



## A DIALÉTICA DO DESENVOLVIMENTO E SEGURANÇA ENERGÉTICA BRASILEIROS SOB O PRISMA DE ITAIPU BINACIONAL.

*Natália Diniz Schwether<sup>1</sup>  
Tiago Gabriel Tasca<sup>2</sup>*

### RESUMO:

A conjugação do binômio segurança energética e desenvolvimento nacional engloba não só a perspectiva política e econômica, mas também o enfoque geopolítico. O desenho do presente contexto regional da geopolítica energética será tratado neste artigo através do diálogo com a perspectiva de Complexo Regional de Segurança, da Escola de Copenhague, ampliada à questão energética. Uma vez que se conjuga a energia como ameaça emergente, os estudos de segurança internacional apresentam um valioso instrumental analítico. Nesta análise, questões de amizade e inimizade funcionam como elementos-chave para a compreensão de como a dependência energética é percebida pelos atores, positiva ou negativamente. O delicado relacionamento Brasil – Paraguai no pós Guerra da Tríplice Aliança, apresenta-se como condição essencial no Complexo Regional de Segurança Energética (CRSE), sendo a Usina de Itaipu Binacional o dínamo das relações entre esses países. Entretanto, a instabilidade político-econômica paraguaia permanece sendo percebida pelo Brasil como uma questão potencialmente desestabilizadora, principalmente quando da posse de Fernando Lugo na presidência. Portanto, o preço elevado pago ao Paraguai pela energia proveniente de Itaipu, às difíceis condições pluviiais e o acionamento das usinas térmicas, atrelado a desafios futuros, pressionam a segurança energética e motivam o presente debate em torno da diversificação do *mix* energético brasileiro numa dialética de desenvolvimento nacional.

**Palavras-chave:** Segurança Energética; Complexos Regionais de Segurança; Brasil; Paraguai; Usina Hidrelétrica de Itaipu.

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista – UNESP.

<sup>2</sup> Graduando do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina.

**ABSTRACT:**

The combination of the binomial energy security and national development encompasses not only the political and economic perspective, but also the geopolitical focus. The design of this regional context of energy geopolitics will be treated in this article through dialogue with the prospect of Regional Security Complex, the Copenhagen School, extended to the energy issue. Since it combines the energy as an emerging threat, the international security studies provide a valuable analytical tool. In this analysis, issues of friendship and enmity work as the key to understanding how energy dependence is perceived by actors, positively or negatively. The delicate relationship Brazil - Paraguay in post War of the Triple Alliance, it is presented as an essential condition in the Regional Energy Security Complex, being the Itaipu Binational hydroelectric power station the dynamo of relations between these countries. However, political and economic instability of Paraguay remains perceived by Brazil as a potentially destabilizing issue, particularly in the Fernando Lugo's government. Therefore, the high price paid to Paraguay for energy from Itaipu, the hard rain conditions and the activation of the thermoelectric, in addition to future challenges, press the energy security and motivate the present debate on the diversification of the Brazilian energy mix.

**Keywords:** Energy Security; Regional Security Complexes; Brazil; Paraguay; Itaipu Hydroelectric.

**CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

A odisséia desenvolvimentista brasileira levada a cabo na década de 1970 colocou em evidência a supressão de *gaps* estruturais à industrialização brasileira e, dentre esses desafios, a questão energética assume caráter estratégico e geopolítico. A redução da dependência brasileira em fontes de energia constituiu-se, portanto, o cerne do desenvolvimento industrial brasileiro cujo sustentáculo encontrar-se-ia no próprio território nacional através de recursos naturais próprios. Diante disso e consoante os objetivos econômicos à época, buscou-se edificar e solidificar os eixos da segurança energética brasileira *pari passu* às demandas nacionais.

