24 de abril de 2009, como forma de recordar o aniversário de assinatura do Tratado de Itaipu e mostrar apoio às reivindicações do governo paraguaio. A manifestação teria tido pouca adesão da população, mas contou com a presença de Lugo e outras lideranças políticas em ato na área central de Assunção.¹⁴⁷ Relembrando a data de assinatura do Tratado de Itaipu, o *ABC Color* publicou um editorial intitulado “*¡Basta de humillante explotación imperialista!*”. No texto, o jornal lembrava outros editoriais críticos ao Tratado que haviam sido publicados ainda na época da assinatura, em 1973. Atestava, ainda, que, os pontos de crítica daquele tempo persistiam.¹⁴⁸

Na continuação da busca por uma renegociação, Fernando Lugo fez uma visita de Estado ao Brasil, na qual teve uma reunião com Lula. A imprensa paraguaia esperava que a visita resultasse em um acerto sobre Itaipu. Não obstante, pontuavam que esperavam que Lugo não se deixasse subornar por Lula. “*El juego diplomático brasileño con el Paraguay no muestra muchas variaciones. Desde tiempos de Stroessner, su táctica consiste en combinar promesas con sobornos y regalitos. Espejitos de colores*”, criticava o *ABC Color*.¹⁴⁹ O encontro, no entanto, não resultou em nenhum tipo de acordo. Para a diplomacia brasileira instalada em Assunção, foi uma surpresa que os principais jornais e mesmo a oposição política tenham visto como positivo o saldo da reunião.

Na interpretação dos críticos, Lugo teria se comportado de forma correta ao não firmar nenhum acordo do Brasil sobre Itaipu. O Vice-Presidente, Federico Franco, comentou: “*La posición del Paraguay es una posición firme y el hecho de que no hayan firmado a mí personalmente me pone contento, quiere decir que el Presidente Lugo como*

¹⁴⁶ MRE (CDO). Telegrama Nº 00689 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 15.04.2009.

¹⁴⁷ MRE (CDO). Telegrama Nº 00758 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 24.04.2009.

¹⁴⁸ MRE (CDO). Telegrama Nº 00764 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 28.04.2009.

¹⁴⁹ MRE (CDO). Telegrama Nº 00849 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 07.05.2009.

nunca, por primera vez, fue a fijar una posición del Paraguay”. Franco defendeu o diálogo com o Brasil, mas disse que os paraguaios não deviam “*traer migajas a cambio de los intereses nacionales*”¹⁵⁰

É interessante analisar os contornos dessa visão sobre o Brasil oferecer “*espejitos*” ao Paraguai dentro do quadro geral de relacionamento entre os dois países. Um exemplo interessante dessa faceta da relação bilateral foi a visita do diretor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Marco Farani, ao Paraguai durante o período em lente. Farani concedeu uma entrevista ao jornal paraguaio *Última Hora* onde falou sobre os aspectos técnicos da cooperação oferecida pelo Brasil a outros países e sobre as parcerias firmadas entre o Brasil e o Paraguai no âmbito da ABC. Um exemplo mencionado de cooperação técnica oferecida pelo Brasil ao Paraguai foi o do Centro de Formação Profissional Brasil-Paraguai em Hernandarias.

Ao tempo, o projeto já havia capacitado mais de 10 mil pessoas em áreas como eletrônica, construção civil, informática e costura industrial.¹⁵¹ A visita de Farani seria para avaliar e planejar atividades de cooperação em outros âmbitos. Dentro do quadro geral de descontentamento dos paraguaios com Itaipu, esse tipo de ajuda era interpretado como as “migalhas” que o Brasil oferecia. De todo modo, cabe dizer que, de acordo com as informações contidas no *site* da ABC, a parceria com os paraguaios tem continuidade nos dias atuais, com projetos em execução nas áreas de agropecuária, educação, saúde, cultura, serviço postal, formação profissional, desenvolvimento rural e bicompostíveis.¹⁵²

Um outro fato sobre a política externa paraguaia de Lugo que merece menção era aquela relacionada com a Argentina. Conforme já comentamos, o discurso sobre a recuperação da soberania energética envolvia também o empreendimento de *Jaciretá*, que é compartilhado com os argentinos. Dentro do eixo da política externa energética traçado pelo governo Lugo, voltou a ter força nos discursos paraguaios a ideia de construção da usina hidrelétrica de Corpus. Não foi possível encontrar mais informações sobre a profundidade que essas conversações alcançaram com os argentinos. Porém, em discurso

¹⁵⁰ MRE (CDO). Telegrama Nº 00885 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 11.05.2009.

¹⁵¹ MRE (CDO). Telegrama Nº 00711 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 20.04.2009.

¹⁵² As informações completas sobre essa parceria de cooperação técnica entre os dois países podem ser consultadas no site da Agência Brasileira de Cooperação no endereço: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Paraguai>. Acesso em: 06.09.2023.

perante o Congresso paraguaio para apresentação de relatório anual de sua administração, Lugo, proferiu que:

*Por medio de una política exterior defensora de los intereses nacionales, promoveremos la negociación, que esta vez habrá de ser la justa y la correcta, del Tratado binacional paraguayo-argentino para la construcción de la represa de Corpus, la cual, por sus características y lugar de emplazamiento, requerirá un alto consenso político y técnico entre nuestros consorcios de Itaipú y Yacyretá.*¹⁵³

Outra menção sobre a usina de Corpus foi feita em ocasião de uma comunicação que analisava os avanços positivos nas relações bilaterais Brasil-Paraguai após emissão da Declaração Conjunta sobre a renegociação do Tratado de Itaipu. Se falou da instalação de uma fábrica de cimento da empresa Camargo Corrêa no Paraguai e da intenção dessa mesma empresa em construir projetos de infraestrutura no país, os quais incluiriam a usina de Corpus.¹⁵⁴ Anos mais tarde, essa empresa estaria nos centros das investigações da chamada Operação Lava Jato que levou Lula para a prisão.

A Declaração Conjunta em que o Brasil reconhecia a legitimidade das demandas paraguaias relacionadas com a renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu foi emitida durante visita de Lula ao Paraguai em 25 de julho de 2009. O momento foi qualificado de “histórico” pelo governo paraguaio. Ouve grande repercussão positiva sobre o acordo alcançado no meio político e na opinião pública paraguaia. Para Lugo, foi uma vitória política que deu novo ímpeto para seu governo, que havia sido eleito tendo como principal bandeira política a promessa que renegociaria o Tratado de Itaipu com o Brasil. Os principais benefícios que a renegociação daria ao Paraguai seriam: o reconhecimento do princípio da livre disponibilidade de energia, o aumento de 200% na compensação pela energia cedida ao Brasil e a decisão de que Itaipu assumiria os custos de construção de uma linha de transmissão para o interior do país.¹⁵⁵

Na prática, porém, o ato deveria ser aprovado nas duas casas legislativas dos dois países. Havia a expectativa de que o processo correria sem entraves. Como veremos, não

¹⁵³ MRE (CDO). Telegrama Nº 01263 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 01.07.2009.

¹⁵⁴ MRE (CDO). Telegrama Nº 02477 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 30.11.2009.

¹⁵⁵ MRE (CDO). Telegrama Nº 01429 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 27.07.2009.

foi isso que aconteceu do lado brasileiro. Capitalizando politicamente o acordo, Lugo se dirigiu ao Congresso paraguaio para destacar que, para além dos aspectos econômico-financeiros, os resultados “morais e diplomáticos, que muitas vezes não se pode quantificar” deveriam ser também considerados no tocante ao feito. Salientou que se conseguiu estabelecer, com a visita do Presidente Lula, “uma nova relação entre o Estado paraguaio e o Estado brasileiro”, e concluiu que “o Paraguai assumiu uma postura de igual para igual com o Brasil, e essa seria a maior de todas as conquistas”.¹⁵⁶

Para Lugo, o alcance de um documento formal sobre o acordo foi positivo para sua manutenção na presidência. Virtualmente, seu governo estava paralisado desde o início de seu mandato. O acordo com Lula representou sua grande vitória política e viabilizou seu mandato presidencial naquele momento. O jornal *Ultima Hora* fez uma pesquisa de opinião onde a maioria dos paraguaios aprovava o acordo com o Brasil e o viam como uma vitória do país. A embaixada brasileira em Assunção avaliava que o acordo oferecia “as condições necessárias para afastar a atmosfera de pessimismo e de virtual paralisia que cercava [a administração de Lugo] e sua imagem pessoal, [dando possibilidade de] o governo retomar a condução da agenda política”.¹⁵⁷ Como se sabe, Fernando Lugo foi destituído do poder por um processo de *impeachment* em 2012. Porém, desde o início de sua administração, enfrentou problemas na relação com o Congresso.

Na prática, o governo de Fernando Lugo representou o único momento de quebra da hegemonia do Partido Colorado no Paraguai nos últimos 76 anos. O viés mais à esquerda do governo sempre representou um ponto de crítica dos conservadores paraguaios. No momento específico em foco, já se falava sobre a possibilidade de impedimento de seu mandato. Em discurso, Lugo reagiu a essa possibilidade declarando que não tinha “medo das diferenças ideológicas e de um eventual juízo político. Podem fazer um juízo político, não há problema. Voltaremos de onde viemos, onde estão vocês, onde está o povo [...]. Não temos medo dos que afundaram o país”.¹⁵⁸

Na sequência dos tratos sobre a renegociação, foi assinado, em Assunção, no dia 1 de setembro de 2009, o Acordo de Notas Reversais sobre as Bases Financeiras do Anexo

¹⁵⁶ MRE (CDO). Telegrama Nº 01435 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 28.07.2009.

¹⁵⁷ MRE (CDO). Telegrama Nº 01528 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 11.08.2009.

¹⁵⁸ MRE (CDO). Telegrama Nº 01584 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 17.08.2009.

C do Tratado de Itaipu. O documento estabelecia o novo fator multiplicador dos pagamentos por cessão de energia feitos pelo Paraguai ao Brasil. Essa era a principal demanda que havia alimentado os discursos acerca da necessidade de uma renegociação do Tratado.¹⁵⁹ Sobre o ato, Lugo comentou que o documento representava os esforços conjuntos do Brasil e do Paraguai de “compensar e reparar assimetrias históricas e estruturais de nosso país com nosso grande vizinho [...] em um ambiente de integração regional e de uma estratégia de ‘ganhamos todos’ com nosso país associado e fraterno”.¹⁶⁰ O próximo passo concreto acerca da renegociação foi a aprovação unânime pelos senadores paraguaios em 22 de outubro de 2009 das Notas Reversais.¹⁶¹

No dia 5 de novembro de 2009, foi a vez da Câmara dos Deputados do Paraguai aprovar sem objeções as notas. Pelo lado brasileiro, o trâmite teria o caminho inverso, passando antes pela Câmara dos Deputados e depois pelo Senado. O envio das Notas Reversais para apreciação do Congresso Nacional, no Brasil, aconteceu no dia 25 de novembro de 2009, por meio da Mensagem Nº 951, de 2009.¹⁶² As expectativas paraguaias de que o processo ocorreria sem nenhum tipo de entrave pelo lado brasileiro foram frustradas. Houve demora na apreciação do processo e uma decisão sobre a matéria foi adiada para o ano seguinte.

4.3 A influência da mídia paraguaia nos debates internos sobre Itaipu

As conversações no ano 2010 se iniciaram com uma mensagem do Chanceler paraguaio, Héctor Lacognata, dirigida a Celso Amorim para consulta sobre o andamento do processo de ratificação das Notas Reversais pelo legislativo brasileiro. Lacognata pedia ao Itamaraty, esclarecimentos sobre “*el estado actual de dicho proceso ratificatorio*”, e relembrava sobre “*el compromiso asumido por su Gobierno de impulsar su aprobación*

¹⁵⁹ MRE (CDO). Telegrama Nº 01721 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 01.09.2009.

¹⁶⁰ MRE (CDO). Telegrama Nº 01781 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 01.09.2009.

¹⁶¹ MRE (CDO). Telegrama Nº 02183 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 23.10.2009.

¹⁶² A Mensagem Nº 951/2009 está disponível para consulta no Portal da Câmara dos Deputados no endereço:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=721574&filename=Avulso%20MSC%20951/2009. Acesso em: 08.09.2023.

por el Congreso brasileño, en la brevedad posible”.¹⁶³ Em resposta, Amorim informou o seu interlocutor de que:

As Notas Reversais iniciaram sua tramitação na Câmara dos Deputados na forma da Mensagem N° 951/2009 em 25 de novembro passado, distribuída pela Mesa Diretora daquela Casa às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), de Minas e Energia (CME), de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). A Câmara dos Deputados deverá retomar o exame da matéria a partir de fevereiro, quando se encerra o recesso iniciado em 22 de dezembro de 2009 e são escolhidos os novos integrantes das Comissões parlamentares. Uma vez concluída a análise pelas Comissões, a matéria seguirá para o Plenário da Câmara dos Deputados, de onde, após ser aprovada, passará ao Senado Federal, para exame das Comissões pertinentes antes de ser submetida à apreciação do Plenário.¹⁶⁴

Além de manter diálogo direto com o Itamaraty, a diplomacia paraguaia fez uso de diplomacia parlamentar enviando interlocutores para tentar influenciar os processos políticos para a aprovação do acordo entre os deputados brasileiros. Dentre as ações, foi enviado um Encarregado de Negócios para conversas com a Assessoria Especial de Relações Federativas e com o Congresso Nacional (AFEPA), órgão ligado ao Ministério das Relações Exteriores.¹⁶⁵ Em outra ocasião, foi enviada uma delegação do Ministério das Relações Exteriores do Paraguai para encontros na Câmara dos Deputados brasileira. Nas conversas, “[o]s parlamentares da base de apoio ao Governo teriam prometido enviar esforços para a rápida aprovação da matéria, ao passo que os da oposição ter-se-iam comprometido a analisar o acordo de modo racional e construtivo”.¹⁶⁶

Em conversa com os membros da delegação paraguaia, representantes do Itamaraty chamaram a atenção para “as dificuldades para a aprovação do acordo representadas pelo fato de 2010 ser ano eleitoral”. Além disso, pontuaram que “pressões sobre o Congresso poderiam resultar improdutivas” e que havia a “necessidade de atuar com um ‘misto de atenção e cautela’ para evitar qualquer percepção de intromissão indevida do Executivo em matéria na qual o Legislativo é cioso de suas prerrogativas”.¹⁶⁷

¹⁶³ MRE (CDO). Telegrama N° 000024 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 07.01.2010.

¹⁶⁴ MRE (CDO). Telegrama N° 00018 para Brasemb Assunção. Ostensivo. Expedido em: 15.01.2010.

¹⁶⁵ MRE (CDO). Telegrama N° 00087 para Brasemb Assunção. Reservado. Expedido em: 12.02.2010.

¹⁶⁶ MRE (CDO). Telegrama N° 00164 para Brasemb Assunção. Reservado. Expedido em: 16.03.2010.

¹⁶⁷ *Idem*.

A demora no processo de votação pelo legislativo brasileiro voltou a despertar o tom de críticas na imprensa paraguaia. Dessa vez, os juízos eram dirigidos ao governo brasileiro e também ao Itamaraty diretamente. O *ABC Color* alertava que era “*preciso advertir a nuestro vecino y a sus autoridades que el Paraguay no va a seguir admitiendo ser manejado como su furgón de cola, y no tolerará más que Itamaraty se mofe de los paraguayos, manejando la relación con nuestro país sin importarle en lo más mínimo los derechos de la República*”.¹⁶⁸ Porém, nem só de polêmicas com o Brasil vivia a Itaipu Binacional na margem direita do rio Paraná. Por ocasião da destituição de Carlos Mateo Balmelli do cargo de Diretor-Geral paraguaio de Itaipu, repercutiu nos meios de comunicação acusações de que o governo de Fernando Lugo teria solicitado recursos de Itaipu para aplicação em projetos do Executivo paraguaio sem o devido amparo legal para que tais transações fossem feitas. Os montantes seriam da casa dos milhões de dólares.¹⁶⁹

No período, o Paraguai passou também por uma grave crise energética ocasionada por uma onda de calor que teria causado 36 mortes no país. Com tanta disponibilidade de energia em Itaipu, o governo foi obrigado a impor racionamento devido à precariedade das redes de transmissão que não eram capazes de suportar o aumento da demanda. Falhas de equipamentos e “explosões” de transformadores por superaquecimento se tornaram recorrentes. A situação se agravava pelo fato de que a *ANDE* não contava com número suficiente de equipes para atendimento das ocorrências, o que levava a demoras no restabelecimento do serviço.¹⁷⁰ A embaixada brasileira notava que as medidas de fundo para resolver o problema energético estavam depositadas nas obras de construção da linha de transmissão que constava na Declaração Conjunta de 25 de julho de 2009 e que seria transferida sem custo ao Paraguai pelo Brasil.¹⁷¹

Em meio à crise energética que afetava o Paraguai, no âmbito das relações bilaterais, as atenções se voltaram para um encontro entre os presidentes Lugo e Lula que aconteceria na cidade de Ponta Porã. Da parte política, havia o entendimento de que o momento seria uma oportunidade para avançar nas discussões sobre a Declaração Conjunta. A imprensa paraguaia voltou a tecer críticas contra a administração de Lugo

¹⁶⁸ MRE (CDO). Telegrama Nº 00241 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 05.02.2010.

¹⁶⁹ MRE (CDO). Telegrama Nº 00242 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 05.02.2010.

¹⁷⁰ MRE (CDO). Telegrama Nº 00263 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 09.02.2010.

¹⁷¹ *Idem*.

por falta de articulação e pela demora do Brasil em votar os pontos concordados pelos dois governos e já reconhecidos pelo Congresso paraguaio.¹⁷² Durante o encontro em Ponta Porã, as atenções sobre o tema energético se voltaram para a questão da construção da rede de transmissão que o Brasil havia prometido ao Paraguai. O Brasil prometeu arcar com os custos do projeto através de repasses que seriam feitos por meio do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM).

Esse tema passou a ter certa prioridade nas relações bilaterais, considerando a grave crise energética que o Paraguai atravessava naquele momento. O relato do Embaixador Eduardo dos Santos sobre uma reunião ampliada entre os presidentes brasileiro e paraguaio durante essa cúpula é interessante do ponto de vista que mostra como o Brasil procurou, em meio ao debate sobre a renegociação de Itaipu, tratar de ampliar a agenda de cooperação com os paraguaios em temas diversos.¹⁷³ Os paraguaios, no entanto, centralizaram o debate em torno das questões relacionadas com Itaipu. Outro ponto que ocupava espaço na agenda bilateral e na imprensa paraguaia e ficou relegado a segundo plano foi a construção da segunda ponte internacional sobre o rio Paraná. Essa obra somente seria construída durante a administração de Jair Bolsonaro (2019-2022) e foi financiada com recursos da Itaipu Nacional.¹⁷⁴

Um aceno positivo para a aprovação das Notas Reversais veio através da aprovação do texto do documento pela representação brasileira no Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL).¹⁷⁵ O ato criou expectativas de que o processo iria ganhar celeridade no lado brasileiro. Quase dois meses após esse fato, a Câmara dos Deputados deu início formal ao processo de votação das Notas Reversais através de uma audiência pública realizada no dia 30 de junho de 2010. Repercutiu na imprensa paraguaia as manifestações acerca do discurso da integração regional e da necessidade de se contribuir para o desenvolvimento econômico do Paraguai manifestados durante a audiência.

Os discursos gravitaram também em torno da prescrição de que o Paraguai buscasse meios para consumir sua porção de energia em Itaipu e buscasse a sua própria via para o

¹⁷² MRE (CDO). Telegrama Nº 00815 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 29.04.2010.

¹⁷³ MRE (CDO). Telegrama Nº 00858 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 05.05.2010.

¹⁷⁴ “Presidente Jair Bolsonaro lança pedra fundamental da segunda ponte entre Brasil e Paraguai”. CanalGov. Vídeo disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JpECW1HeTyU>. Acesso em: 11.09.2023.

¹⁷⁵ MRE (CDO). Telegrama Nº 00855 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 05.05.2010.

desenvolvimento.¹⁷⁶ Em um momento anterior a essa cerimônia, um editorial do *ABC Color* criticou duramente a diplomacia paraguaia, a qual acusavam de ineficiente e de atuar de forma “improvisada” em relação ao Brasil. Ao reconhecer o *status* de potência emergente e as aspirações de inserção internacional brasileira naquele período histórico, o jornal pontuou que:

*No cabe ninguna duda de que el Brasil tiene una cosmovisión acorde con sus grandes dimensiones y sus aspiraciones de inserción internacional. Como toda nación imperialista, esa perspectiva es claramente hegemónica, y está orientada a obtener el mayor beneficio posible en cualquier negociación internacional. [...] Dos grandes ejes de Itamaraty con respecto al Paraguay, sin duda, están basados en la satisfacción de las propias necesidades internas del Brasil. Por un lado, entonces, pergeña cómo hacerse si es posible hasta del 100 por ciento de la energía producida por Itaipú. Su gran expansión industrial así lo requiere. Por lo tanto, resulta inverosímil – cuando no estúpido – suponer que nuestro vecino quiera o pretenda ni remotamente "ayudarnos" a consumir más energía de la represa hidroeléctrica.*¹⁷⁷

O editorial mencionou, ainda, a questão dos chamados “brasiguaios” que na interpretação dada seriam também responsáveis pelo atraso do Paraguai ao se instalarem em terras produtivas daquele país e usufruírem de benefícios econômicos destinados ao agronegócio paraguaio. “*Son centenares de miles de conciudadanos ocupando un territorio extranjero, buen negocio para el Brasil*”, atestava o *ABC Color*, que considerava que tanto Itaipu quanto os “brasiguaios” deveriam ser objeto de permanente consideração por parte da Chancelaria paraguaia.¹⁷⁸

Os acenos positivos por parte de deputados brasileiros encontraram entraves no processo eleitoral brasileiro, que incluía a eleição para presidente da república. A grande preocupação dos paraguaios era de que a vitória de um candidato da oposição impedisse que o acordo Lula-Lugo fosse ratificado. De fato, havia motivos para se preocuparem. O candidato José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que concorria às eleições e era um dos favoritos para o pleito, afirmou que a renegociação em curso se tratava de “filantropia” por parte do Brasil.¹⁷⁹ A declaração causou reações no meio

¹⁷⁶ MRE (CDO). Telegrama Nº 01199 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 01.07.2010.

¹⁷⁷ MRE (CDO). Telegrama Nº 00938 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 19.05.2010.

¹⁷⁸ *Idem*.

¹⁷⁹ MRE (CDO). Telegrama Nº 01412 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 28.07.2010.

político paraguaio, como do senador liberal Miguel “Tito” Saguier, que cobrou reação oficial da Chancelaria paraguaia: *“la Cancillería tiene que rechazar de una manera firme y enfática estas alusiones despectivas y humillantes a la dignidad y el honor del pueblo paraguayo”*.¹⁸⁰ Nessa altura, ficava claro que o Paraguai havia abandonado, pelo menos de forma mais contundente, uma das retóricas que haviam contribuído para que o Brasil cedesse a uma renegociação: levar a questão para os fóruns multilaterais.

Por ocasião de um discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, o Chanceler Héctor Lacognata fez alusões aos direitos dos povos de disporem de seus recursos naturais *“en el más amplio sentido dela expresión”*.¹⁸¹ A Embaixada brasileira notava que a fala se inseria dentro das posições oficiais sobre os aproveitamentos hidrelétricos do rio Paraná, que incluía os de Itaipu e Jaciretá e a potencial hidrelétrica de Corpus”.¹⁸² Não obstante, não houve menções diretas sobre as contestações paraguaias relacionadas ao Tratado de Itaipu ou sobre o processo de renegociação que estava em curso com o Brasil.

O ano de 2010 terminaria sem que o Congresso brasileiro tivesse apreciado a matéria sobre as Notas Reversais. A vitória de Dilma Rousseff trouxe certa tranquilidade ao governo paraguaio, na medida em que se esperava que os compromissos assumidos durante a administração de Lula seriam mantidos pela nova administração. As expectativas eram de uma continuidade da política externa brasileira para o Paraguai.¹⁸³ As declarações de que o governo paraguaio não insistiria em uma aprovação do acordo pelo Brasil ainda no ano de 2010 contrastavam com o envio de uma missão diplomática ao Brasil para realizar gestões em favor da aprovação congressual do acordo feito por Lula e Lugo. O envio ao Brasil de uma comissão encabeçada pelo vice-chanceler, Jorge Lara Castro, para negociar a aprovação do acordo foi duramente criticada pelo *ABC Color*, que naquela altura passou a rotular a estratégia de diplomacia legislativa do governo paraguaio como uma *“actitud genuflexa y mendicante”*.

O *ABC Color* sugeriu que o Paraguai retirasse o acordo proposto nas Notas Reversais para reivindicar *“la soberanía energética paraguaya, esa que Lugo en forma engañosa levantó como bandera y prometió al pueblo paraguayo durante su campaña*

¹⁸⁰ *Idem*.

¹⁸¹ MRE (CDO). Telegrama Nº 01855 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 01.10.2010.

¹⁸² *Idem*.

¹⁸³ MRE (CDO). Telegrama Nº 02179 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 11.11.2010.

política y que luego sepultó en el olvido: la renegociación del Tratado de Itaipú para que se reconozca en forma irrevocable nuestro derecho a disponer libremente de la energía que producimos y que se nos pague un justo precio por la que le vendemos al Brasil”.¹⁸⁴

A seguir, veremos que a gestão por parte dos paraguaios e também dos brasileiros favoráveis à renegociação se mostraram frutíferas mesmo em um contexto político que ocasionou mudanças nos quadros do Executivo e do Legislativo no Brasil.

4.4 Resultados positivos; porém, insuficientes para manter Lugo no poder

O ano de 2011 se inicia no Brasil com a posse de Dilma Rousseff como a nova chefe do Poder Executivo. No quadro do Poder Legislativo, o governo de Dilma Rousseff contava com uma maioria governista que favorecia os processos decisórios acerca das propostas do Executivo durante seu primeiro mandato. Isso trazia alguma segurança para os paraguaios que depositaram suas esperanças na aprovação das Notas Reversais, mesmo com todas as mudanças institucionais que o novo cenário político brasileiro trazia em seu bojo. Cabe ressaltar que não havia nenhuma obrigação formal de que o novo governo atendesse aos anseios paraguaios e honrasse os compromissos assumidos na administração anterior.

Conforme vimos, caso o resultado eleitoral tivesse sido outro, possivelmente, o resultado do acordo acertado entre Lula e Lugo teria sido bem diferente. A posse presidencial no Brasil repercutiu amplamente na imprensa paraguaia. Os jornais locais pontuaram que Dilma Rousseff “teria afirmado que pretendia agendar encontro bilateral em breve, assim como teria assegurado que manteria a política de ‘cordialidade e amizade’ do governo do ex-presidente Lula. Enfatizou-se que o Congresso Nacional, de maioria governista, teria condições de aprovar rapidamente as notas reversais sobre Itaipu”.¹⁸⁵

Em linha com o que havia sido o governo Lula no período de 2003 a 2010, a administração de Dilma Rousseff deu prioridade para as relações do Brasil com seus

¹⁸⁴ MRE (CDO). Telegrama Nº 02319 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 29.11.2010.

¹⁸⁵ MRE (CDO). Telegrama Nº 00006 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 03.01.2011.

vizinhos. A esse respeito, Rouseff fez uma série de viagens aos países vizinhos e ofereceu apoio ao fortalecimento de instituições regionais como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o MERCOSUL. Esse fato favoreceu as relações do Brasil com o Paraguai. Em linha com o discurso de Rouseff, o novo Chanceler brasileiro, Antônio Patriota, que ocupou o cargo até 2013, também reforçou essa diretriz da política externa brasileira do novo governo, reafirmando “o papel do Brasil na transformação da América do Sul em espaço de integração humana, física e econômica”, em discurso proferido logo após sua nomeação como Ministro das Relações Exteriores.¹⁸⁶

Como novo titular do Itamaraty, Patriota, elegeu o Paraguai como destino de sua segunda viagem oficial. O fato recebeu destaque na mídia e foi enaltecido pela Chancelaria paraguaia, que viu na decisão um aceno positivo para as negociações que estavam em curso. Sobre a repercussão da visita na imprensa paraguaia, a Embaixada brasileira chamou a atenção para a cobertura do *ABC Color*: “Cabe registrar que a notícia foi veiculada em tom objetivo, respeitoso e cordial – algo pouco usual quando o ‘*ABC Color*’ se refere ao Brasil –, o que denota a devida valorização pelos paraguaios da escolha de seu país como segundo destino de uma visita oficial do Chanceler do Brasil”.¹⁸⁷

No meio dos acontecimentos, a *Contraloría General de la República (CGR)* emitiu um parecer que declarava ilegal a dívida paraguaia de Itaipu, que correspondia a um valor de US\$ 4,19 bilhões. O órgão de controle paraguaio teria fundamentado sua decisão no fato de que a tarifa de US\$ 10/kW/mês de potência contratada que vigorou entre 1986 e 1990 violaria os termos do Tratado de Itaipu. Alegava-se que, a referida tarifa, que estaria abaixo dos custos de geração da energia durante aquele período, teria beneficiado desproporcionalmente o consumidor brasileiro, acarretando uma “dívida espúria”, que foi reconhecida em 1997, durante a gestão do Presidente Juan Carlos Wasmosy.¹⁸⁸ Esse trabalho de auditoria da dívida de Itaipu foi um dos pontos estabelecidos na Declaração Conjunta de 25 de julho de 2009.

¹⁸⁶ *Idem*.

¹⁸⁷ MRE (CDO). Telegrama Nº 00051 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 13.01.2011.

¹⁸⁸ MRE (CDO). Telegrama Nº 00151 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 01.02.2011.

Na prática, o Brasil não reconheceria o resultado do trabalho feito pela CGR. O documento, no entanto, foi mais um elemento para alimentar a insatisfação daqueles que esperavam obter um resultado positivo para as negociações que haviam se iniciado em 2008. Seguindo sua linha de editoriais críticos ao Brasil, o *ABC Color* defendeu, mais uma vez, que as Notas Reversais eram uma concessão mínima e que o governo de Lugo deveria exigir do Brasil a renegociação do Tratado de Itaipu. Precisamente, o jornal manifestou, dentre outras afirmações, que:

*Enarbolando la bandera de la reivindicación de nuestra soberanía energética, el entonces obispo logró generar la simpatía de la población, primero, y el acceso al poder, después. No obstante, muy pronto se olvidó de tales promesas y aceptó las migajas brasileñas – como invariablemente lo venían haciendo los corruptos y entreguistas gobiernos colorados de los últimos 60 años – a cambio de su SILENCIO, de no incomodar a Brasilia con reclamos “absurdos”. A pesar del año y medio transcurrido, ni siquiera los “caramelitos” prometidos por Lula le fueron entregados al presidente Lugo.*¹⁸⁹

A Câmara dos Deputados paraguaia manifestou sua insatisfação com a demora brasileira através de uma Declaração aprovada em sessão do dia 17 de março de 2011. Nessa declaração, os deputados paraguaios evocaram ao Bicentenário de sua independência, aos ideais de igualdade e justiça que inspiraram a criação das Nações Unidas, assim como, ao Artigo 55 de sua carta de constituição que, “*establece como propósito de la organización, ‘crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas, basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos’*”, para exigir o cumprimento das promessas feitas pelo Brasil. A salvaguarda dos interesses nacionais, os legisladores paraguaios sugeriam que o seu Poder Executivo acionasse os mecanismos necessários junto ao organismo judicial competente para o cumprimento dos pontos acordados entre Lula e Lugo.¹⁹⁰

Como observamos anteriormente, a estratégia utilizada pelo governo Lugo de multilateralização do tema e de pressionar o Brasil através de uma denúncia em instituições internacionais foi uma tática abandonada pela diplomacia paraguaia. Essa

¹⁸⁹ MRE (CDO). Telegrama Nº 00180 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 04.02.2011.

¹⁹⁰ MRE (CDO). Telegrama Nº 00429 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 18.03.2011.

manifestação da Câmara dos Deputados ocorreu, aparentemente, em descompasso com o que eram as conversações mantidas entre as Chancelarias dos dois países. Conforme relatado pela Embaixada ao Itamaraty, nas instâncias paraguaias diretamente ligadas com as negociações sobre Itaipu, as expectativas continuavam no sentido da aprovação das Notas Reversais por parte do Brasil.¹⁹¹

Os otimistas estavam certos. A aprovação das Notas Reversais por parte da Câmara dos Deputados no Brasil aconteceu no dia 6 de abril de 2011, durante uma sessão extraordinária. O resultado contou com uma ampla maioria de votos. Foram 286 votos a favor e 53 contra.¹⁹² Nesse mesmo dia, ocorreu, em Assunção, uma manifestação em favor do aumento do preço pago pelo Brasil ao Paraguai pela cessão de energia de Itaipu. O ato foi realizado em ruas que contornavam a Embaixada brasileira. Diferente do que foram as manifestações ocorridas durante a década de 1960, quando aconteceram depredações às instalações da missão diplomática brasileira, esses atos tiveram um caráter pacífico. Apesar da proximidade do local, os manifestantes não solicitaram nenhum contato com a Embaixada brasileira.¹⁹³

Lugo aproveitou o momento para se dirigir ao público interno através da publicação de uma nota da Presidência da República que em um de seus trechos dizia:

*El paso dado ayer por la Cámara de Diputados del Brasil, refuerza nuestra convicción de que hemos abierto en la relación bilateral con nuestro vecino, una nueva etapa; que la hemos cimentado en la afirmación de nuestra soberanía sobre nuestros recursos energéticos, y como forma de reparar las asimetrías que existen entre nuestros países; legado histórico de desacuerdo de las políticas exteriores que nos precedieron.*¹⁹⁴

Servindo-se do momento para fortalecer sua imagem política, Lugo agradeceu à Câmara dos Deputados paraguaia e também à imprensa do seu país. Mencionar a imprensa tinha o claro objetivo de responder às reiteradas críticas ao seu governo que haviam circulado nos meios de comunicação paraguaios no tocante à renegociação do

¹⁹¹ MRE (CDO). Telegrama Nº 00492 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 29.03.2011.

¹⁹² MRE (CDO). Telegrama Nº 00581 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 07.04.2011.

¹⁹³ MRE (CDO). Telegrama Nº 00570 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 06.04.2011.

¹⁹⁴ MRE (CDO). Telegrama Nº 00583 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 07.04.2011.

Anexo C do Tratado de Itaipu. A nota concluía afirmando que: “*no es del Presidente Lugo sino de toda la gente que el 20 de abril del 2008 confió en un gobierno que llegó donde nadie llegó, logró lo que nunca se logró y aún tiene 2 años y medio para agregarle el cello de ¡CUMPLIDO! a más promesas electorales*”.¹⁹⁵

A aprovação do acordo repercutiu amplamente na imprensa paraguaia. O *La Nación* e o *Última Hora* trouxeram o assunto como principal manchete de capa. O *ABC Color* deu menor destaque, preferindo sublinhar que um resultado final só poderia ser comemorado após a outorga pelo Senado brasileiro. Dentro do contexto de cobertura midiática sobre a aprovação, o embaixador brasileiro Eduardo dos Santos concedeu entrevistas para emissoras de televisão paraguaias comentando sobre o resultado.¹⁹⁶

No dia 26 de abril de 2011, dia em que o Tratado de Itaipu completou 38 anos, Lugo participou de um evento em comemoração da data. Em seu discurso, o mandatário paraguaio fez reiteradas referências ao caráter popular do movimento em direção a “*la recuperación de una gestión soberana de Itaipu y de nuestros recursos hidroenergéticos*”, o qual “*abrió las puertas de la negociación con Brasil*”. Nesse mesmo contexto, afirmou que aprendeu com o povo como se deve liderar uma causa nacional, como é a de Itaipu”.¹⁹⁷ Lugo qualificou o dia 26 de abril de 1973 como um “dia negro” na história paraguaia. Em seu discurso, lembrou, ainda, os protestos populares, especialmente aqueles conduzidos por parte dos estudantes paraguaios, que ocorreram durante o período em que o Paraguai negociou os termos do Tratado de Itaipu com o Brasil.¹⁹⁸

O Senado brasileiro aprovou, por votação simbólica, ou seja, sem contagem de votos, as Notas Reversais em plenário do dia 11 de maio de 2011. Apesar de haver consenso para a aprovação da matéria, sucedeu caloroso debate entre a base governista e a oposição. Com o resultado, a principal medida que passou a entrar em vigor foi a triplicação do valor anual que o Brasil pagava ao Paraguai pela venda do excedente de energia. Os pagamentos passaram de US\$ 120 milhões para US\$ 360 milhões anuais.¹⁹⁹

¹⁹⁵ *Idem*.

¹⁹⁶ MRE (CDO). Telegrama Nº 00588 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 11.04.2011.

¹⁹⁷ MRE (CDO). Telegrama Nº 00686 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 27.04.2011.

¹⁹⁸ *Idem*.

¹⁹⁹ “Senado aprova triplicar repasse a Paraguai por energia de Itaipu”. O Globo. 11.05.2011. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/senado-aprova-triplicar-repasse-paraguai-por-energia-de-itaipu-2770745>. Acesso em: 14.09.2023.

O debate ocorrido no Senado brasileiro foi transmitido ao vivo no Paraguai com um grande índice de audiência.²⁰⁰ Na agenda bilateral estava programada uma visita de Dilma Rousseff ao Paraguai para o dia 15 de maio de 2011²⁰¹.

A visita após a aprovação pelo Senado das Notas Reversais era vista como um trunfo diplomático de Rousseff em um contexto em que o Paraguai comemorava o bicentenário da independência.²⁰² Por recomendação médica, Rousseff cancelou sua viagem. A aprovação do novo valor do montante pago pelo Brasil ao Paraguai era vista pelo governo paraguaio como uma oportunidade para se investir em projetos de desenvolvimento do país. A esse respeito, Gustavo Cudas, que naquele momento era o Diretor-Geral paraguaio de Itaipu, declarou, em entrevista ao jornal *Última Hora* que, mais do que o valor a ser recebido, o aumento do preço pago significava um “*paso necesario para que nuestra energía sea herramienta para el desarrollo nacional*”.²⁰³

Os trâmites finais para a implementação do novo fator multiplicador sobre o preço pago pelo Brasil ao excedente de energia paraguaia não encontraram obstáculos em nenhuma das partes. Em outubro de 2011, a imprensa paraguaia noticiou os primeiros pagamentos com os novos valores feitos pelo Brasil para a Itaipu Binacional, que eram retroativos e referentes à segunda quinzena de maio e do mês de junho daquele ano.²⁰⁴ Mesmo tendo alcançado o feito histórico de conseguir alterar o Anexo C do Tratado de Itaipu, Fernando Lugo passou a enfrentar uma oposição cada vez mais acirrada e foi destituído do poder em 22 de junho de 2012. Não obstante o fato de que não tenha conseguido se manter no poder, a performance política do governo Lugo nos níveis interno e externo em torno do tema de Itaipu foi vitoriosa. As estratégias utilizadas ao longo do processo de negociação mostram que, sem uma articulação política bem coordenada, dificilmente, o Brasil teria cedido e concordado em fazer uma renegociação do Tratado de Itaipu.