A conjuntura em questão descortinava o debate sobre um projeto energético via empreendimentos que assegurassem a ascensão econômica brasileira levando-se em conta as potencialidades naturais do Brasil e seu entorno. Com isso, a localização geoestratégica brasileira às margens da Bacia do Prata despertou

interesse que foi consubstanciado no diálogo da Ata de Iguaçu de 1966 que, aliada à dialética geopolítica da região, desaguou no Tratado de Itaipu<sup>3</sup>, em 1973.

Uma vez reconhecida a conjugação do binômio segurança energética e desenvolvimento nacional, a Usina de Itaipu Binacional torna-se o dínamo das relações entre Brasil e Paraguai. Contudo, a esteira dos recentes acontecimentos políticos no Paraguai ressoa desafios às renegociações do comércio energético da ciclópica Itaipu. Nesta perspectiva, o aumento do preço cobrado pelo Paraguai à sua parcela comercializável de energia para o Brasil bem como os riscos de suprimento, desestabilizam o interesse brasileiro que estava na gênese da cooperação bilateral: a sua segurança energética.

O desenho do presente contexto da geopolítica energética a que concerne Itaipu será tratado neste artigo através do diálogo com a perspectiva de Complexo Regional de Segurança, da Escola de Copenhague, ampliada à questão energética. Outrossim, o cenário conesulino personificado nas relações Brasil – Paraguai servirá de amálgama à relação energia e ameaça via instabilidade política. Busca-se, ademais, escalar os elementos da segurança energética, preço e suprimento, *vis-à-vis* aos atuais desafios ao desenvolvimento nacional.

## **COMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA ENERGÉTICA: UMA NARRATIVA TEÓRICA**

O renascer dos anos pós Guerra Fria e o conseqüente fim do embate ideológico entre as superpotências, permitiu que o conceito de segurança adquirisse novos contornos, distinguindo os partidários por uma separação entre estudos estratégicos e estudos de segurança, e os defensores de sua essência estritamente militar. O reflorescimento dos estudos de segurança esteve vinculado à ampliação do espectro, uma vez que as primeiras literaturas da área apontavam como principal dilema o equilíbrio militar e poucos eram aqueles que observavam a contribuição que as percepções e as crenças desempenhavam na ocorrência das guerras. Outrossim, fatores organizacionais, psicológicos e domésticos eram desprezados das análises.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/u13/tratadoitaipu.pdf>

O teórico Barry Buzan (1998) e seus colaboradores são expoentes no redimensionamento do conceito de segurança com a amplificação de temas que passam a permear as linhas da política internacional, abrangendo questões emergentes e importantes. Nesse novo enquadramento do mundo pós-bipolar, concede-se maior relevância à escassez dos recursos econômicos e à degradação do meio ambiente, com isso a energia toma forma dentro do molde da segurança econômica e individual. Segundo Igor Fuser (2013), a partir de 2000, a energia começa a ganhar novo enfoque com a percepção de “[...] desequilíbrio entre o crescimento acelerado do consumo global de energia e o ritmo mais lento da expansão da oferta de recursos energéticos [...]” (FUSER, I., pp. 148)

O novo desenvolvimento do campo pautou-se no método construtivista para as análises de segurança. A segurança é admitida como um ato de fala e a ênfase de seus estudos está, não na realidade objetiva da ameaça, e sim na maneira como os Estados reagem à ameaça percebida. Neste sentido, pode-se reconhecer a insegurança energética como ameaça ao bem-estar nacional e, portanto, passível de securitização<sup>4</sup>.

Diante disso, conceitua-se segurança energética como “suprimento confiável por um preço razoável” (BAUMANN, Florian. Pp. 4. Tradução nossa). Entretanto, não é interessante e, muitas vezes, gera efeitos negativos para sociedade o enquadramento de questões não militares como pertencentes à área de segurança. A apresentação de uma questão com caráter de extrema urgência inviabiliza o debate da política comum e demanda que os líderes tomem medidas mais efetivas, isto se torna um ato político com variadas consequências.