²⁰⁰ MRE (CDO). Telegrama Nº 00824 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 18.05.2011.

²⁰¹ MRE (CDO). Telegrama Nº 00798 de Brasemb Assunção. Reservado. Recebido em: 12.05.2011.

²⁰² “Em recuperação, Dilma cancela ida ao Paraguai”. Folha de São Paulo. 13.05.2011. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1305201110.htm>. Acesso em: 14.09.2023.

²⁰³ MRE (CDO). Telegrama Nº 00863 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 24.05.2011.

²⁰⁴ MRE (CDO). Telegrama Nº 01715 de Brasemb Assunção. Ostensivo. Recebido em: 18.10.2011.

4.5 Conclusão

A renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu trouxe à tona muitas das problemáticas vividas por Brasil e Paraguai durante as décadas de 1960 e 1970. O momento foi significativo como um exemplo empírico para muitas questões que permeiam os debates sobre o uso compartilhado de águas transfronteiriças. Especialmente no que tange às problemáticas que envolvem as relações de poder. Como um elemento de produção de significados, a hidrelétrica de Itaipu é vista pelos paraguaios tanto como um fator para o seu atraso quanto como uma possibilidade para o seu desenvolvimento. Essas percepções estão diretamente relacionadas com o fato de se tratar de um empreendimento binacional no qual a sociedade paraguaia identifica uma relação de desigualdade sobre os benefícios do principal recurso produzido por Itaipu: a energia elétrica. As percepções também diziam respeito à ideia de que o Paraguai não tinha poder decisório, ou soberania, sobre sua parte nos recursos hídricos do rio Paraná. No Brasil, as repercussões das percepções paraguaias sobre Itaipu continuaram a influenciar os processos decisórios sobre política externa ao nível regional.

O processo de contestação paraguaio impulsionou a vitória de Fernando Lugo para a presidência paraguaia. Por outro lado, a abertura brasileira para uma renegociação foi utilizada com elemento de promoção da imagem brasileira em um momento histórico em que o Brasil buscava o apoio da comunidade regional para reforçar sua presença e projeção internacional. Esses elementos de continuidade, tanto nas contestações paraguaias quanto nas estratégias narrativas-discursivas do Brasil, mostram como o uso compartilhado de águas transfronteiriças, assim como grandes projetos de infraestrutura, são usados como ferramentas para a produção de objetivos políticos nos níveis interno e externo dos Estados.

Significativo para o momento também foi a forma como o Brasil usou os debates em torno de Itaipu para promover a ideia de comprometimento do Brasil com seus vizinhos e com o processo de integração regional em um momento em que o Brasil aspirava uma posição de liderança regional. Os atos e os discursos brasileiros estabeleciam uma relação entre o papel do Brasil no processo de desenvolvimento regional e a hidrelétrica de Itaipu, como exemplo do comprometimento brasileiro para com essa causa.

As táticas contra-hegemônicas, utilizadas pelo Paraguai para constranger o Brasil a fazer uma renegociação, foram efetivas. Conforme verificado, ao longo da análise do Capítulo 5, a diplomacia brasileira dispensou especial atenção para as movimentações paraguaias junto a outros países da comunidade internacional e em torno da possibilidade de denúncia do Tratado de Itaipu em instâncias multilaterais. No ambiente interno brasileiro, os paraguaios se beneficiaram do fato de que a eleição ocorrida durante o percurso de negociação não interferiu nas negociações políticas que estavam em curso. É importante considerar que o período de conversações sobre a revisão do Anexo C foi longo.

Apesar das constantes críticas que o governo de Fernando Lugo recebia por parte da imprensa paraguaia, sua atuação foi constante, nunca deixando de buscar um resultado positivo para o pleito da renegociação com o Brasil. A vitória paraguaia, por ocasião da aprovação da revisão do Anexo C nas casas legislativas do Brasil, mostra a efetividade das ações contra-hegemônicas utilizadas por países com menor poder relativo em contextos de disputas por águas transfronteiriças. De modo geral, a análise do momento contribui para entender como as águas transfronteiriças podem orientar as relações de política externa dos Estados em contextos de uso compartilhado desses recursos.

PARTE 3

5 A hidrelétrica de Itaipu e a produção de resultados na política externa brasileira

Nesse capítulo, discutimos os principais achados de nossa pesquisa. Apresentamos de forma individual os períodos analisados nos três capítulos anteriores e identificamos os mecanismos causais que contribuíram para o alcance dos resultados em cada um dos momentos. Um ponto importante a ser ressaltado diz respeito à similaridade dos mecanismos presentes nas décadas de 1960 e 1970 e no contexto de renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu ocorrida entre os anos de 2008 e 2011. Em sentido mais estrito, os mecanismos causais identificados apontam para a hidrelétrica de Itaipu como um elemento importante na composição do discurso e da prática da política externa regional brasileira nos momentos históricos analisados.

Por outro lado, Itaipu incorpora significados que contradizem a autoimagem brasileira sobre sua prática política nas relações internacionais, quando os discursos brasileiros são colocados em contraponto com a percepção dos paraguaios sobre o empreendimento de Itaipu. Adotados a partir da proposta de “constructos analíticos” (Meegdenburg, 2022), elegemos os mecanismos causais identificados através dos diferentes dados usados em nossa análise empírica. Ressaltamos que os mecanismos não são autoevidentes. Como tipos ideais, esses mecanismos são escolhidos através dos dados empíricos e seus significados são formulados a partir das instanciações de contexto e de ação dos agentes. Em termos de validade, os significados são reificados pelas proposições teórico-conceituais do quadro analítico apresentado no Capítulo 1.

Conforme ficou demonstrado, existe, por parte do Brasil, uma continuidade discursiva relacionada com a construção da hidrelétrica de Itaipu. Também existe continuidade na contestação paraguaia. Esse elemento de continuidade demonstra uma ação estratégica orientada para o alcance de objetivos de interesse interno e externo do Brasil em diferentes momentos históricos. No capítulo 3, a decisão brasileira de construir uma usina hidrelétrica na região de Sete Quedas leva o Brasil e o Paraguai a assinarem a Ata das Cataratas. No Capítulo 4, temos dois resultados importantes: i) a assinatura do Tratado de Itaipu e a assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus. Ambos os acordos são resultados do processo de negociação sobre o uso das águas do rio Paraná. No Capítulo 5, a estratégia de contestação do Tratado de Itaipu pelo Paraguai leva o Brasil a

aceitar a proposta de atualização do Anexo C do documento. Note-se que, no contexto da renegociação, o Brasil volta a realocar Itaipu dentro de seu discurso de política externa regional, ainda que os termos das conversações e acordos não tivessem implicações para outras partes. É nesse sentido que identificamos o elemento de continuidade da hidrelétrica de Itaipu dos discursos da política externa regional do Brasil.

Em todos os momentos analisados, os processos políticos que envolveram a construção da hidrelétrica de Itaipu produziram simultaneamente o alcance de dois objetivos principais: a defesa do interesse nacional e a construção da imagem cooperativa da política externa regional brasileira. A opinião pública aparece como um terceiro mecanismo importante dentro desse processo. Dessa forma, os mecanismos que orientam os resultados são, respectivamente: i) o interesse nacional brasileiro; ii) a necessidade de criação de uma imagem cooperativa de política externa e, iii) a pressão da opinião pública. A Tabela 1 lista cada um dos mecanismos e explica sua força na produção dos resultados.

Tabela 1 - Principais mecanismos identificados nos três períodos analisados

Mecanismo	Força na produção do resultado
Interesse nacional	A formulação de uma diretriz de política externa e a busca pela realização do seu objetivo está sempre relacionada com o alcance de um interesse nacional.

Necessidade de cooperar	Derivada da necessidade de construir uma narrativa baseada na imagem de um país que trabalha pelo alcance da integração, do desenvolvimento e da harmonia regional.
Pressão da opinião pública	Relacionada com as estratégias de constrangimento usadas contra o Brasil, mas também com a percepção brasileira de que é importante manter coerência entre o discurso e a prática da política externa.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Sobre o elemento da continuidade, cabe tecer algumas considerações importantes: o Tratado de Itaipu não foi um documento que selou de forma definitiva os parâmetros para o uso e fruto compartilhado das águas do rio Paraná entre o Brasil e o Paraguai na produção de energia elétrica. Nos próprios termos do documento, há a indicação de que sua atualização deveria acontecer em 2023. Ou seja, cinquenta anos depois de sua assinatura. Em outras palavras, a assinatura do Tratado não foi um evento limitado no tempo em termos de produção de consenso e dissenso. A necessidade de negociação é contínua. Nesse sentido, os resultados produzidos em cada momento dizem respeito a um processo de negociação específico.

Em termos de continuidade, a hidrelétrica de Itaipu é uma entidade política perene que está sempre influenciando as relações bilaterais do Brasil e do Paraguai. As nuances de poder que influenciam essa relação tendem a agregar complexidade sobre os resultados

de cada processo de negociação que entra em curso. Em um cenário de crescente pressão sobre o uso dos recursos naturais e de crescente escassez hídrica, Itaipu ganha ainda mais centralidade nas relações do Brasil com o Paraguai, dada a importância estratégica desse empreendimento para os dois países. Como resultado desse processo, as interações em torno da hidrelétrica de Itaipu persistem como um elemento capaz de influenciar e produzir percepções acerca da prática da política externa brasileira, também entre outros países.

Na sequência do texto, fazemos uma discussão sobre os resultados de cada um dos períodos históricos analisados. A argumentação segue uma lógica teórico-analítica. Durante o percurso, demonstramos a importância de pensar a construção da hidrelétrica de Itaipu através de um processo de construção prática-discursiva da política externa brasileira; no qual, a interação entre os níveis interno e externo conflui para o alcance de objetivos específicos em cada uma dessas dimensões políticas. Ao término do capítulo, reificaremos a importância do nosso referencial analítico para um entendimento holístico desse processo no qual uma grande obra de infraestrutura se tornou um elemento de produção de sentido político entre dois países, com implicações importantes para o contexto regional.

5.1 Resultado 1 – Ata das Cataratas

O momento histórico que se inicia com a decisão brasileira de construir uma hidrelétrica na região de Sete Quedas, no rio Paraná, produz uma série de processos políticos que foram determinantes na formação de uma nova configuração geopolítica no Cone Sul. O período foi marcante para os processos de cooperação que, a partir daquele momento, começam a ser delineados, inicialmente em torno do uso das águas transfronteiriças, mas transbordando para outras áreas em momentos posteriores.

Para o Brasil, a decisão de construir uma grande hidrelétrica repercutiu dois aspectos importantes relacionados com as discussões que envolvem a realização de grandes projetos de infraestrutura: i) a primeira diz respeito ao seu significado político em termos de construção de identidade nacional; ii) sua simbologia como um elemento

de modernização, desenvolvimento e de projeção de poder. Essa segunda dimensão ganhou mais relevância dentro do projeto político de um Brasil Potência, alavancado pela ditadura militar que governou o país entre 1964 e 1985. Na medida em que os processos que sucederam à decisão brasileira colocaram em curso novas instâncias políticas, dentre as quais, e mais importante, a contestação paraguaia sobre a propriedade de Sete Quedas, houve a necessidade por parte do Brasil de incorporar a dimensão externa dentro de seu processo decisório que envolvia a construção da hidrelétrica.

A demanda por responder aos questionamentos paraguaios sobre a propriedade de Sete Quedas se tornou iminente. Isso implicou para o Brasil a necessidade de construção de um argumento político-jurídico que persistiu por algum tempo com a reafirmação de sua propriedade das Sete Quedas e terminou com um acordo de cooperação equitativo – a Ata das Cataratas (1966) – em um contexto onde nenhuma das partes reconheceu a outra como proprietária legítima da área em litígio.

No tocante a esse ponto, há algo a ser considerado: o Paraguai aceitou o acordo proposto na Ata das Cataratas, porém, formalmente, nunca reconheceu a propriedade brasileira de Sete Quedas. Da mesma forma, o Brasil nunca reconheceu a propriedade por parte do Paraguai. Como vimos, a questão foi solucionada posteriormente com a construção da barragem de Itaipu e a inundação da área em litígio. Esse aspecto é importante, pois, apesar de parecer pacificado, a insatisfação do povo paraguaio com o Tratado de Itaipu tem relação com a percepção de que o Brasil se beneficia dos recursos naturais paraguaios. Os discursos paraguaios sobre sua soberania sob sua parte nas águas do rio Paraná, dentre outros aspectos, envolvem a questões de propriedade das Sete Quedas que teriam sido usurpadas pelo Brasil.

Essa relação conflitiva-cooperativa orienta, desde a década de 1960, as inteirações entre Brasil e Paraguai em torno do uso compartilhado das águas do rio Paraná. Em termos econômicos, a problemática teria sido resolvida com a assinatura do acordo de equidade sobre os benefícios oriundos do aproveitamento dessas águas no trecho de fronteira através da Ata das Cataratas. No entanto, os termos do Tratado de Itaipu abriram espaço para que novas insatisfações fossem colocadas em marcha na relação bilateral em torno das águas do rio Paraná.

Consoante o disposto na abertura desse capítulo, três mecanismos principais orientaram o resultado do período que culminou com a assinatura da Ata das Cataratas. Os mecanismos agiram por meio da necessidade de balancear a defesa do interesse nacional com a *inevitabilidade* da cooperação. Inevitabilidade porque a cooperação com os paraguaios não foi a primeira opção do Brasil. Como vimos, o problema do compartilhamento do rio Paraná não foi inicialmente colocado em questão pelo Brasil no momento em que houve a decisão de construir uma hidrelétrica em Sete Quedas.

O processo cooperativo, no entanto, derivou da ação contestatória do Paraguai e da preocupação brasileira sobre sua imagem regional e internacional. Nesse primeiro momento, o mecanismo identificado como pressão da opinião pública está relacionado, especialmente, com a audiência regional. A partir do processo de multilateralização que é colocado em curso pelo Paraguai, o Brasil percebe a necessidade de articular um discurso que acomode o seu interesse nacional com uma ação cooperativa em termo de prática de política externa.

A ação, no entanto, é adotada a partir da necessidade de criação de uma imagem coletiva de um Brasil que adotava uma política externa cooperativa com seus vizinhos. Sem a contestação paraguaia e sem a preocupação brasileira com sua imagem internacional, o resultado da decisão brasileira de construir uma hidrelétrica em Sete Quedas seria outro. Possivelmente sem a participação do Paraguai no empreendimento. A configuração geopolítica da América do Sul também teria tomado outro rumo. É a partir desse momento que o Brasil passa a desenhar uma narrativa de política externa onde a construção de uma grande hidrelétrica na região de Sete Quedas passa a ser figurada como um elo para o processo de integração regional.

A análise dos fatos ocorridos durante esse período mostra ainda dois movimentos diferentes que estiveram em curso: o primeiro, ainda no governo João Goulart, foi de aproximação e entendimento imediato. Interessante notar que, mesmo se tratando de governos com vieses ideológicos opostos, as primeiras aproximações produziram mais consenso do que nos momentos iniciais em que os militares brasileiros decidiram seguir com os planos de construção da hidrelétrica. Sendo o Paraguai também governado por uma ditadura militar naquele momento, a proximidade ideológica entre os dois regimes levaria a uma expectativa de maior cooperação. Não foi esse o caso. Os militares

brasileiros adotaram postura inflexível, se distanciando do percurso que vinha sendo traçado no governo anterior ao golpe militar. Esse ponto tem repercussões importantes para se pensar como a natureza dos regimes políticos influencia os processos de cooperação em torno de recursos naturais. Problematicamos esse aspecto no Capítulo 1.

Eventualmente, o Brasil passa a buscar a cooperação na medida em que uma ameaça de constrangimento internacional impõe a necessidade de adoção de uma nova estratégia de conduta discursiva e de prática de política externa. Importante sobre esse processo de criação de uma nova narrativa discursiva é que a ideia de cooperação vai ganhando profundidade ao longo do tempo. Por outro lado, em muitos momentos, a estratégia da narrativa é muito mais no sentido de criar uma imagem coletiva sobre o Brasil do que uma crença verdadeira de que a integração por meio da cooperação energética seria uma possibilidade.

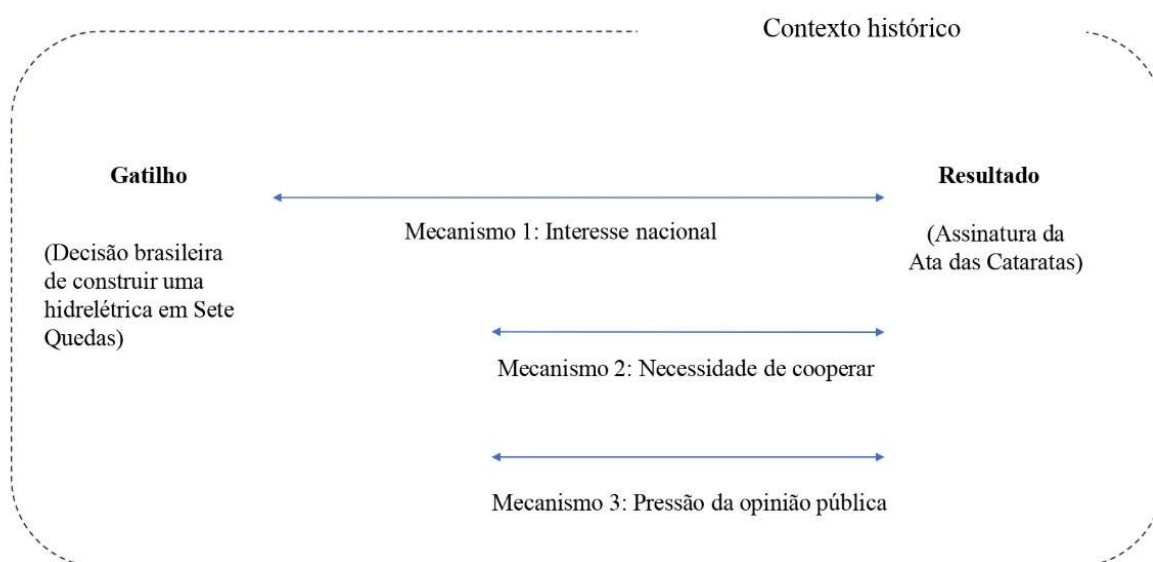
O discurso brasileiro sobre cooperação e integração regional tendia a ganhar mais fôlego quando os próprios interesses brasileiros estavam sendo alcançados ou como meio para alcançar esses interesses. Os embates com os argentinos em momentos posteriores reforçam esse entendimento. De qualquer modo, a estratégia paraguaia de constranger o Brasil por meio da opinião pública internacional, ou seja, por meio da multilateralização da questão levada a cabo pelos paraguaios, também agiu como um mecanismo importante para que o Brasil abrisse espaço para a cooperação e para que um resultado mais equitativo para a questão fosse alcançado.