Pensar analiticamente a segurança energética requer entender o prisma multidimensional no qual ela se insere. Tal prisma engloba não só a perspectiva política e econômica, mas também o enfoque geopolítico que ela adquire. Portanto, no tabuleiro teórico no qual se conjuga a energia como ameaça emergente e os estudos de segurança internacional, a Escola de Copenhague apresenta um valioso instrumental analítico.

---

<sup>4</sup> Segundo Buzan e Waeber (1998), a securitização ocorre quando um assunto apresenta-se como ameaça existencial e requer medidas emergenciais que extrapolam a agenda política. Dessa forma, através do *speech act*, o tema entra na agenda de segurança.

As contribuições de Buzan e Waever se destacam por demonstrar a importância das dinâmicas que ocorrem em um nível de análise intermediário, estabelecendo como referência conceitual os Complexos Regionais de Segurança (CRS). Esta abordagem foi uma tentativa de reduzir a complexidade e facilitar a análise, afinal, um complexo de segurança é um conjunto de Estados que possuem problemas e percepções de ameaça demasiadamente interligadas, o que impossibilita a solução de um assunto nacional sem a observância dos demais Estados. Desta forma, a proximidade geográfica acarreta em um alto grau de interdependência no que tange à segurança entre as unidades. (BUZAN e WÆVER, 2003).

De acordo com a teoria exposta, a América do Sul foi usualmente classificada como um CRS do tipo padrão, afinal, há a presença de mais de uma potência regional. Além disso, faz-se importante ressaltar que este complexo é composto por duas estruturas sub-regionais: o Sub-complexo de Segurança do Cone Sul, formado por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, e o Sub-complexo de Segurança Andino que reúne Peru, Equador, Colômbia, Venezuela e Guiana.

A necessidade de tal divisão existe devido às dinâmicas regionais serem bastante distintas entre estes dois sub-complexos. No Sub-complexo de Segurança Andino há um foco de conflito entre a Venezuela e a Colômbia que dificulta o estabelecimento de práticas cooperativas entre os países, assim como o estabelecimento de acordos no âmbito da segurança é prejudicado. Por outro lado, no Sub-complexo de Segurança do Cone Sul, a atuação conjunta dos países em busca de um ambiente mais pacífico e harmonioso entende-se como mais plausível. Uma das hipóteses levantadas que conflui com essa percepção diz respeito à criação do Mercosul, o órgão seria um dos catalisadores para o aumento da confiança na região. (PAGLIARI, 2010).

Ao tangenciar à questão energética, a Teoria do CRS enfatiza a relação de dependência no campo da energia entre os Estados, podendo essa relação ser percebida como ameaça factível de ser securitizada. Portanto, dentro de um Complexo Regional de Segurança Energética (CRSE), a questão da dependência atua como dinamizador dessa estrutura. Por conseguinte, Mikko Palonkorpi (2006) aponta a estrutura do CRSE como dinâmica, se comparada a um complexo político-militar, uma vez que a dependência em uma fonte de energia pode oscilar.

Uma vez reconhecida a dependência, ela pode ser vista como positiva ou negativa. Quando ela é positiva, há uma relação mutualística de interdependência, sendo os participantes dessa relação beneficiários mútuos dos esforços empreendidos em termos energéticos. Uma dependência negativa é observada quando há uma dependência ameaçadora ou desigual, isto é, quando há riscos na em depender do suprimento: exemplo do caso da Geórgia por sua extrema dependência no gás russo<sup>5</sup> e do pano de fundo de Itaipu Binacional.

Em que pese a formação estrutural do CRSE, questões de amizade e inimizade funcionam como elementos-chave para a compreensão de como a dependência energética é percebida pelos atores do complexo. Diante disso, o contexto da América do Sul, em especial na Bacia do Prata, possui idiosincrasias no relacionamento entre seus pares, sobretudo entre Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai, países que compõem o Cone Sul.

Randall Schweller (2004), em *A theory of underbalancing*<sup>6</sup>, trabalha com uma análise da Tríplice Aliança (1864 – 1870) e desenvolve as questões de amizade e inimizade sementeas entre os três Estados durante os conflitos na Bacia do Prata. Dentro dessa narrativa, Schweller aponta de que forma a coesão interna dos Estados leva ao final da Guerra do Paraguai, sobretudo a coesão social paraguaia à época, explorando as consequências político-sociais vistas até hoje no relacionamento entre Brasil e Paraguai.

Transposto o conflito platino, o estreitamento de laços, ainda que diante do delicado relacionamento Brasil – Paraguai no pós Guerra da Tríplice Aliança, apresenta-se como condição essencial no CRSE. Por sua vez, a partir da percepção de amizade e inimizade, pode-se inferir, ainda que parcialmente, porque certas dependências energéticas são politizadas e/ou securitizadas enquanto outras não. Segundo Palonkorpi, um maior vínculo de inimizade torna mais propensa a ocorrência do processo de securitização, por outro lado, quando há um maior laço de amizade entre os Estados, uma relação via mercado toma forma, ou seja, uma

---

<sup>5</sup> Devido às questões separatistas na Geórgia, a Rússia utiliza o fornecimento do gás como arma política para pressionar este país. Michael Klare trabalha com o conceito de *oil weapon*: Petróleo como artifício de barganha, mas que pode ser empreendido num sentido mais amplo de recursos energéticos.

<sup>6</sup> *Underbalancing* ocorre quando um Estado percebe incorretamente o outro Estado como uma ameaça e utiliza seus recursos para estabelecer um equilíbrio. Isto provoca um desequilíbrio. (SCHWELLER, 2004).

ligação em que suprimento contínuo a preços razoáveis e estáveis é predominante. (PALONKORPI, 2006)

Haja vista a necessidade latente brasileira – em pleno desenvolvimento industrial – em empreender esforços para a implantação de Itaipu, um cenário estrutural do CRSE é desenhado. Palonkorpi (2006) propõe que os padrões desse Complexo, além de variarem, de acordo com as amizades e inimizades, podem ser afetados, ainda, por conjunturas da balança de poder regional. Assim, são fornecidas quatro opções estruturais a um CRSE: *status quo*, transformação interna, transformação externa e sobreposição (*overlay*).

Em termos estruturais, o CRSE desenvolve-se em torno da percepção de interdependência energética, alicerçado em superpotências deste setor. No contexto conesulino, o Paraguai encontra-se como grande exportador e produtor de energia, não obstante a crescente participação do Brasil no setor petrolífero e da Argentina nos setores térmico e hidrológico. (CIER, 2012).

Pautado na constante possibilidade de securitização em um CRSE, a dicotomia Estado x Transnacionais é ressaltada. Cabe ao processo da securitização, portanto, traduzir quem é o protagonista da segurança energética bem como revelar o que está especificamente ameaçado no cenário energético em questão. Em síntese, deve-se identificar e caracterizar o autor da securitização. Após esse processo, os motivos da securitização, sejam eles políticos (soberania estatal face à dependência energética), econômicos (preços) ou meramente securitários (ameaça emergencial), devem ser escalonados a fim de pavimentar o CRSE.

Outrossim, a díade Estado x Transnacionais pode tender a questões políticas ou econômicas de securitização. Quando a securitização é guiada pela força do mercado, as companhias de energia – IOCs – assumem a direção do processo. No entanto, quando se coloca em xeque a soberania estatal no tabuleiro energético, o Estado domina o jogo da securitização. A despeito da via de mão dupla assumida, Estados ou Transnacionais como autores da securitização, empresas de economia mista podem tornar difuso o protagonismo em torno desse processo.