A nomeação de Juracy Magalhães para o cargo de Ministro das Relações Exteriores foi definitiva para um retorno à postura cooperativa que o Brasil vinha adotando anteriormente. A partir da chegada de Juracy Magalhães, houve uma retomada do esforço político brasileiro para se alcançar um acordo sobre o uso compartilhado das águas do rio Paraná. A preocupação sobre a propriedade das Sete Quedas deixa de ser uma questão para o governo brasileiro a partir da divulgação da Nota 92 de 25 de março de 1966. O documento teve como finalidade colocar um ponto final sobre esse aspecto do litígio que, como comentamos, continua, até os dias atuais, virtualmente sem uma solução.

É nesse contexto que Juracy Magalhães vai à televisão para reafirmar para a opinião pública brasileira que Sete Quedas são parte territorial do Brasil, mas também

para reconhecer os direitos do Paraguai sobre a metade das águas do rio Paraná na região de fronteira entre os dois países. A Figura 3 ilustra como os três mecanismos identificados agiram para o alcance do acordo que foi materializado através da assinatura da Ata das Cataratas. O interesse nacional brasileiro orientou todo o processo, a necessidade de cooperar e a pressão da opinião pública entraram em ação de forma conjunta, produzindo força para a produção do resultado alcançado.

Figura 3 - Mecanismos causais em ação durante as negociações da Ata das Cataratas



Fonte: Elaborada pelo autor com base no modelo proposto por Meedgdeenburg (2022).

O caminho trilhado entre o momento em que o Brasil decide construir uma hidrelétrica em Sete Quedas até o momento de assinatura da Ata das Cataratas foi sinuoso. Nesse espaço de tempo, ocorreram mudanças políticas internas no Brasil que ainda refletem nas estruturas sociais, econômicas e de poder nos momentos atuais. O novo momento político, ocasionado pela ruptura democrática, gerou impactos importantes nos processos políticos que estavam em curso nas relações de Brasil e Paraguai no tocante ao uso compartilhado das águas do rio Paraná. Não obstante a mudança de curso político

ocorrida, os mecanismos que aproximaram os dois países no propósito da cooperação nos momentos iniciais voltaram a entrar em ação para o alcance do resultado anteriormente projetado.

Entre os mecanismos, o da necessidade de cooperação por parte do Brasil entrou em curso a partir da pressão paraguaia e da necessidade brasileira de construir uma imagem cooperativa frente à audiência regional. No desenvolvimento do processo de negociação, entraram em curso outras instâncias políticas importantes, dentre elas: a preocupação argentina com a questão e a busca por uma institucionalização multilateral sobre o uso das águas da Bacia do Prata entre os países que integram aquela região. Nesse sentido, a adaptação mais importante no mecanismo relacionado com a cooperação foi a ampliação do escopo do discurso brasileiro para um alcance regional.

Essa não foi uma estratégia desinteressada. A constituição do governo militar no Brasil veio acompanhada de um projeto político que visava alavancar o país como potência regional. Dentro desse projeto, era importante construir uma imagem do Brasil como um país proativo na cooperação e atento às necessidades dos países vizinhos. Esse fato era especialmente relevante em relação ao Paraguai, onde a percepção de que o Brasil adota uma postura imperialista em suas relações com seus vizinhos ainda é forte nos dias atuais.

Como veremos a seguir, o discurso brasileiro sobre cooperação ganha profundidade nos anos posteriores e seu escopo é ampliado para a integração regional. No contexto do projeto político militar, a estratégia de uso do *soft power* como ferramenta para legitimar uma possível liderança regional brasileira era fundamental. O percurso para alcançar esse objetivo no tocante ao compartilhamento das águas do rio Paraná se complexificou com a entrada definitiva da Argentina no litígio.

5.2 Resultado 2 – Tratado de Itaipu e Acordo Tripartite Itaipu-Corpus

A partir da assinatura da Ata das Cataratas, em 1966, o Brasil continuou sua busca por um acordo definitivo com os paraguaios. Nesse novo contexto, construir uma hidrelétrica binacional passa a ser o objetivo final brasileiro. No período, a construção de uma

narrativa de política externa regional continuou em ação e ganhou relevância nos discursos oficiais do Brasil. Esse fator, a narrativa da integração regional, ganhou relevância especialmente após a entrada dos argentinos na questão. O desfecho do processo de negociação entre Brasil e Paraguai, através da assinatura do Tratado de Itaipu, não significou, no entanto, um ponto final sobre as questões relacionadas com as águas do rio Paraná.

Com os argentinos, os embates perdurariam alguns anos e a questão seria um ponto de inflexão a ser superado pela diplomacia brasileira. Somente em 1979, Brasil e Argentina chegam a um acordo comum sobre o uso das águas do rio Paraná. A resolução com os argentinos foi um segundo momento de vitória brasileira e consolidou a narrativa de construção de uma imagem propositiva à integração regional entre os países do Cone Sul, tendo as águas transfronteiriças do rio Paraná como elemento indutor desse processo.

Conforme pontuado acima, o período em análise nesse tópico teve dois resultados importantes para a política externa brasileira: i) a assinatura do Tratado de Itaipu (1973); ii) a assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus (1979). A assinatura do Tratado de Itaipu foi o momento de corolário da estratégia brasileira iniciada na década de 1960 para aproveitamento das águas do rio Paraná na região de Sete Quedas para geração de eletricidade. A assinatura da Ata das Cataratas facilitou a chegada a um acordo definitivo ao estabelecer o parâmetro da divisão equitativa.

Nesse sentido, os desdobramentos das negociações entre Brasil e Paraguai no período que vai da assinatura da Ata das Cataratas até a assinatura do Tratado de Itaipu são orientados pelos mecanismos que já estavam em ação no momento anterior. No tocante ao Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, o interesse nacional brasileiro aliado ao mecanismo da narrativa de um país que coopera e busca a integração é o que melhor explica o resultado alcançado. Nesse momento, a opinião pública teve uma força menor, apesar de ter sido importante a certa altura do processo. Nesse tópico, analisamos os resultados do Tratado de Itaipu e do Acordo Tripartite de forma separada.

5.2.1 O Tratado de Itaipu

O espaço temporal entre a assinatura da Ata das Cataratas (1966) e a assinatura do Tratado de Itaipu (1973) é especialmente relevante do ponto de vista da criação do discurso brasileiro sobre o uso compartilhado de rios transfronteiriços e da integração regional. Esse discurso teve duas orientações principais: i) preservar o interesse nacional brasileiro na Bacia do Prata; ii) criar uma estratégia de ação ao nível regional que suplantasse a imagem de país imperialista por uma de um país cooperativo.

Não obstante a articulação brasileira, é nesse intervalo de tempo que acontecem as manifestações mais contundentes dos paraguaios contra o Brasil. A queima da bandeira brasileira e os insultos ao novo embaixador nomeado para o cargo em Assunção são exemplos desse comportamento negativo dos paraguaios em relação ao Brasil. Em sentido oposto, as iniciativas para o início dos estudos técnicos para a construção de uma hidrelétrica em Sete Quedas agiram como um elemento pacificador ao reificarem a postura brasileira de buscar a cooperação com os paraguaios.

A partir desse momento, uma solução definitiva para a área fronteira em litígio passou a ser considerada devido ao fato de que a construção da barragem e a consequente inundação da faixa territorial em disputa colocariam um ponto final na disputa. A assinatura da Ata das Cataratas, por outro lado, garantia a equidade sobre os benefícios que resultassem do aproveitamento das águas do rio Paraná. Paralelo à agenda bilateral de Brasil e Paraguai, é durante esse período que as primeiras iniciativas para a criação de instâncias regionais de regulação do uso das águas da região platina tomam forma. A criação do CIC foi o exemplo mais expressivo. Nos fóruns multilaterais, o Brasil buscou o apoio de outros países para sua tese de dano sensível, ao mesmo tempo que demarcou sua posição sobre essa problemática nos debates concernentes com a Bacia do Prata.

Sobre os debates nos fóruns multilaterais, algumas observações devem ser feitas para entender o mecanismo orientado pela narrativa da cooperação e para a integração regional. Entre as décadas de 1960 e 1970, as discussões ocorridas dentro de fóruns organizados pela ONU tinham reverberações importantes na comunidade internacional. A Conferência de Estocolmo (1972) foi representativa desse fato. No mesmo sentido, os debates na Assembleia Geral das Nações Unidas tinham grande peso sobre os processos políticos particulares de cada região no mundo. O contexto de Guerra Fria e de lutas por independência colonial por parte de muitas nações, especialmente em África, dava

centralidade para os discursos dos países que buscavam suas próprias vias para o desenvolvimento.

A América Latina foi um espaço onde diversas iniciativas mediadas por agências ligadas à ONU atuaram com propósitos desenvolvimentistas, a exemplo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). É nesse contexto de efervescência política internacional que os debates entre argentinos e brasileiros sobre o uso das águas transfronteiriças decorrem também em fóruns internacionais. Os dois fóruns mais marcantes foram, efetivamente, a Conferência de Estocolmo e a Assembleia Geral das Nações Unidas. Dada a visibilidade, era natural a preocupação brasileira com a defesa de seu interesse nacional com base nos princípios e interpretações do direito internacional.

O Brasil vivia sobre uma ditadura que buscava se legitimar como um regime que respeitava os princípios jurídicos internacionais, inclusive em questões mais sensíveis, como os direitos humanos (Bernardi e Roriz, 2023). É nesse sentido que as argumentações brasileiras em torno do uso compartilhado das águas transfronteiriças ganham substância como elemento de uma narrativa política importante para sua imagem internacional de país proativo à cooperação. Informações de bastidores, como o encontro reservado, em Nova York, entre o Chanceler brasileiro e seu par argentino, onde uma ameaça de guerra, ainda que nas entrelinhas, foi feita, oferecem uma perspectiva mais realista para a questão. Por outro lado, o fato de que essa ameaça tenha ocorrido em encontro reservado – como forma de evitar um embate público – reforça a necessidade brasileira de pintar uma imagem de cordialidade frente à audiência internacional ao conseguir antecipar um resultado favorável à sua posição sem a necessidade de um embate público.

É importante notar que, de um ponto de vista realista, o Brasil não tinha a obrigação de responder aos questionamentos argentinos. Fato é que os acordos alcançados em Nova York acabariam sendo denunciados pelos argentinos. Os argentinos conseguiriam, ainda, a aprovação da Resolução N° 3.129 na Assembleia Geral da ONU que legitimava sua tese sobre a necessidade de uma consulta prévia em casos de uso de rios compartilhados por diferentes Estados. Não obstante, por seu caráter não impositivo, tal Resolução servia apenas como ferramenta de constrangimento.

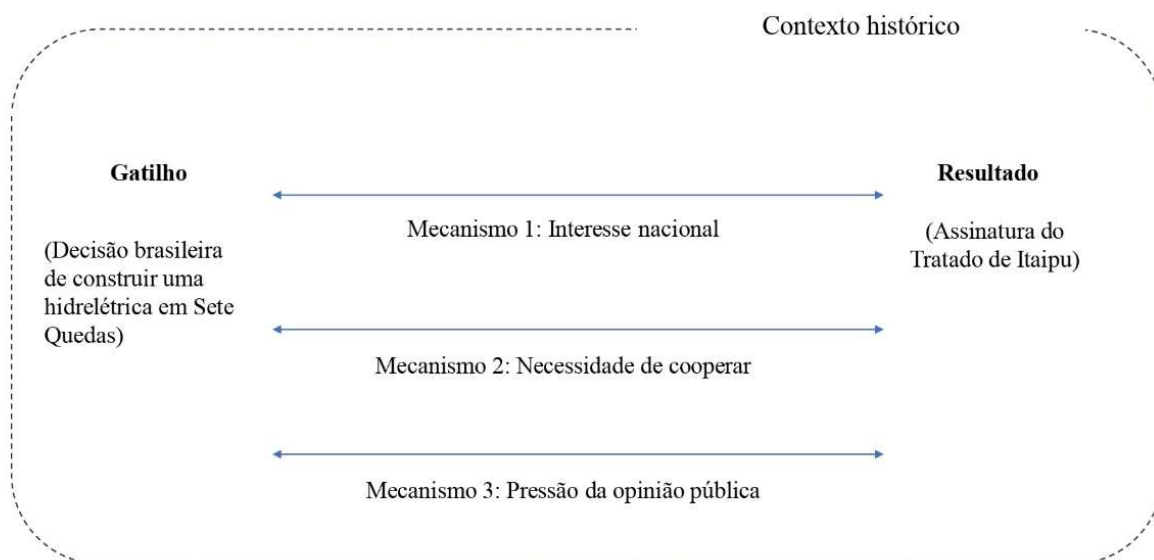
O Brasil, em nenhum momento, descontinuou a construção de Itaipu. Por outro lado, nunca fechou totalmente as portas para uma negociação com os argentinos. Por ocasião

da mudança na quantidade de turbinas a serem instaladas em Itaipu, houve duras críticas por parte da imprensa brasileira quanto ao comportamento do Brasil em relação aos argentinos. A partir de determinado momento, passou a haver o entendimento, por parte da opinião pública, de que o alcance de um acordo entre os dois países era oportuno para o Brasil. Esse tipo de posicionamento aconteceu por parte da imprensa e também em manifestações políticas no Congresso Nacional brasileiro. Ainda que de forma marginal, o mecanismo da opinião pública atual é uma força importante para o alcance de um acordo com os argentinos. Voltaremos a esse ponto no próximo subtópico.

Nas negociações sobre o Tratado de Itaipu, houve uma continuação na ação dos três mecanismos que exerceram força para a assinatura da Ata das Cataratas. Os mecanismos exerceram força de forma conjunta. O processo que vinha em curso, assim como os compromissos assumidos pelo Brasil com a assinatura da Ata das Cataratas, impunha contingência para a ação brasileira na assinatura do Tratado de Itaipu. Veremos que, para os paraguaios, os termos do Tratado de Itaipu não refletiram, de fato, o que havia sido acordado em parâmetros de compartilhamento equitativo dos benefícios produzidos pelas águas do rio Paraná, conforme previsto na Ata das Cataratas.

Essa percepção paraguaia foi detalhada no capítulo que tratou do processo de renegociação do Anexo C. Esse fato, no entanto, não anula a ação dos mecanismos que orientaram o processo decisório brasileiro. O Brasil percebia suas ações como um gesto de ação cooperativa, ainda que buscasse priorizar o seu interesse nacional ao limitar as margens de ação para os paraguaios sobre a sua metade dos recursos energéticos que seriam produzidos pela hidrelétrica de Itaipu. A Figura 4 ilustra a força dos três mecanismos em ação durante o processo de negociação que resultou na assinatura do Tratado de Itaipu em abril de 1973.

Figura 4 - Mecanismos em ação durante a negociação do Tratado de Itaipu



Fonte: Elaborada pelo autor com base no modelo proposto por Meedgdeenburg (2022).

Nesse sentido, o espaço temporal entre 1966 e 1973, definiu de forma vitoriosa a posição brasileira sobre o uso das águas do rio Paraná na disputa com os paraguaios. A assinatura do Tratado de Itaipu representou o alcance do interesse brasileiro de construir uma hidrelétrica em Sete Quedas e abriu um novo capítulo nas relações do Brasil com o Paraguai. As bases equitativas sobre o aproveitamento do rio Paraná na região de fronteira entre os dois países foram respeitadas, mas com condições impostas pelos brasileiros aos paraguaios. Desde os momentos iniciais, diversos setores paraguaios criticaram as bases financeiras do Tratado de Itaipu por considerarem que as condições usurpavam a soberania paraguaia sobre sua parte no empreendimento. Não entraremos no mérito dessa questão por ser um debate que escapa do escopo desse trabalho.

O que há de pontuar, no entanto, é que o Brasil pagou quase toda a construção de Itaipu e que seria justo receber do Paraguai a sua parte. Não obstante, para os paraguaios, as condições acertadas para esse pagamento não foram justas. Esse é o ponto que nos interessa, pois é exatamente esse ponto que motivou os processos políticos sobre a antecipação de uma revisão do Anexo C do Tratado de Itaipu. Esse fator de insatisfação

é o que alimenta uma relação cooperativa-conflitiva dos dois países em torno do empreendimento binacional de Itaipu, quando olhamos para o longo do seu período histórico. Se para os paraguaios as condições do Tratado de Itaipu reificaram uma relação de desequilíbrio entre os dois países contratantes, para o Brasil, a assinatura do Tratado representou o alcance de seus objetivos através dos mecanismos de defesa do seu interesse nacional e da promoção de uma imagem positiva para a cooperação entre a audiência internacional.

A assinatura do Tratado de Itaipu em 1973 marcou um ponto crucial nas relações entre Brasil e Paraguai, evidenciando a habilidade diplomática do Brasil em promover seu interesse nacional. A estratégia brasileira de utilizar a construção da usina hidrelétrica de Itaipu para legitimar sua ação regional refletiu um esforço concertado para equilibrar suas ambições de potência regional com a necessidade de evitar percepções de imperialismo. A complexidade das negociações, agravada pela entrada da Argentina no litígio, demonstrou a importância de uma abordagem diplomática multifacetada que considerasse tanto os interesses nacionais quanto os imperativos dos países regionais.

A relevância do período entre 1966 e 1973 também reside na forma como o Brasil moldou seu discurso de cooperação e integração regional. As iniciativas bilaterais e multilaterais, como a criação do CIC e os debates em fóruns internacionais, como a Conferência de Estocolmo e a Assembleia Geral das Nações Unidas, sublinharam o compromisso brasileiro com a promoção de um desenvolvimento regional harmonioso. Apesar das críticas paraguaias às condições financeiras do Tratado de Itaipu, a assinatura do acordo representou uma vitória estratégica para o Brasil, consolidando seu papel de potência regional e demonstrando sua capacidade de articular políticas de cooperação enquanto defendia vigorosamente seus interesses nacionais. Este equilíbrio delicado entre cooperação e defesa de interesses nacionais continua a ser um elemento central na política externa brasileira, refletindo as lições aprendidas durante este período crítico.

5.2.2 O Acordo Tripartite Itaipu-Corpus

A assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus (1979) consagrou a estratégia brasileira de uso do aproveitamento das águas do rio Paraná na defesa do seu interesse nacional e na construção do discurso relacionado com a integração regional. O processo de produção dessa estratégia, no entanto, foi sendo construído gradualmente, à medida que as adversidades e imposições contextuais se apresentavam. Em início da década de 1960, a assinatura de um acordo com os argentinos sobre o uso das águas do rio Paraná não era uma possibilidade nem mesmo considerada. As circunstâncias foram estabelecendo novas necessidades práticas e adaptações discursivas por parte do Brasil. Nesse sentido, a estratégia brasileira de adaptação às condições contextuais que surgiram alimentou a necessidade de criação de um discurso voltado para a integração regional como forma de mecanismo que alinhasse os resultados ao interesse nacional brasileiro.

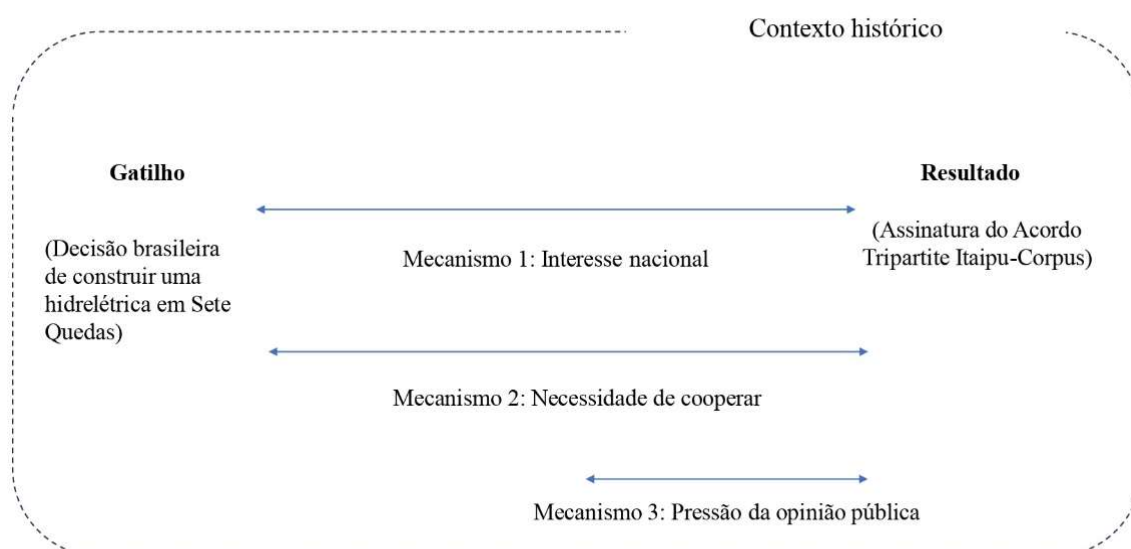
Em termos práticos, a posição brasileira de adotar uma postura de “hegemonia cooperativa” (Pedersen, 2002) no tocante ao uso das águas do rio Paraná foi produtiva para sua imagem internacional e coerente com o discurso da política externa brasileira. Os momentos posteriores à assinatura do Acordo Tripartite mostram como o processo de negociação em torno do uso das águas do rio Paraná foi usado pela diplomacia brasileira na construção de uma narrativa sobre um novo momento das relações regionais. Na ocasião da assinatura do Acordo Tripartite, o discurso brasileiro foi sintomático da ideia de promover um esforço político em prol da cooperação e da integração regional: “O Brasil vê o êxito dos seus vizinhos como êxito seu”, proclamou o Itamaraty.

Demonstramos que o Brasil não esperava que os argentinos, de fato, construíssem a hidrelétrica de Corpus. Nesse sentido, a abertura brasileira para a cooperação com os argentinos, ao assinar o Acordo Tripartite, derivou-se da necessidade de se fazer um gesto político para promover a aproximação entre os dois países. Nesse processo, os mesmos mecanismos anteriores explicam o resultado alcançado: i) o interesse nacional, ii) a necessidade de cooperar, e iii) a pressão da opinião pública. Efetivamente, a necessidade de cooperar, nesse caso, partiu do interesse brasileiro em estabelecer uma posição de hegemonia cooperativa com os argentinos. Não existia uma necessidade expressa de cooperação sobre o uso das águas do rio Paraná com a Argentina por parte do Brasil.

A problemática imediata dizia respeito ao Paraguai e a construção de Itaipu já estava em andamento avançado naquele momento. Nesse sentido, o gesto da cooperação

atendia mais à estratégia ligada com a construção de uma imagem positiva do Brasil com os argentinos e com o entorno regional. Após a assinatura do acordo, o interesse brasileiro foi o de estabelecer uma relação de proximidade com vistas ao longo prazo e com possibilidades de transbordamento da cooperação para outras áreas com os argentinos. A pressão da opinião pública para um acerto entre as duas partes entrou em ação por motivos de certa inflexibilidade do Brasil sobre um acordo com a Argentina. Os questionamentos públicos quanto ao Brasil estar dificultando o diálogo para um acordo foram importantes para o alcance definitivo de um resultado positivo para os argentinos e os brasileiros.

Figura 5 - Mecanismos em ação durante a negociação do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus



Fonte: Elaborada pelo autor com base no modelo proposto por Meedgdeenburg (2022).

É importante sublinhar que com a Argentina o caminho para um acerto foi mais longo. Os primeiros questionamentos dos argentinos acontecem em 1967 e um acordo definitivo somente é alcançado em 1979. O motivo para esse processo mais lento foi, claramente, a prioridade brasileira para a construção da hidrelétrica com o Paraguai. O Brasil não queria envolver uma terceira parte no processo de negociação com os

paraguaios, pois isso poderia implicar em menores ganhos relativos para o Brasil. Uma negociação bilateral com um vizinho “mais fraco” permitia ao Brasil extrair maiores vantagens. A necessidade de buscar uma forma de acerto com os argentinos sobre as águas do rio Paraná somente passa a fazer sentido dentro de uma estratégia de ação regional do Brasil. Sem esse parâmetro para balizar a ação brasileira, dificilmente teria se chegado aos termos do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus.

Na medida em que na Ata das Cataratas e no Tratado de Itaipu o discurso sobre a integração regional orienta a narrativa brasileira com vistas a um resultado objetivo – a construção da hidrelétrica – na assinatura do Acordo Tripartite, essa estratégia se inseria na construção de um processo político sem um fim material específico. O processo discursivo foi construído com o objetivo de estabelecer uma base cooperativa de sentido mais político. As possibilidades de materialização do esforço em instâncias e oportunidades não foram imediatamente especificadas. Como sabemos, os frutos desse gesto político tiveram repercussões importantes para a aproximação entre brasileiros e argentinos e constituíram as bases de um processo de cooperação que ganhou profundidade nos momentos posteriores da relação bilateral.

A partir da assinatura do Acordo Tripartite, a diplomacia brasileira utilizou o processo de negociação em torno do uso das águas do rio Paraná para consolidar um discurso de cooperação regional. Esse esforço culminou na criação de bases políticas sólidas para futuras colaborações. Um dos resultados notáveis dessa aproximação foi a aproximação entre Brasil e Argentina para a cooperação em torno de materiais nucleares. O processo teve início por volta de 1986 e culminou com a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) em 1991. Esta agência foi uma iniciativa conjunta que promoveu a confiança mútua e a transparência no uso de materiais nucleares, refletindo um nível mais profundo de cooperação e integração entre os dois países. Além disso, a assinatura do Acordo Tripartite preparou o terreno para a formação do MERCOSUL em 1991, ampliando ainda mais as oportunidades de colaboração econômica e política na região.

5.3 Resultado 3 – Renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu

O processo de renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu ocorrido entre os anos de 2008 e 2011 ofereceu insights importantes para se entender de que forma Itaipu se mantém como elemento relevante para a política externa regional do Brasil. Dentre os elementos, é notável o da sua continuidade como um reflexo da prática da política externa regional brasileira. A ideia de continuidade também é importante para nos ajudar a entender como os mecanismos que orientaram os resultados nos momentos anteriormente analisados continuam relevantes e foram novamente acionados por ambas as partes durante o período de renegociação. Durante o processo de renegociação, os mecanismos identificados foram: i) o interesse nacional brasileiro, ii) a necessidade de cooperar e iii) a pressão da opinião pública.

Ao longo do processo de renegociação, esses mecanismos voltaram a pautar o processo discursivo e decisório da política externa brasileira no que tange o tema Itaipu. Sobre a necessidade de cooperar, cabe ressaltar a forte aproximação da política externa dos governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff em direção aos países da América do Sul através do discurso da integração regional. Esse fato, aliado às táticas contra-hegemônicas utilizadas pelo Paraguai, impôs ao Brasil a necessidade de adotar uma postura mais cooperativa frente aos questionamentos paraguaios, mesmo diante do fato da existência de um tratado que regulasse as inteirações em torno de Itaipu. Ou seja, o Brasil aceitou renegociar o Anexo C do Tratado de Itaipu de forma livre, não havia nenhuma imposição jurídica que obrigasse os brasileiros nesse sentido.

Do lado paraguaio, o período da renegociação trouxe à tona muitas questões que estiveram presentes durante as negociações nas décadas de 1960 e 1970. A participação pública nos debates do lado paraguaio seguiu um percurso muito parecido com as manifestações ocorridas naquele período histórico. Houve muita similaridade também entre os discursos e as abordagens paraguaias em relação ao Brasil. A retórica sobre uma prática imperialista por parte do Brasil em relação ao Paraguai pautou o debate público e orientou as estratégias políticas dos paraguaios por busca de apoio na comunidade internacional.

O momento de renegociação mostrou como as narrativas construídas pela diplomacia brasileira em torno da hidrelétrica de Itaipu nas décadas de 1960 e 1970 perduraram na prática da política externa regional brasileira. Os embates políticos

ocorridos entre 2008 e 2011, foram, também, substantivos em demonstrar como as dinâmicas de cooperação e conflito podem coexistir em cenários de uso compartilhado de águas transfronteiriças sem implicações para outras áreas da política externa dos países envolvidos. Em termos simbólicos, há duas dimensões políticas a serem pontuadas do lado brasileiro: uma nacional e outra internacional. No nível nacional, a construção de Itaipu marcou uma etapa importante dentro do processo de desenvolvimento brasileiro. Não obstante, Itaipu possui uma importância simbólica limitada ao período histórico de sua construção. Internacionalmente, no entanto, Itaipu continua a ser mobilizada como um exemplo da ação positiva da política externa brasileira em âmbito regional.

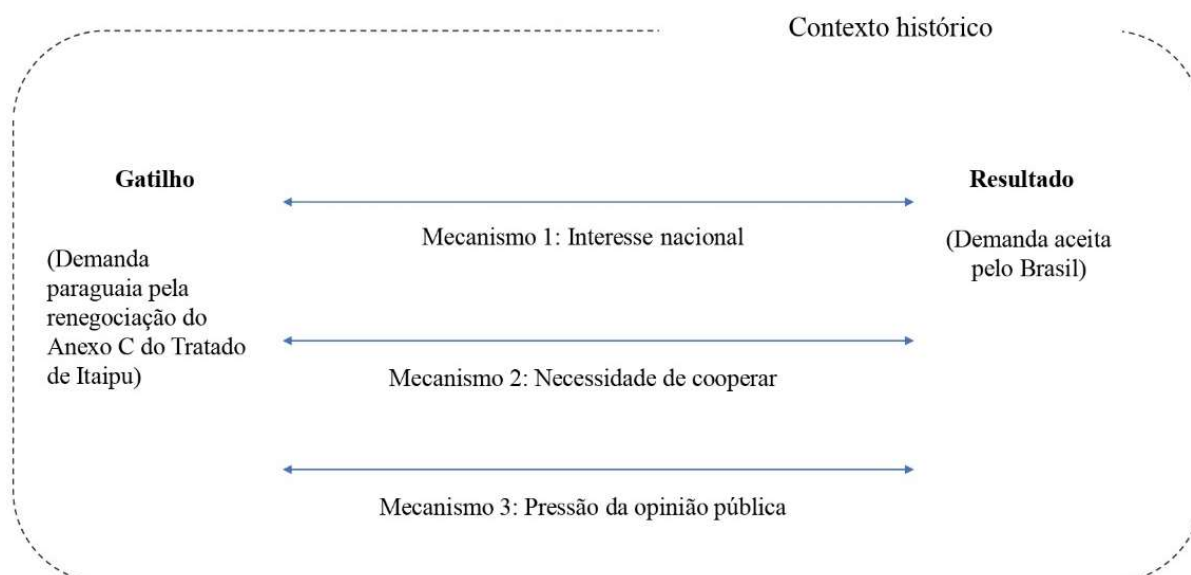
Para os paraguaios, Itaipu, igualmente, tem duas dimensões políticas: nacional e internacional. A nacional remete às dificuldades que o país encontra em avançar com seu quadro de desenvolvimento. A ideia de modernização nacional que seria alcançada através da grande disponibilidade de energia elétrica proporcionada pela hidrelétrica de Itaipu não foi acompanhada por ações práticas para o alcance desse fim. Nesse sentido, Itaipu permanece como um símbolo da submissão paraguaia ao Brasil. Na dimensão internacional, a hidrelétrica de Itaipu reforça essa imagem negativa na medida em que o empreendimento é visto como exemplo da ingerência externa brasileira dentro daquele país. O momento de renegociação do Anexo C evidencia essas diferentes perspectivas e mostra os elementos que alimentam a relação cooperativa-conflituosa entre os dois países no tocante ao compartilhamento de Itaipu.

Outra dimensão de análise sobre Itaipu tem relação com os debates sobre o papel das grandes obras de infraestrutura como meio de promoção de discursos e agendas políticas ligadas à liderança e à integração regional. Durante o período de renegociação, o Brasil fez uso dessas duas perspectivas para justificar sua abertura para um acordo. A estratégia discursiva do Brasil foi de mitigar as contestações paraguaias ao mesmo tempo que buscou construir uma imagem positiva do Brasil. Conforme pontuamos no Capítulo 1, o período da renegociação coincidiu com um momento político em que o Brasil adotou abertamente a posição de liderança regional entre os países da América do Sul.

A atuação ativa do Brasil em outras instâncias multilaterais também foi verificada durante esse período. Nesse sentido, a partir das contestações paraguaias sobre os termos do anexo C do Tratado de Itaipu, a política externa brasileira passou a utilizar a abertura

para um acordo como um exemplo prático de sua ação positiva em direção aos seus países vizinhos. Em sentido mais amplo, essa postura também estava em consonância com os discursos do Brasil nos fóruns multilaterais nos quais o país atuou efetivamente. O sentido de continuidade de Itaipu como elemento possível de ser acionado pela política externa brasileira em favor de seus interesses incorpora uma dimensão pouco explorada pela literatura sobre infraestrutura e também sobre o lugar hidrelétrica de Itaipu na PEB.

Figura 6 - Mecanismos em ação durante a renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu



Fonte: Elaborada pelo autor com base no modelo proposto por Meedgdeenburg (2022).

Sobre a continuidade dos mecanismos causais presentes no contexto de renegociação, observamos que, tanto o Brasil quanto o Paraguai, acionaram de forma imediata os meios disponíveis para o alcance de seus objetivos particulares. Do lado paraguaio, a experiência acumulada durante as negociações na década de 1960 e 1970 foi usada para constranger o Brasil a renegociar. Do lado brasileiro, não obstante o fato de que em um primeiro momento o interesse nacional tenha sido pautado em função de um cálculo econômico, a estratégia foi reorientada para alcançar também objetivos de caráter

mais simbólico no âmbito da política externa regional. A reorientação da postura brasileira mostra que Itaipu permanece como um ativo importante para a política externa brasileira em termos de seu simbolismo de prática cooperativa.

Essa perspectiva reforça a ideia de continuidade da hidrelétrica de Itaipu como um elemento que pode ser instrumentalizado pelo Brasil dentro dos seus discursos e narrativas sobre sua prática política no âmbito regional. A preocupação brasileira com a opinião pública e a audiência internacional acerca dos posicionamentos relacionados à Itaipu servem como instrumento para os paraguaios constrangerem o Brasil em momentos de embate sobre o compartilhamento desse empreendimento. Apesar de a proximidade ideológica entre os governos de Lula e Lugo ter sido um fator facilitador para o alcance de um acordo, é preciso considerar que, em termos de ação de política externa, o comportamento brasileiro em torno de Itaipu tende a ser conciliatório na medida em que resguarda o interesse nacional do Brasil sobre o empreendimento.

5.4 Conclusão

A decisão brasileira de construir uma hidrelétrica em Sete Quedas desencadeou uma série de processos políticos que moldaram significativamente a dinâmica geopolítica na América do Sul. Esse processo levantou questões relacionadas com a soberania, a identidade nacional e a modernização. A decisão brasileira desencadeou um complexo jogo político entre Brasil e Paraguai sobre a propriedade da região de Sete Quedas e o uso compartilhado das águas do rio Paraná. Esse embate culminou na assinatura da Ata das Cataratas, que proporcionou um acordo de cooperação equitativo, mas sem um reconhecimento mútuo sobre a propriedade da área em litígio.

A análise dos eventos revela que a cooperação não foi a primeira opção do Brasil, mas se tornou inevitável diante da contestação paraguaia e da preocupação brasileira com sua imagem regional e internacional. O interesse nacional, a necessidade de uma narrativa de cooperação e a pressão da opinião pública foram elementos-chave que moldaram a dinâmica política desse período.

A mudança de regime político no Brasil influenciou os processos de cooperação e os discursos sobre a construção da hidrelétrica que estavam em curso. A nomeação de Juracy Magalhães como Ministro das Relações Exteriores marcou um retorno ao esforço político para alcançar um acordo sobre o uso das águas do rio Paraná, mesmo que a questão da propriedade de Sete Quedas tenha permanecido sem solução definitiva. Por fim, a decisão de construir a hidrelétrica em Sete Quedas não apenas afetou as relações bilaterais entre Brasil e Paraguai, mas também contribuiu para o desenho de uma narrativa de política externa brasileira que buscava integrar a região por meio da cooperação energética, embora essa cooperação muitas vezes estivesse mais alinhada aos interesses brasileiros do que a um verdadeiro esforço pela integração regional.

O período entre a assinatura da Ata das Cataratas em 1966 e a concretização do Tratado de Itaipu em 1973 representou uma fase crucial na formulação do discurso brasileiro sobre o compartilhamento de rios transfronteiriços, particularmente o rio Paraná. Esse intervalo temporal foi marcado por intensos embates entre Brasil e Paraguai, com manifestações de descontentamento paraguaio. Paralelamente às negociações bilaterais, o Brasil também se envolveu em fóruns multilaterais, como a Conferência de Estocolmo e a Assembleia Geral das Nações Unidas, buscando defender seu interesse nacional com base no direito internacional e na imagem de respeito aos princípios jurídicos internacionais frente aos argentinos, mesmo sob uma ditadura militar.

A assinatura do Tratado de Itaipu refletiu os mecanismos que orientaram a posição do Brasil durante esse período, buscando defender seus interesses nacionais enquanto promovia uma imagem positiva de cooperação. No entanto, as condições estabelecidas no tratado passaram a ser contestadas pelos paraguaios, gerando uma relação de insatisfação persistente nas relações bilaterais.

A subsequente assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus em 1979 consolidou a estratégia brasileira de aproveitamento das águas do rio Paraná, revelando uma mudança gradual na posição do Brasil. A postura de “hegemonia cooperativa” adotada pelo Brasil visava não apenas defender seus interesses, mas também estabelecer uma narrativa de integração regional que envolvia seu vizinho mais forte: a Argentina. No entanto, a abertura para cooperação visava mais à construção de uma imagem positiva regional do Brasil do que à necessidade imediata de cooperação para o uso das águas do rio Paraná.

com os argentinos. A assinatura do Acordo Tripartite marcou um esforço político em prol da cooperação regional, embora a negociação com os argentinos tenha sido mais lenta devido à prioridade dada pelo Brasil à construção da hidrelétrica com o Paraguai.

Esse processo ilustra a estratégia adaptativa do Brasil às condições contextuais, promovendo uma narrativa de cooperação e integração regional sem necessariamente especificar objetivos imediatos. O espaço temporal entre 1966 e 1979 foi fundamental para a definição da posição brasileira no uso das águas do rio Paraná, marcado pela busca de seu interesse nacional, pela construção de narrativas de cooperação e integração regional, e pela adaptação estratégica diante das dinâmicas políticas e contextuais em curso.

A renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu, ocorrida entre 2008 e 2011, oferece uma visão sobre a importância estratégica contínua da hidrelétrica de Itaipu para a política externa regional do Brasil. Esse período não apenas evidenciou a prática discursiva da política externa regional brasileira formulada na década de 1960, mas também mostrou a continuidade dos mecanismos que orientaram as negociações naquele período histórico. Durante a renegociação, os mesmos elementos que influenciaram as decisões anteriores estiveram presentes: o interesse nacional, a necessidade de cooperação e a pressão da opinião pública.

O Brasil, guiado pelo discurso de integração regional, precisou adotar uma postura cooperativa diante das contestações do Paraguai, embora o tratado já regulasse as interações em torno de Itaipu, não havendo uma necessidade jurídica de renegociação. Para o Paraguai, o período de renegociação trouxe à tona questões semelhantes às debatidas nas décadas de 1960 e 1970. As manifestações públicas e os discursos refletiram a busca por apoio internacional diante da percepção de ingerência externa por parte do Brasil. Essa continuidade histórica revela como as narrativas construídas pela diplomacia brasileira persistiram ao longo do tempo. Os embates políticos durante a renegociação evidenciaram a coexistência de cooperação e conflito em torno da hidrelétrica de Itaipu, porém, sem implicações para outras áreas da política externa bilateral.

A análise do período de renegociação revela que a hidrelétrica de Itaipu possui duas dimensões políticas distintas para o Brasil e o Paraguai. Para o Brasil, ela representa

uma etapa marcante no desenvolvimento nacional e um exemplo positivo de cooperação regional. Já para o Paraguai, reflete a dificuldade de avançar no desenvolvimento nacional e é vista como uma forma de interferência externa negativa do Brasil na soberania paraguaia. Em termos de prática de política externa, Itaipu é um ativo simbólico para o Brasil, usado como meio de promoção de discursos sobre a necessidade da integração regional. Durante a renegociação, o Brasil buscou justificar sua abertura para um acordo como exemplo de ação positiva em direção aos países vizinhos, alinhando esse discurso com suas posições em fóruns multilaterais. Enquanto o Paraguai usou sua experiência anterior para constranger o Brasil a renegociar, o Brasil reorientou sua estratégia para alcançar objetivos políticos e simbólicos na política externa regional.

Percebe-se, dessa forma, que Itaipu continua a ser um elemento que pode ser mobilizado pelo Brasil em seus discursos e narrativas sobre a política regional, mantendo-se como um ativo simbólico significativo. Cabe salientar que, enquanto o Brasil adota um discurso cooperativo em torno de Itaipu, busca-se, ao mesmo tempo, preservar seu interesse nacional sobre o empreendimento. Essa dimensão reforça a importância estratégica da hidrelétrica e sua influência contínua na política externa regional brasileira.

A Usina Hidrelétrica de Itaipu desempenha um papel fundamental como obra de infraestrutura que promove a integração regional e possui significados simbólicos e políticos profundos. Desde sua construção, Itaipu tem sido um marco de cooperação entre o Brasil e o Paraguai, refletindo a capacidade de ambos os países de superar desafios diplomáticos e técnicos em prol de um objetivo comum. Do ponto de vista da integração regional, Itaipu simboliza a concretização de esforços coletivos na busca pelo desenvolvimento e pela integração. A usina não só fornece uma quantidade significativa de energia elétrica para ambos os países, mas também serve como um exemplo de como projetos de grande escala podem fomentar a cooperação e a interdependência entre nações vizinhas. A natureza binacional do projeto requer uma gestão compartilhada e contínua.

Além disso, Itaipu tem um forte valor simbólico. Para o Brasil, a usina representou um avanço significativo na industrialização e no desenvolvimento nacional, consolidando sua posição como líder regional em infraestrutura e inovação tecnológica. No contexto da política externa, Itaipu é frequentemente utilizada como um exemplo de diplomacia bem-sucedida e de promoção de uma imagem de cooperação pacífica e construtiva do Brasil.

Por outro lado, para o Paraguai, Itaipu também possui uma dimensão simbólica importante, embora com nuances diferentes. A usina é vista como uma oportunidade de desenvolvimento que ainda não foi totalmente aproveitada. A percepção de dependência econômica e a necessidade de renegociar os termos de cooperação refletem as complexidades das relações bilaterais e as aspirações de maior autonomia e benefício econômico por parte do Paraguai. As negociações e renegociações em torno de Itaipu têm sido momentos cruciais para que o Paraguai reitere suas reivindicações de justiça e equidade nas relações com o Brasil.

Politicamente, Itaipu é um elemento estratégico na política externa brasileira. Ao longo dos anos, o Brasil tem utilizado a usina como um instrumento de sua diplomacia regional, promovendo um discurso de integração e cooperação. Durante a renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu, o Brasil demonstrou flexibilidade e uma postura cooperativa, mesmo sem uma obrigação jurídica para tal, reforçando sua imagem de líder regional comprometido com a harmonia e o desenvolvimento conjunto na América do Sul. Em resumo, a Usina Hidrelétrica de Itaipu transcende sua função de geradora de energia elétrica. Ela é um símbolo poderoso de cooperação binacional, um catalisador para a integração regional e um ativo estratégico na política externa brasileira. Sua história e funcionamento contínuo ilustram a capacidade dos países da região de trabalhar juntos para alcançar objetivos comuns, mesmo diante de desafios políticos e econômicos complexos.

Conclusão Final

Partimos agora para nossas conclusões finais. Ao longo do trabalho, procuramos revelar como a construção da usina hidrelétrica de Itaipu não só marcou um momento importante para a PEB, mas também estabeleceu precedentes importantes para a cooperação regional e a gestão compartilhada de recursos naturais na América do Sul. A seguir, apresentamos breves parágrafos que sintetizam as conclusões apresentadas ao final de cada capítulo. Na sequência, delineamos as principais contribuições da presente pesquisa e reificamos a sua importância para o estudo da política externa brasileira e para a gestão de recursos naturais e obras de infraestrutura compartilhadas.

No Capítulo 1 desenhamos nosso referencial analítico, o qual nos forneceu as lentes necessárias para olharmos para nosso objeto de estudo a partir da perspectiva adotada nessa pesquisa. Além de apresentar as categorias conceituais importantes para o trabalho, o capítulo estabeleceu as interconexões entre as águas transfronteiriças, os grandes projetos de infraestrutura e a integração regional. Foi destacado como esses elementos podem ser articulados para a construção de estratégias de política externa capazes de atender tanto a interesses particulares quanto aos interesses coletivos dos Estados.

No Capítulo 2, a análise do período que culminou na assinatura da Ata das Cataratas revelou uma complexa interação entre os interesses brasileiros e paraguaios no aproveitamento das águas do rio Paraná. Destacou-se como a região de Sete Quedas se tornou um ponto central para a política externa brasileira e como as negociações iniciais foram moldadas por estratégias políticas e simbólicas. A assinatura da Ata das Cataratas estabeleceu um precedente importante para a cooperação binacional entre o Brasil e o Paraguai, mas não resolveu todas as tensões fronteiriças. A partir desse momento, continuou em marcha o processo de negociações diplomáticas para harmonizar os interesses divergentes entre os dois países.

O capítulo 3 examinou as negociações e processos políticos ocorridos entre a assinatura da Ata das Cataratas e o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, destacando o papel da Argentina como um terceiro ator crucial nas discussões. A assinatura do Tratado de

Itaipu em 1973 marcou um avanço significativo na cooperação entre o Brasil e o Paraguai. Ao mesmo tempo, os questionamentos argentinos adicionaram uma camada de complexidade e de necessidade de estratégia diplomática multilateral por parte do Brasil. Essa ação foi feita sem deixar que os argentinos influenciassem diretamente as tratativas brasileiras com os paraguaios. Para isso, o Brasil manteve um canal aberto de comunicação e negociação com os argentinos de forma bilateral. Este período consolidou a usina de Itaipu como um símbolo de cooperação regional, refletindo a habilidade do Brasil em equilibrar os seus interesses nacionais com a promoção da integração regional e a manutenção da estabilidade política com os seus vizinhos.

A renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu, abordada no capítulo 4, evidenciou a dinâmica de poder que envolve o compartilhamento de Itaipu através de uma perspectiva de longa duração. Essa relação de poder foi evidenciada por meio das táticas contra-hegemônicas adotadas pelo Paraguai frente ao Brasil para forçar a renegociação do Anexo C do Tratado. A eleição de Fernando Lugo e suas demandas por uma renegociação ilustraram a persistência de questões de soberania e de equidade no uso compartilhado das águas do rio Paraná. A resposta brasileira, caracterizada por uma diplomacia flexível e adaptável, demonstrou sua capacidade de moldar seus discursos de cooperação em torno de Itaipu e de reafirmar a hidrelétrica como um exemplo simbólico e prático de ação cooperativa. Este capítulo sublinha a importância contínua de Itaipu como um ativo estratégico para a política externa regional brasileira. A sublinha que os processos políticos em torno de Itaipu possuem a capacidade de influenciar as percepções sobre a imagem do Brasil na arena regional e também entre os países da comunidade internacional como um todo.

O capítulo 5 consolidou a análise dos resultados políticos – simbólicos e práticos – produzidos pela construção da usina hidrelétrica de Itaipu ao longo do tempo. Através da identificação de mecanismos causais presentes nas decisões brasileiras, desde a assinatura da Ata das Cataratas até a renegociação do Anexo C, o capítulo demonstrou como Itaipu permanece como um elemento importante para a política externa brasileira. Os achados revelam que Itaipu não apenas satisfaz parte importante das necessidades energéticas do Brasil, mas também desempenhou um papel crucial na promoção política da cooperação regional e na projeção de uma imagem cooperativa do Brasil entre seus vizinhos. Este capítulo reforça a perenidade de Itaipu como um símbolo político do

discurso brasileiro para a integração e sublinha a sua importância como exemplo para a formulação de políticas cooperativas em torno do uso compartilhado de recursos naturais e de grandes obras de infraestrutura.

O processo de negociação política que acompanhou a construção da usina hidrelétrica de Itaipu nas décadas de 1960 e 1970 foi um capítulo importante para a aproximação do Brasil com os países do Cone Sul americano. Fator importante dentro daquele contexto está relacionado com a oportunidade identificada pela diplomacia brasileira para avançar com seu discurso em favor da integração regional e de estabelecer uma imagem cooperativa do Brasil entre a vizinhança regional, utilizando a construção de Itaipu como meio simbólico e prático. Enquanto uma grande obra de infraestrutura, Itaipu incorporou o ideal de grandeza projetado para o Brasil pela ditadura militar ao mesmo tempo que impôs a necessidade de busca por uma hegemonia cooperativa que colocasse os países vizinhos na esfera de influência brasileira. Essa ação foi calculada tanto em função do interesse nacional em obtenção da maior quantidade de energia elétrica quanto em favor do simbolismo político que a construção de Itaipu passou a representar.

No sentido do que apontam os achados, a presente pesquisa demonstra a importância de se pensar a intersecção entre recursos naturais, obras de infraestrutura e a integração regional para fins de formulação de estratégias de política externa. Para o Brasil, esse aspecto é especialmente relevante dado que o país é rico em recursos naturais que, em muitos casos, são compartilhados com seus vizinhos. Sobre o aspecto de compartilhamento, há ainda que chamar a atenção para a extensão territorial brasileira e a grande quantidade de países com os quais o Brasil divide fronteiras.

A análise crítica do processo de negociação política para a construção e compartilhamento de Itaipu demonstra a capacidade do Brasil de articular seus interesses nacionais com a necessidade de promover a integração e a estabilidade regional. Há ainda que se chamar a atenção para a importância do país em termos de suas capacidades estatais – diplomáticas, econômicas e técnicas – quando comparado com o restante do conjunto de países da América do Sul. Esse aspecto dá ao Brasil um lugar de liderança em termos de possibilidade de planejamento e realização de esforços para promover a integração através de meios políticos e materiais.

Outra contribuição relevante da pesquisa trata da análise das táticas contra-hegemônicas adotadas pelo Paraguai durante a renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu. Esse aspecto oferece um terreno fértil para pesquisas sobre como Estados menores podem articular estratégias eficazes para equilibrar as assimetrias de poder em contextos de uso compartilhado de recursos naturais. Finalmente, a pesquisa demonstra como a perenidade de Itaipu como um símbolo de cooperação e integração regional reforça a necessidade de pensar os recursos naturais e as obras de infraestrutura como ativos permanentes para a integração regional na América do Sul. A região amazônica é emblemática dessa necessidade tanto por sua riqueza em recursos naturais como pela necessidade de se institucionalizar processos de cooperação entre os países amazônicos. Há ainda de se considerar a necessidade de desenvolvimento econômico e social daquela região, que tende a ser equivocadamente considerada como um vazio demográfico. Itaipu exemplifica como grandes projetos de infraestrutura podem ser utilizados para alcançar esses objetivos.

Apesar de a importância histórica de Itaipu ser conhecida, pouco havia sido dito sobre as nuances dos discursos e das narrativas brasileiras relacionadas com a sua construção em termos de prática de política externa. No mesmo sentido, ainda não haviam sido devidamente evidenciados os significados políticos perenes de Itaipu para a política externa brasileira e sua relevância para se pensar obras de infraestrutura que envolvem o uso compartilhado de recursos naturais como agregados para a cooperação regional. Esta pesquisa buscou enriquecer o debate sobre o lugar de Itaipu na PEB, jogando luzes nessas dimensões ainda pouco exploradas pela academia brasileira. Ao utilizar uma abordagem teórica que integra a análise das águas transfronteiriças, dos grandes projetos de infraestrutura e da integração regional, o estudo proporcionou uma nova perspectiva sobre a relevância da usina de Itaipu para a PEB e a integração regional.

A análise inédita das narrativas e estratégias políticas associadas à construção de Itaipu possibilitou uma compreensão mais profunda sobre o comportamento do Brasil naquele contexto. Além disso, ao evidenciar os significados políticos perenes de Itaipu durante a renegociação do Anexo C, a pesquisa sublinhou a importância de grandes projetos de infraestrutura na construção de discursos políticos e na promoção da integração regional. Nesse sentido, esta pesquisa abre caminhos para futuras investigações sobre a gestão de recursos naturais compartilhados e suas implicações para

a política externa. Estudos futuros poderiam explorar, por exemplo, outros casos de cooperação em torno de recursos naturais compartilhados e grandes obras de infraestrutura como elementos de incentivo para a aproximação política e para a promoção do desenvolvimento e da integração regional.

Em termos sociais, a pesquisa evidencia como grandes projetos de infraestrutura, como Itaipu, impactam positivamente o desenvolvimento regional. A pesquisa demonstra que a cooperação internacional no uso de recursos naturais pode trazer benefícios políticos, econômicos e sociais para todas as partes envolvidas. Além disso, ao abordar as estratégias de negociação política e os acordos internacionais alcançados, a pesquisa contribui para a compreensão pública sobre a importância da diplomacia e da gestão cooperativa de recursos naturais.

É importante considerar que a presente pesquisa concentrou sua análise nos processos políticos e diplomáticos que ressaltam os aspectos positivos das grandes obras de infraestrutura. Cabe salientar que esses projetos também ocasionam impactos negativos. Esse aspecto é especialmente verdadeiro para as populações que são diretamente afetadas pelas consequências negativas que as construções de grandes obras de infraestrutura podem ocasionar. Mesmo não sendo o foco de nossa análise, é preciso ter em mente que Itaipu também ocasionou esse tipo de resultado. Para fins de formulação de estratégias de implementação desse tipo de projeto, é preciso considerar esses aspectos a fim de mitigar possíveis consequências negativas para a sociedade e o meio ambiente.

A análise dos processos de negociação política, desde a assinatura da Ata das Cataratas até a renegociação do Anexo C, demonstrou a capacidade do Brasil de equilibrar seus interesses nacionais com a promoção da estabilidade e integração regional. A usina de Itaipu, além de satisfazer necessidades energéticas, tornou-se um símbolo de cooperação regional, exemplificando como grandes projetos de infraestrutura podem servir a objetivos políticos e econômicos. Este estudo oferece *insights* para futuras pesquisas sobre a gestão de recursos naturais compartilhados e suas implicações para a política externa. Concluímos que Itaipu permanece um elemento importante para a PEB, ilustrando a importância de integrar infraestrutura e recursos naturais na promoção do interesse nacional, do desenvolvimento e da estabilidade e integração regional.

Referências

- Adar, Korwa G. 2007. “Kenya’s Foreign Policy and Geopolitical Interests: The Case of the Nile River Basin”. *African Sociological Review / Revue Africaine de Sociologie* 11 (1). 63–80.
- Adler-Nissen, Rebecca. 2015. “Conclusion: Relationalism or why diplomats find international relations theory strange”. *Diplomacy and the Making of World Politics*, editado por Ole Jacob Sending, Vincent Pouliot, e Iver B. Neumann, 284–308. Cambridge Studies in International Relations. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316162903.011>.
- Alcañiz, Isabella, e Ramiro Berardo. 2016. “A network analysis of transboundary water cooperation in La Plata Basin”. *Water Policy* 18 (5): 1120–38. doi:10.2166/wp.2016.232.
- Allouche, Jeremy. 2020. “Nationalism, Legitimacy and Hegemony in Transboundary Water Interactions”. *Water Alternatives* 12 (3). 286–301.
- Almeida, Giordano Sousa de. 2015. “Renegociação do Tratado de Itaipu entre Lugo e Lula”. Dissertação de Mestrado, Brasília: Universidade de Brasília.
- Ansar, Atif, Bent Flyvbjerg, Alexander Budzier, e Daniel Lunn. 2014. “Should we build more large dams? The actual costs of hydropower megaproject development”. *Energy Policy* 69 (junho): 43–56. doi:10.1016/j.enpol.2013.10.069.
- Aragón, Luis Eduardo. 2018. “A dimensão internacional da Amazônia: Um aporte para sua interpretação/The international dimension of the Amazon: a contribution for its interpretation”. *Revista Nera*, nº 42: 14–33. doi:10.47946/rnera.v0i42.5676.
- Araujo, Andre Leite, e Carlos Gustavo Poggio Teixeira. 2015. “A Posição Do Brasil No Sistema Diplomático Da Bacia Do Prata Entre 1969 e 1974”. *Meridiano 47 - Journal of Global Studies* 16 (148): 10–17.
- Arias, Mauricio E., Fabio Farinosi, Eunjee Lee, Angela Livino, John Briscoe, e Paul R. Moorcroft. 2020. “Impacts of climate change and deforestation on hydropower planning in the Brazilian Amazon”. *Nature Sustainability* 3 (6): 430–36. doi:10.1038/s41893-020-0492-y.