A literatura de Hubbert, por sua vez, aborda a teoria do *Peak Oil*<sup>7</sup> como exemplificadora do papel da informação e tempo para os estudos de segurança

---

<sup>7</sup> A lente teórica do *Peak Oil* (ou *Hubbert's Peak*) permite observar que o ritmo de produção de um recurso escasso acelera-se a partir da sua descoberta e, ao passo que os recursos de extração mais

energética. O silogismo a ser feito, tendo como base a mesma, é o de: quanto mais informação se sabe sobre a escassez do petróleo, menor o risco de securitização; porém, quanto maior a incerteza da produção, maior a propensão a securitizar. Extrai-se, destarte, que a ideia de planejamento energético é fundamental para lidar com intempéries naturais, políticas e econômicas a fim de evitar choques bruscos no suprimento energético. (PALONKORPI, 2006)

Ao apontar os pilares que edificam o CRSE, faz-se mister a caracterização do Cone Sul. De acordo com Oscar Medeiros Filho (2007), no *locus* da análise do CRSE aqui apresentado, ocorre o fenômeno de inversão do dilema de segurança. O autor explica que as principais dificuldades do subcontinente estariam “na” fronteira – conflitos internos – e não questões “de” fronteira – problemas entre Estados. Posto isso, a ameaça, segundo Medeiros Filho, é o “vizinho fraco, incapaz de controlar seu próprio território, e não o vizinho forte”. (VILLA; MEDEIROS FILHO, 2007, *apud* MEDEIROS FILHO, 2014, p. 22-23)

Não obstante, a instabilidade político-econômica paraguaia permanece sendo percebida pelo Brasil como uma questão “na” fronteira potencialmente desestabilizadora, afinal, neste CRSE, o Brasil é refém das contingências, por esse motivo o presente debate em torno da diversificação do *mix* energético brasileiro é primordial e colocado por Daniel Yergin (2006) como a chave para a segurança energética desde o tempo de Churchill<sup>8</sup>. Consoante isso, o próximo capítulo busca evidenciar os condicionantes da construção de Itaipu e seus desdobramentos até o cenário atual.

## **DA GÊNESE À ENCRUZILHADA NEGOCIATÓRIA: A EMERGÊNCIA DE UM NOVO CONDICIONANTE À SEGURANÇA ENERGÉTICA BRASILEIRA**

---

fácil ou barata são explorados, atinge-se um ápice na extração que é seguido de declínio que tende a zero. Ao lograr esse acme, a extração diária de recursos apresentará caráter declinante, uma vez que esse momento configura-se como o zênite na produção mundial de petróleo. Outrossim, a abordagem de Hubbert estima que as reservas mais fáceis de serem exploradas serão alvo imediato de exploração, havendo um gradual desafio à exploração e extração de novas jazidas petrolíferas. (PIMENTEL, 2011)

<sup>8</sup> Diante da competição com a Alemanha no alvorecer da Primeira Guerra Mundial, Churchill opta pelo Petróleo como combustível da marinha britânica face ao carvão do seu próprio país. Essa decisão marca o início de um olhar estratégico para o Golfo Pérsico, colocando em cena novos desafios e condicionantes à segurança energética. (YERGIN, 2006)



A aquarela histórica de Itaipu é carregada de tons políticos desde a sua concepção estratégica na década de 1970. Inicialmente, é preciso identificar a construção de Itaipu intimamente ligada a questões políticas. O presidente paraguaio à época, Stroessner, era expoente da discussão em torno do debate fronteiriço que se erguia entre Brasil e Paraguai. Destarte, difíceis negociações sobre fronteira e aproveitamento hídrico emergem.

Diante do contencioso travado em meados de 1960 e o fato do Paraguai jamais ter contestado os tratados de limite de 1872, a diplomacia deste país lançava mão da resolução ao reivindicar soberania na vertente norte das Sete Quedas, antes da chegada ao Rio Paraná. Ressalta-se, ademais, a conspiração expansionista da qual o governo de Stroessner acusava o Brasil. Não obstante a dificuldade de se renegociar a área em litígio, o consenso se personifica na construção de uma usina hidrelétrica na fronteira entre os dois países. A Ata do Iguazu foi firmada em 22 de junho de 1966 dando início ao grupo de trabalho que viabilizaria, anos mais tarde, o Tratado de Iguazu. (OLIVEIRA, 2012)