- Atkins, Ed. 2019. “Disputing the ‘National Interest’: The Depoliticization and Repoliticization of the Belo Monte Dam, Brazil”. *Water* 11 (1). doi:10.3390/w11010103.
- Bandeira, Luiz Alberto Moniz. 1987. *O Eixo Argentina-Brasil: O processo de Integração da América Latina*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Baranyai, Gábor. 2019. “Transboundary water governance in the European Union: the (unresolved) allocation question”. *Water Policy* 21 (3): 496–513. doi:10.2166/wp.2019.033.
- Barquet, Karina, Päivi Lujala, e Jan Ketil Rød. 2014. “Transboundary conservation and militarized interstate disputes”. *Political Geography* 42 (setembro): 1–11. doi:10.1016/j.polgeo.2014.05.003.
- Barua, Anamika, Sumit Vij, e Mirza Zulfiqur Rahman. 2018. “Powering or sharing water in the Brahmaputra River basin”. *International Journal of Water Resources Development* 34 (5). 829–43. doi:10.1080/07900627.2017.1403892.
- Bayazit, Yildirim. 2021. “The effect of hydroelectric power plants on the carbon emission: An example of Gokcekaya dam, Turkey”. *Renewable Energy* 170. 181–87. doi:10.1016/j.renene.2021.01.130.
- Beach, Derek, e Rasmus Pedersen. 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. *Process-tracing Methods: Foundations and Guidelines*. doi:10.3998/mpub.10072208.
- Bernardi, Bruno Boti, e João Roriz. 2023. “Mantendo o céu no lugar: o caso Yanomami e as denúncias contra a ditadura militar brasileira na Comissão Interamericana de Direitos Humanos”. *Revista Brasileira de Ciência Política* (40). <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2023.40.262918>.
- Betiol, Laercio. 1983. *Itaipu: modelo avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Bilgen, Arda, Aftab Nasir, e Julia Schöneberg. 2021. “Why positionalities matter: reflections on power, hierarchy, and knowledges in ‘development’ research”. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d’études du développement* 42 (4). 519–36. doi:10.1080/02255189.2021.1871593.

- Blanc, J., F. Freitas, e Z. Frank. 2018. *Big Water: The Making of the Borderlands Between Brazil, Argentina, and Paraguay*. University of Arizona Press.
<https://books.google.pt/books?id=EQZKDwAAQBAJ>.
- Blanc, Jacob. 2018. “Itaipu’s Forgotten History: The 1965 Brazil–Paraguay Border Crisis and the New Geopolitics of the Southern Cone”. *Journal of Latin American Studies* 50 (2). 383–409. doi:10.1017/S0022216X17000049.
- Blimpo, Moussa P., e Malcolm Cosgrove-Davies. 2019. *Electricity Access in Sub-Saharan Africa: Uptake, Reliability, and Complementary Factors for Economic Impact*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1361-0.
- Boer, Cheryl de, Joanne Vinke-de Kruijf, Gül Özerol, e Hans Bressers. 2016. “Collaborative Water Resource Management: What makes up a supportive governance system?” *Environmental Policy and Governance* 26 (4). 229–41. doi:10.1002/eet.1714.
- Bonilla-Bolaños, A. 2021. “A step further in the theory of regional integration: A look at the South American integration strategy”. *Journal of International Development* 33 (5): 845–73. doi:10.1002/jid.3550.
- Borzutzky, Silvia, e David Berger. 2010. “Dammed If You Do, Dammed If You Don’t: The Eisenhower Administration and the Aswan Dam”. *Middle East Journal* 64 (1). 84–102.
- Brendel, Benjamin. 2020. “Conexiones energéticas. Los ingenieros constructores de los pantanos de Franco como actores políticos y agentes del Estado en el contexto internacional”. *Historia y Política* 43: 87–119.
<https://doi.org/10.18042/hp.43.04>.
- Bressan, Regiane Nitsch, e Tatiana de Souza Leite Garcia. 2023. “Mercosur and Environment: progress in promoting the Sustainable Development Goals and the 2030 Agenda”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 66 (2).
<https://doi.org/10.1590/0034-7329202300217>.
- Bridge, Gavin, Begüm Özkaynak, e Ethemcan Turhan. 2018. “Energy infrastructure and the fate of the nation: Introduction to special issue”. *Energy Infrastructure and the Fate of the Nation* 41. 1–11. doi:10.1016/j.erss.2018.04.029.
- Briones-Hidrovo, Andrei, Javier Uche, e Amaya Martínez-Gracia. 2021. “Hydropower and environmental sustainability: A holistic assessment using multiple

- biophysical indicators”. *Ecological Indicators* 127.
doi:10.1016/j.ecolind.2021.107748.
- Brochmann, Marit. 2012. “Signing River Treaties—Does It Improve River Cooperation?” *International Interactions* 38 (2): 141–63.
doi:10.1080/03050629.2012.657575.
- Bruin, Sophie Pieterneel de, Susanne Schmeier, Rens van Beek, e Marijn Gulpen. 2023. “Projecting conflict risk in transboundary river basins by 2050 following different ambition scenarios”. *International Journal of Water Resources Development*. 1–26. doi:10.1080/07900627.2023.2184650.
- Buarque, Daniel, e Miguel Mikelli Ribeiro. 2023. “Status and Brazil’s role as a peace mediator - lessons of the foreign perceptions of the failed Tehran deal”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 66 (1). <https://doi.org/10.1590/0034-7329202300114>.
- Burges, Sean W. 2008. “Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War”. *International Relations* 22 (1): 65–84.
doi:10.1177/0047117807087243.
- Burges, Sean W. 2015. “Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question”. *International Politics* 52 (2): 193–207. doi:10.1057/ip.2014.43.
- Cabral, Ligia Maria Martins. 2004. *Energia elétrica e integração na América do Sul*. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil.
- Carolli, Mauro, Carlos Garcia de Leaniz, Joshua Jones, Barbara Belletti, Helena Hušek, Martin Pusch, Pencho Pandakov, Luca Börger, e Wouter van de Bund. 2023. “Impacts of existing and planned hydropower dams on river fragmentation in the Balkan Region”. *Science of The Total Environment* 871.
doi:10.1016/j.scitotenv.2023.161940.
- Cascão, Ana Elisa. 2008. “Ethiopia—Challenges to Egyptian hegemony in the Nile Basin”. *Water Policy* 10 (S2): 13–28. doi:10.2166/wp.2008.206.
- Cascão, Ana Elisa, e Mark Zeitoun. 2010. “Power, hegemony and critical hydropolitics”. In A. Earle, A. Jägerskog, & J. Ojendal (Eds.), *Transboundary Water Management Earthscan*, 27–42.
- Castro-Díaz, Laura, María Alejandra García, Sergio Villamayor-Tomas, e Maria Claudia Lopez. 2023. “Impacts of hydropower development on locals’

- livelihoods in the Global South”. *World Development* 169.
doi:10.1016/j.worlddev.2023.106285.
- Caubet, Christian Guy. 1989. *As Grandes Manobras de Itaipu*. São Paulo: Acadêmica.
- Centro da Memória da Eletricidade no Brasil. 1993. *Octavio Marcondes Ferraz. um pioneiro da engenharia nacional*. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade.
- Cervo, Amado Luiz. 2007. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. São Paulo: Saraiva.
- Cervo, Amado Luiz, e Clodoaldo Bueno. 2011. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: UnB.
- Cervo, Amado Luiz, e Antônio Carlos Lessa. 2014. “O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 57 (2).
<https://doi.org/10.1590/0034-7329201400308>.
- Costa, Carlos Eduardo Lampert, e Manuel José Forero Gonzalez. 2014. “Infraestrutura e integração regional: a experiência da IIRSA na América do Sul”. *Boletim de Economia e Política Internacional* 18, set-dez.: 23-40.
- Cotrim, John Reginald. 1999. *Notas sobre os antecedentes da criação de Itaipu Binacional*. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade.
- De Stefano, Lucia, Paris Edwards, Lynette de Silva, e Aaron T. Wolf. 2010. “Tracking cooperation and conflict in international basins: historic and recent trends”. *Water Policy* 12 (6): 871–84. doi:10.2166/wp.2010.137.
- Debernardi, Enzo. 1996. *Apuntes para la Historia de Itaipu*. Assunción: Editorial Gráfica Continua.
- Deets, Stephen. 2009. “Constituting Interests and Identities in a Two-Level Game: Understanding the Gabčíkovo-Nagymaros Dam Conflict”. *Foreign Policy Analysis* 5 (1): 37–56.
- Dinar, Shlomi, David Katz, Lucia De Stefano, e Brian Blankespoor. 2015. “Climate change, conflict, and cooperation: Global analysis of the effectiveness of international river treaties in addressing water variability”. *Political Geography* 45 (março): 55–66. doi:10.1016/j.polgeo.2014.08.003.
- Doratioto, Francisco. 2014. *O Brasil no Rio da Prata (1822-1994)*. Brasília: FUNAG.
- Drake, Jennifer. 2016. “The most important dam you probably haven’t heard of”. *The Conversation*. <https://theconversation.com/the-most-important-dam-you->

probably-havent-heard-of-

58849#:~:text=The%20power%20of%20the%20Nile,to%20enter%20operation%20in%202017.

- Duque, Marina G. 2018. "Recognizing International Status: A Relational Approach". *International Studies Quarterly* 62 (3): 577–92. doi:10.1093/isq/sqy001.
- Dye, Barnaby Joseph. 2020. "Continuity or Change in the Infrastructure Turn? Reform of the Technicians' Realm in a World Bank Dam". *The European Journal of Development Research* 32 (3): 627–51. doi:10.1057/s41287-019-00232-4.
- . 2022. "Dam building by the illiberal modernisers: ideological drivers for Rwanda and Tanzania's megawatt mission". *Critical African Studies* 14 (3): 231–49. doi:10.1080/21681392.2022.2074482.
- Dye, Barnaby Joseph, e Mathias Alencastro. 2020. "Debunking Brazilian Exceptionalism in its Africa Relations: Evidence from Angola and Tanzania". *Global Society* 34 (4): 425–46. doi:10.1080/13600826.2020.1722617.
- Earle, Anton, Anders Jagerskog, e Joakim Ojendal. 2010. "Introduction: Setting the Scene for Transboundary Water Management Approaches". In *Transboundary water management: principles and practice*, 1–10. London – New York: Earthscan.
- Espíndola, Isabela B., e Wagner C. Ribeiro. 2020. "Transboundary waters, conflicts and international cooperation - examples of the La Plata basin". *Water International* 45 (4): 329–46. doi:10.1080/02508060.2020.1734756.
- Espósito Neto, Tomaz. 2012. "Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias de 1962 a 1979: fronteira, energia e poder". Tese de Doutorado, São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- Fearnside, Philip M. 2013. "Impacts of Brazil's Madeira River Dams: Unlearned lessons for hydroelectric development in Amazonia". *Environmental Science & Policy* 38: 164–72. doi:10.1016/j.envsci.2013.11.004.
- Folch, Christine. 1999. *Hydropolitics: The Itaipu Dam, Sovereignty, and the Engineering of Modern South America*. New Jersey: Princeton University Press.
- . 2016. "The Nature of Sovereignty in the Anthropocene: Hydroelectric Lessons of Struggle, Otherness, and Economics from Paraguay". *Current Anthropology*. University of Chicago Press: Chicago, IL. doi:10.1086/688580.

- França, Carlos Alberto Franco. 2015. *Integração elétrica Brasil-Bolívia : o encontro no rio Madeira*. Brasília: FUNAG.
- Freeman, Carla P. 2017. “Dam diplomacy? China’s new neighbourhood policy and Chinese dam-building companies”. *Water International* 42 (2): 187–206. doi:10.1080/02508060.2017.1276040.
- Frey, Frederick W. 1993. “The Political Context of Conflict and Cooperation Over International River Basins”. *Water International* 18 (1): 54–68. doi:10.1080/02508069308686151.
- Fuccille, Alexandre, Bruno Theodoro Luciano, e Regiane Nitsch Bressan. 2021. “Para além do comércio: Mercosul, democracia e segurança regional”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* 112: 217-250. <https://doi.org/10.1590/0102-217250/112>.
- Fujikura, Ryo, e Mikiyasu Nakayama. 2009. “Lessons learned from the World Commission on Dams”. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 9: 173–90. doi:10.1007/s10784-009-9093-y.
- Garcia, Eugênio V. 2011. “De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 54 (1). <https://doi.org/10.1590/S0034-73292011000100010>.
- Garcia, Eugênio Vargas. 1994. “A candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho da Liga das Nações”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 37 (1): 5–21.
- Gray, Kevin R. 2006. “Transboundary Environmental Disputes along the Canada-US Frontier: Revisiting the Efficacy of Applying the Rules of State Responsibility”. *Canadian Yearbook of International Law/Annuaire canadien de droit international* 43: 333–91. doi:10.1017/S0069005800008791.
- Grech-Madin, Charlotte, Stefan Döring, Kyungmee Kim, e Ashok Swain. 2018. “Negotiating water across levels: A peace and conflict ‘Toolbox’ for water diplomacy”. *Journal of Hydrology* 559 (abril): 100–109. doi:10.1016/j.jhydrol.2018.02.008.
- Gupta, Joyeeta. 2016. “The Watercourses Convention, Hydro-hegemony and Transboundary Water Issues”. *The International Spectator* 51 (julho): 118–31. doi:10.1080/03932729.2016.1198558.

- Hassan, Hamdy A., e Ahmad Al Rasheedy. 2007. “The Nile River and Egyptian Foreign Policy Interests”. *African Sociological Review / Revue Africaine de Sociologie* 11 (1): 25–37.
- Hudson, Valerie M. 2015. “Foreign Policy Analysis Beyond North America”. Em *Foreign Policy Analysis Beyond North America*, organizado por Valerie M. Hudson e Klaus Brummer. Bolder: Lynne Rienner Publishers.
- Keskinen, Marko, Elina Häkkinen, Juho Haapala, e Bota Sharipova. 2023. “Trust in Transboundary Waters: Identifying Trust-Building in Water Diplomacy Literature” *Water Alternatives* 16(3): 949-977.
- Keskinen, Marko, Erik Salminen, e Juho Haapala. 2021. “Water diplomacy paths – An approach to recognise water diplomacy actions in shared waters”. *Journal of Hydrology* 602. doi:10.1016/j.jhydrol.2021.126737.
- Klimes, Martina, David Michel, Elizabeth Yaari, e Phillia Restiani. 2019. “Water diplomacy: The intersect of science, policy and practice”. *Journal of Hydrology* 575: 1362–70. doi:10.1016/j.jhydrol.2019.02.049.
- Koch, Frans H. 2002. “Hydropower—the politics of water and energy: Introduction and overview”. *Hydropower, Society, and the Environment in the 21st Century* 30 (14): 1207–13. doi:10.1016/S0301-4215(02)00081-2.
- Koff, Harlan, Carmen Maganda, e Edith Kauffer. 2020. “Transboundary water diplomacy among small states: a giant dilemma for Central American regionalism”. *Water International* 45 (4): 275–91. doi:10.1080/02508060.2020.1734758.
- Kuriqi, Alban, António N. Pinheiro, Alvaro Sordo-Ward, María D. Bejarano, e Luis Garrote. 2021. “Ecological impacts of run-of-river hydropower plants—Current status and future prospects on the brink of energy transition”. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 142: doi:10.1016/j.rser.2021.110833.
- Lambert, Peter. 2016. “The Myth of the Good Neighbour: Paraguay’s Uneasy Relationship with Brazil”. *Bulletin of Latin American Research* 35 (1): 34–48. doi:10.1111/blar.12410.
- LeMarquand, David. 1976. “Politics of International River Basin Cooperation and Management”. *Natural Resources Journal* 16 (4): 883–901.

- Levy, Jack S. 2008. "Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference". *Conflict Management and Peace Science* 25 (1): 1–18.
doi:10.1080/07388940701860318.
- Li, He, e Juan Lu. 2020. "Can regional integration control transboundary water pollution? A test from the Yangtze River economic belt". *Environmental Science and Pollution Research* 27 (22): 28288–305. doi:10.1007/s11356-020-09205-1.
- Lima, Maria Regina Soares de. 2013. *The political economy of brazilian foreign policy: nuclear energy, trade and Itaipu*. Brasília: FUNAG.
- Liu, Gao, Tianchang Chen, Xin Sui, e Yasir Ahmed Solangi. 2023. "Examining and prioritizing the effect of sustainable energy on the job market to advance China's green workforce". *Heliyon* 9 (12): e22710. doi:10.1016/j.heliyon.2023.e22710.
- Llamosas, Cecilia, e Benjamin K. Sovacool. 2021. "Transboundary hydropower in contested contexts: Energy security, capabilities, and justice in comparative perspective". *Energy Strategy Reviews* 37: 100698.
doi:10.1016/j.esr.2021.100698.
- Malamud, Andrés. 2011. "A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy". *Latin American Politics and Society* 53 (3): 1–24. doi:10.1111/j.1548-2456.2011.00123.x.
- Manatschal, Anita, Verena Wisthaler, e Christina Isabel Zuber. 2020. "Making regional citizens? The political drivers and effects of subnational immigrant integration policies in Europe and North America". *Regional Studies* 54 (11): 1475–85.
doi:10.1080/00343404.2020.1808882.
- Mariano, Marcelo Passini, Haroldo Ramanzini Júnior, e Tullo Vigevani. 2021. "O Brasil e o Mercosul: atores domésticos e oscilações da política externa nos últimos 30 anos". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* 112: 15–54.
<https://doi.org/10.1590/0102-015054/112> scielo.
- Martí-Henneberg, Jordi. 2021. "From State-Building to European Integration: The Role of the Railway Network in the Territorial Integration of Europe, 1850–2020". *Social Science History* 45 (2): 221–31. doi:10.1017/ssh.2021.7.

- McDonald, Kristen, Peter Bosshard, e Nicole Brewer. 2009. “Exporting dams: China’s hydropower industry goes global”. *Understanding and linking the biophysical, socio economic and geopolitical effects of dams* 90: S294–302.
doi:10.1016/j.jenvman.2008.07.023.
- Meegdenburg, Hilde van. 2022. “Process Tracing: An Analyticist Approach”. In *Routledge Handbook of Foreign Policy Analysis Methods*. London: Routledge.
doi:10.4324/9781003139850.
- Mello, Leonel Itaussu Almeida. 1996. *Argentina e Brasil: A Balança de Poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume.
- Mellon, James G. 2010. “Myth, Legitimacy and Nationalism in Central Asia”. *Ethnopolitics* 9 (2). Routledge: 137–50. doi:10.1080/17449050902725660.
- Menezes, Alfredo da Mota. 1987. *A herança de Stroessner: Brasil – Paraguai, 1955-1980*. Campinas. SP: Papirus.
- Menga, Filippo. 2015. “Building a nation through a dam: the case of Rogun in Tajikistan”. *Nationalities Papers* 43 (3): 479–94.
doi:10.1080/00905992.2014.924489.
- . 2016a. “Domestic and International Dimensions of Transboundary Water Politics”. *Water Alternatives* 9 (3): 704-723.
- . 2016b. “Reconceptualizing hegemony: the circle of hydro-hegemony”.
doi:10.2166/WP.2015.063.
- Mirumachi, Naho. 2015. *Transboundary Water Politics in the Developing World*. London: Routledge.
- Mirzaei-Nodoushan, Fahimeh, Omid Bozorg-Haddad, Vijay P. Singh, e Hugo A. Loáiciga. 2021. “Analysis of long-term strategies of riparian countries in transboundary river basins”. *Scientific Reports* 11 (1): 20199.
doi:10.1038/s41598-021-99655-5.
- Mohamud, Maimuna, e Harry Verhoeven. 2016. “Re-Engineering the state, awakening the nation: Dams, islamist modernity and nationalist politics in Sudan”. *Water Alternatives* 9 (2): 182-202.
- Motta, Stew, Aaron T Wolf, e Lisa F Schipper. 2023. “Immaterial Infrastructures and Conflict in the Salween River Basin” *Water Alternatives* 16(3): 793-820

- Muller, Mike, Claud Chikozho, e Brian Hollingworth. 2015. “Water and Regional Integration: The Role of Water as a Driver of Regional Economic Integration in Southern Africa”. (March 2, 2015). *Water Research Commission Research Report 2252/1/14*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2725535>.
- Nautiyal, Himanshu, e Varun Goel. 2020. “Sustainability assessment of hydropower projects”. *Journal of Cleaner Production* 265: 121661. doi:10.1016/j.jclepro.2020.121661.
- Neto, Tomaz Espósito. 2023. “As posições paraguaias sobre as renegociações do Anexo C do Tratado de Itaipu (2023): uma visão divergente, crítica e brasileira | Paraguayan Positions On The Renegotiations Of Annex C Of Itaipu Treaty (2023): A Divergent, Critical Brazilian View”. *Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil* 12: e74790–e74790. doi:10.12957/neiba.2023.74790.
- Nolte, Detlef, e Luis L. Schenoni. 2021. “To lead or not to lead: regional powers and regional leadership”. *International Politics*, outubro. doi:10.1057/s41311-021-00355-8.
- Ocko, Ilissa B., e Steven P. Hamburg. 2019. “Climate Impacts of Hydropower: Enormous Differences among Facilities and over Time”. *Environmental Science & Technology* 53 (23): 14070–82. doi:10.1021/acs.est.9b05083.
- Ogino, Kaoru, Jongmi Son, e Mikiyasu Nakayama. 2021. “Effectiveness of hydropower development finance: evidence from Bhutan and Nepal”. *International Journal of Water Resources Development* 37 (3): 491–507. doi:10.1080/07900627.2020.1790342.
- Okpara, Uche T., Lindsay C. Stringer, e Andrew J. Dougill. 2018. “Integrating climate adaptation, water governance and conflict management policies in lake riparian zones: Insights from African drylands”. *Environmental Science & Policy* 79: 36–44. doi:10.1016/j.envsci.2017.10.002.
- Oliveira, Gisela. 2023. “Developing a codebook for qualitative data analysis: insights from a study on learning transfer between university and the workplace”. *International Journal of Research & Method in Education* 46 (3): 300–312. doi:10.1080/1743727X.2022.2128745.
- Oliveira, Nathalia Capellini Carvalho de. 2018. “A grande aceleração e a construção de barragens hidrelétricas no Brasil A grande aceleração e a construção de

- barragens hidrelétricas no Brasil”. *Varia Historia* 34 (65): 315–46.
doi:10.1590/0104-87752018000200003.
- Olvera-Garcia, Jaime, e Sipe Neil. 2020. “Examining how collaborative governance facilitates the implementation of natural resource planning policies: A water planning policy case from the Great Barrier Reef”. *Environmental Policy and Governance* 30 (3): 115–27. doi:10.1002/eet.1875.
- Patti, Carlo. 2021. *Brazil in the Global Nuclear Order 1945–2018*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Pecequillo, Cristina Soreanu. 2021. “Brazilian foreign policy: from the combined to the unbalanced axis (2003/2021)”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 64 (1). <https://doi.org/10.1590/0034-7329202100111>.
- Pedersen, Thomas. 2002. “Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration”. *Review of International Studies* 28 (4): 677–96.
- Pereira, Ana Karine, Frédéric Mertens, e Rebecca Abers. 2023. “A Construção de Capacidades Estatais em Políticas de Infraestrutura: Demandas Socioambientais e Heterogeneidades Estatais”. *Dados* 66(3),
<https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.3.285>.
- Petersen-Perlman, Jacob D., e Itay Fischhendler. 2018. “The weakness of the strong: re-examining power in transboundary water dynamics”. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 18 (2): 275–94.
doi:10.1007/s10784-018-9387-z.
- Pohl, Benjamin, Alexander Carius, Ken Conca, Geoffrey Dabelko, e Aaron T. Wolf. 2014. “The Rise of Hydro-Diplomacy: Strengthening foreign policy for transboundary waters”. Berlin: Adelphi.
- Porto-Gonçalves, Carlos Walter, e Pedro de Araújo Quental. 2012. “Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina”. *POLIS, Revista Latinoamericana* 11 (31). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30523346017>.
- Putnam, Robert D. 1988. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. *International Organization* 42 (3): 427–60.
- Queiroz, Fábio Albergaria de. 2012. *Hidropolítica e Segurança: as bacias Platina e Amazônica em perspectiva comparada*. Brasília: FUNAG.

- Quinn, John James, e Seyma Akyol. 2021. “Ethiopian Foreign Policy: A Weak State or a Regional Hegemon?” *Journal of Asian and African Studies* 56 (5): 1094–1118. doi:10.1177/00219096211007649.
- Rajamani, Lavanya. 2012. “The changing fortunes of differential treatment in the evolution of international environmental law”. *International Affairs* 88 (3): 605–23. doi:10.1111/j.1468-2346.2012.01091.x.
- Ramawadh, Sharoma, Diego Jara, Aaron T Wolf, e Jenniver Sehring. 2023. “Exploring Spirituality in Water Diplomacy”. *Water Alternatives* 16(3): 978-991.
- Rego, Marcos Lopez, Helio Arthur Reis Irigaray, e Renato Lago P. Chaves. 2017. “Symbolic Megaprojects: Historical Evidence of a Forgotten Dimension”. *Project Management Journal* 48 (6): 17–28. doi:10.1177/875697281704800603.
- Ribeiro, Ana Maria Motta, e Hugo Belarmino de Moraes. 2019. “Classe social, identidade e luta por Direitos Humanos no Movimento de Atingidos por Barragens - Brasil”. *Revista Direito e Práxis* 10 (junho): 1046–70. doi:10.1590/2179-8966/2018/32202.
- Ricupero, R. 2017. *A diplomacia na construção do Brasil: 1750 - 2016*. Rio de Janeiro: Versal.
- Rivarola Puntigliano, Andrés. 2011. “‘Geopolitics of Integration’ and the Imagination of South America”. *Geopolitics* 16 (4): 846–64. doi:10.1080/14650045.2010.549863.
- Rocha, Felipe Ferreira de Oliveira, Rodrigo Barros de Albuquerque, e Marcelo de Almeida Medeiros. 2018. “Do Concepts Matter? Latin America and South America in the Discourse of Brazilian Policymakers”. *Brazilian Political Science Review* 12. , 12(3), e0006. <https://doi.org/10.1590/1981-3821201800030006>.
- Rocha, Felipe Ferreira de Oliveira, e Marcelo de Almeida Medeiros. 2021. “American Regionalism and Brazilian Diplomatic Discourse (1946-2019)”. *Contexto Internacional* 43(1), 33–54. <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2019430100002>.
- Rogers, Sarah, Zali Fung, Vanessa Lamb, Ruth Gamble, Brooke Wilmsen, Fengshi Wu, e Xiao Han. 2023. “Beyond state politics in Asia’s transboundary rivers:

- Revisiting two decades of critical hydropolitics”. *Geography Compass* 17 (4): e12685. doi:10.1111/gec3.12685.
- Rojanasakul, Mira, e Max Bearak. 2023. “Is It a Lake, or a Battery? A New Kind of Hydropower Is Spreading Fast”. *The New York Times*.
<https://www.nytimes.com/interactive/2023/05/02/climate/hydroelectric-power-energy.html>.
- Sá Guimarães, Feliciano de, e Maria Herminia de Almeida. 2018. “Brazil’s entrepreneurial power in world politics: The role of great powers and regional politics for successful entrepreneurship”. *International Journal* 73 (4). doi:10.1177/0020702018810876.
- Sadoff, Claudia W., e David Grey. 2005. “Cooperation on International Rivers”. *Water International* 30 (4). Routledge: 420–27. doi:10.1080/02508060508691886.
- Sanna Markkanen, Judith Plummer Braeckman, e Pon Souvannaseng. 2020. “Mapping the evolving complexity of large hydropower project finance in low and lower-middle income countries”. *Green Finance* 2 (2): 151–72. doi:10.3934/GF.2020009.
- Saraiva, Miriam Gomes. 2010. “Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (spe), 151–168.
<https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300009>.
- Schipper, Frank, e Johan Schot. 2011. “Infrastructural Europeanism, or the project of building Europe on infrastructures: an introduction”. *History and Technology* 27 (3): 245–64. doi:10.1080/07341512.2011.604166.
- Schmitt, Judith Veranisa. 2008. “Os atingidos por Itaipu: História e memória. Oeste do Paraná, décadas de 1970 a 200”. Dissertação de Mestrado, Cascavel: Universidade Estadual do Oeste do Paraná.
- Schmitter, Philippe C. 2010. “A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* (80), 9–44.
<https://doi.org/10.1590/S0102-64452010000200002>.
- Schneider, Christina J. 2017. “The Political Economy of Regional Integration”. *Annual Review of Political Science* 20 (1): 229–48. doi:10.1146/annurev-polisci-051215-023006.

- Schot, Johan. 2010. "Transnational Infrastructures and the Origins of European Integration". In *Materializing Europe: Transnational Infrastructures and the Project of Europe*, 82–109. London: Palgrave Macmillan UK.
doi:10.1057/9780230292314_6.
- Schrag, Zachary. 2021. *The Princeton Guide to Historical Research*. Princeton: Princeton University Press. doi:10.1515/9780691215488.
- Seide, Wondwosen Michago, e Emanuele Fantini. 2023. "Emotions in Water Diplomacy: Negotiations on the Grand Ethiopian Renaissance Dam". *Water Alternatives* 16 (3): 912-929.
- Siegel, Karen M. 2017. "Regional Environmental Cooperation in the La Plata River Basin". Em *Regional Environmental Cooperation in South America: Processes, Drivers and Constraints*, 91–121. London: Palgrave Macmillan UK.
doi:10.1057/978-1-137-55874-9_4.
- Silvestri, Graciela. 2018. "Space, Nation, and Frontiers in the Rioplatense Discourse". Em *Big water: the making of the borderlands between Brazil, Argentina, and Paraguay*, 285–314. Tucson: The University of Arizona Press.
- Sneddon, Chris, e Coleen Fox. 2006. "Rethinking transboundary waters: A critical hydropolitics of the Mekong basin". *Political Geography* 25 (2): 181–202.
doi:10.1016/j.polgeo.2005.11.002.
- Soito, João Leonardo da Silva, e Marcos Aurélio Vasconcelos Freitas. 2011. "Amazon and the expansion of hydropower in Brazil: Vulnerability, impacts and possibilities for adaptation to global climate change". *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 15 (6): 3165–77. doi:10.1016/j.rser.2011.04.006.
- Souza, Matilde de, Franciely Torrente Veloso, Leticia Britto dos Santos, e Rebeca Bernardo da Silva Caeiro. 2014. "Governança de recursos comuns: bacias hidrográficas transfronteiriças". *Revista Brasileira de Política Internacional* 57 (2), 152–175. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400309>.
- Souza, Matilde De, e Bernardo Hoffman Versieux. 2015. "O Brasil na governança de recursos hídricos transfronteiriços: o papel da Agência Nacional de Águas na gestão da Bacia Amazônica." *Carta Internacional* 10 (3): 114–32.
doi:10.21530/ci.v10n3.2015.300.

- Sovacool, Benjamin K., e Götz Walter. 2019. "Internationalizing the political economy of hydroelectricity: security, development and sustainability in hydropower states". *Review of International Political Economy* 26 (1): 49–79.
doi:10.1080/09692290.2018.1511449.
- Steinberg, Gerald M. 1987. "Large-Scale National Projects as Political Symbols: The Case of Israel". *Comparative Politics* 19 (3): 331–46. doi:10.2307/421883.
- Subramanian, Ashok, Bridget Brown, e Aaron T. Wolf. 2014. "Understanding and overcoming risks to cooperation along transboundary rivers". *Water Policy* 16 (5): 824–43. doi:10.2166/wp.2014.010.
- Swyngedouw, Erik. 2007. "Technonatural Revolutions: The Scalar Politics of Franco's Hydro-Social Dream for Spain, 1939-1975". *Transactions of the Institute of British Geographers* 32 (1): 9–28.
- Tawfik, Rawia. 2016. "The Grand Ethiopian Renaissance Dam: a benefit-sharing project in the Eastern Nile?" *Water International* 41 (4):574–92.
doi:10.1080/02508060.2016.1170397.
- Tesfay, Asfaw H., Mulualet G. Gebreslassie, e Leif Lia. 2024. "Sustainability challenges of hydropower and its implication on Ethiopia's economy". *International Journal of Sustainable Engineering* 17 (1): 1–14.
doi:10.1080/19397038.2024.2318780.
- Tilt, Bryan, Yvonne Braun, e Daming He. 2009. "Social Impacts of Large Dam Projects: A Comparison of International Case Studies and Implications for Best Practice". *Journal of Environmental Management* 90 Suppl 3: S249-257.
doi:10.1016/j.jenvman.2008.07.030.
- Tortajada, Cecilia. 2010. "Water Governance: Some Critical Issues". *International Journal of Water Resources Development* 26 (2): 297–307.
doi:10.1080/07900621003683298.
- Toset, Hans Petter Wollebæk, Nils Petter Gleditsch, e Håvard Hegre. 2000. "Shared rivers and interstate conflict". *Political Geography* 19 (8): 971–96.
doi:10.1016/S0962-6298(00)00038-X.
- Tosun, Jale, e B Guy Peters. 2021. "The politics of climate change: Domestic and international responses to a global challenge". *International Political Science Review* 42 (1): 3–15. doi:10.1177/0192512120975659.

- Turgul, Alexandra, Melissa McCracken, Susanne Schmeier, Zoe H. Rosenblum, Lynette de Silva, e Aaron T. Wolf. 2024. "Reflections on transboundary water conflict and cooperation trends". *Water International* 49 (3–4): 274–88. doi:10.1080/02508060.2024.2321727.
- Uitto, Juha I. 2004. "Multi-country cooperation around shared waters: role of monitoring and evaluation". *Focus on the International Year of Freshwater* 14: 5–14. doi:10.1016/j.gloenvcha.2003.11.006.
- Vasani, Harsh. 2023. "International water law and hydropolitics: an enquiry into the water conflict between India and Nepal". *Water International* 48 (2): 259–81. doi:10.1080/02508060.2023.2176595.
- Vij, Sumit, Jeroen Warner, e Anamika Barua. 2020. "Power in water diplomacy". *Water International* 45 (4): 249–53. doi:10.1080/02508060.2020.1778833.
- Wang, Raymond Yu, Marleen van Rijswijk, e Liping Dai. 2022. "Improving connectivity in water governance: the implementation of water cooperation mechanisms in disparate political and social contexts". *International Journal of Water Resources Development* 38 (4): 545–53. doi:10.1080/07900627.2022.2071848.
- Warner, Jeroen, Naho Mirumachi, Rebecca L. Farnum, Mattia Grandi, Filippo Menga, e Mark Zeitoun. 2017. "Transboundary 'Hydro-hegemony': 10 Years Later". *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water* 4 (6): e1242.
- Wheeler, Kevin G., Mohammed Basheer, Zelalem T. Mekonnen, Sami O. Eltoum, Azeb Mersha, Gamal M. Abdo, Edith A. Zagona, Jim W. Hall, e Simon J. Dadson. 2016. "Cooperative filling approaches for the Grand Ethiopian Renaissance Dam". *Water International* 41 (4): 611–34. doi:10.1080/02508060.2016.1177698.
- Wojciechowski, Guilherme. 2023. "Paraguai suspende venda de energia à Argentina em usina binacional". *H2FOZ*. <https://www.h2foz.com.br/fronteira/paraguai-suspende-venda-energia-argentina/>.
- Wolf, Aaron. 1999. "Water Wars" and Water Reality: Conflict and Cooperation Along International Waterways". In *Environmental Change, Adaptation, and Security*. NATO ASI Series, vol 65. Springer: Dordrecht. https://doi.org/10.1007/978-94-011-4219-9_18

- . 2007. “Shared Waters: Conflict and Cooperation”. *Annual Review of Environment and Resources* 32 (1). Annual Reviews: 241–69.
doi:10.1146/annurev.energy.32.041006.101434.
- Wong Villanueva, Jose L., Tetsuo Kidokoro, e Fumihiko Seta. 2022. “Cross-Border Integration, Cooperation and Governance: A Systems Approach for Evaluating ‘Good’ Governance in Cross-Border Regions”. *Journal of Borderlands Studies* 37 (5): 1047–70. doi:10.1080/08865655.2020.1855227.
- World Commission on Dams. 2000. “Dams and Development: a new framework for decision-making”. London and Sterling: Earthscan.
- Wouters, Patricia, e A. Tarlock. 2007. “Are shared benefits of international waters an equitable apportionment?” *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 18.
- Wouters, Patricia, e Sergei Vinogradov. 2020. “Reframing the transboundary water discourse: Contextualized international law in practice”. *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 29 (3): 385–94.
doi:10.1111/reel.12361.
- Yegros, Ricardo Scavone, e Liliana M. Brezzo. 2013. *História das relações internacionais do Paraguai*. Brasília: FUNAG.
- Yihdego, Zeray, Alistair Rieu-Clarke, e Ana Elisa Cascão. 2016. “How has the Grand Ethiopian Renaissance Dam changed the legal, political, economic and scientific dynamics in the Nile Basin?” *Water International* 41 (4): 503–11.
doi:10.1080/02508060.2016.1209008.
- Yu, Yang, Yan Bo, Andrea Castelletti, Patrice Dumas, Jinyu Gao, Ximing Cai, Junguo Liu, et al. 2024. “Transboundary cooperation in infrastructure operation generates economic and environmental co-benefits in the Lancang-Mekong River Basin”. *Nature Water* 2 (6): 589–601. doi:10.1038/s44221-024-00246-1.
- Yüksel, I. 2009. “Hydroelectric Power in Developing Countries”. *Energy Sources, Part B: Economics, Planning, and Policy* 4 (4): 377–86.
doi:10.1080/15567240701756897.
- Zarfl, Christiane, Alexander E. Lumsdon, Jürgen Berlekamp, Laura Tydecks, e Klement Tockner. 2015. “A Global Boom in Hydropower Dam Construction”. *Aquatic Sciences* 77 (1): 161–70. doi:10.1007/s00027-014-0377-0.

- Zeitoun, Mark, e J. A. Allan. 2008. “Applying hegemony and power theory to transboundary water analysis”. *Water Policy* 10 (S2): 3–12. doi:10.2166/wp.2008.203.
- Zeitoun, Mark, Ana Elisa Cascão, Jeroen Warner, Naho Mirumachi, Nathaniel Matthews, Filippo Menga, e Rebecca Farnum. 2017. “Transboundary water interaction III: contest and compliance”. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 17 (2): 271–94. doi:10.1007/s10784-016-9325-x.
- Zeitoun, Mark, Naho Mirumachi, e Jeroen Warner. 2011. “Transboundary water interaction II: the influence of ‘soft’ power”. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 11 (2): 159–78. doi:10.1007/s10784-010-9134-6.
- Zeitoun, Mark, e Jeroen Warner. 2006. “Hydro-hegemony – a framework for analysis of trans-boundary water conflicts”. *Water Policy* 8 (5): 435–60. doi:10.2166/wp.2006.054.
- Zhang, Alice Tianbo, e Vincent Xinyi Gu. 2023. “Global Dam Tracker: A database of more than 35,000 dams with location, catchment, and attribute information”. *Scientific Data* 10 (1): 111. doi:10.1038/s41597-023-02008-2.