A tônica do financiamento de Itaipu também dividiu a opinião brasileira, uma vez que era notória a debilidade econômica paraguaia para financiar o empreendimento. Isto posto, sabe-se que o Brasil sustentaria financeiramente a construção de Itaipu, mas colheria somente a metade dos resultados. A despeito do ônus financeiro ao qual caberia o Brasil arcar, a disputa geopolítica travada com a Argentina, a questão fronteiriça e a “dívida moral” da Guerra com o Paraguai, além da industrialização em pleno curso no Brasil catalisaram o envolvimento deste na construção da faraônica Itaipu. Com isso, a fala de Jorge Samek, diretor-geral brasileiro de Itaipu, enfatiza o teor político de Itaipu:

“Itaipu é a única obra do setor hidrelétrico brasileiro que não foi concebida originalmente pela Eletrobrás nem pelos órgãos de planejamento do setor. Sua gênese está associada à resolução definitiva de uma disputa de fronteira entre Brasil e Paraguai, que se arrastava desde o período colonial.” (SAMEK, Jorge. p.1)

Dado o interesse das empreiteiras brasileiras em construir Itaipu, a obra teve estímulo do empresariado brasileiro. Além disso, o Paraguai utilizou-se da disputa regional entre Brasil e Argentina na liderança da região para lograr vantagens de ambas as partes. Nesse panorama, contratos de compensação pela cessão de

energia<sup>9</sup> foram derivados do poder de barganha paraguaio diante do Brasil. Todavia, esses contratos podem ser vistos, segundo o diplomata Artur Oliveira, como um “prêmio pago pelo Brasil para que o Paraguai não vendesse sua energia a outros países.” (OLIVEIRA, A. p. 3), muito embora o Brasil seja o parceiro preferencial – e juridicamente apontado – pelo Tratado de Itaipu de 1973.

No que tange à concepção de Itaipu, a narrativa de Conant e Gold, por sua vez, enfatiza a incipiência da indústria da hidroeletricidade brasileira nos anos 1970-80, considerando que a Europa já havia explorado quase 60% do seu potencial hídrico enquanto a América do Sul se apropriava apenas de pouco mais de 5% de todo o aproveitamento hidroelétrico regional. (CONANT e GOLD, 1981) Valendo-se dessas características geográficas regionais, o embrião do projeto hídrico-energético entra em cena já na década de 1950 com a inércia vencida apenas com a assinatura do Tratado de Itaipu de 1973.

O marco jurídico estabelecido pelo Tratado de Itaipu, sobretudo pelo Anexo C<sup>10</sup>, germina o debate acerca do preço. De acordo com o instrumento jurídico de 1973, o preço da energia tem de ser igual a seu preço de custo. Destarte, em 1986, o Brasil negociou o preço pago pela energia, que era de US\$ 16,50 kW/mês e foi para US\$ 10,00 kW/mês. O Paraguai considerou esse processo negociatório danoso ao Tratado de Itaipu, sendo o barateamento do preço pago pelo Brasil a causa para a crescente dívida gerada em Itaipu na década de 1990, sendo o Estado paraguaio.

Já na renegociação de 1997, a dolarização da dívida unificou a contabilidade da empresa colocando em xeque a crítica feita pelos paraguaios acerca do endividamento de Itaipu e sobre o Tratado de Itaipu ser ilegítimo por ser resultante do consenso de duas ditaduras (de Stroessner e Médici).

A crítica paraguaia ao Tratado de Iguaçu sobre a impossibilidade deste vender a energia excedente a terceiros pode ser contestada com o fato de que apenas o Brasil, neste entorno regional, ter mercado significativo para comprar a

---

<sup>9</sup> Gerados diante da insatisfação de Stroessner em pagar os *royalties* na compra de energia. Conceituam-se esses contratos como: “Custo adicional pago pelo Brasil diretamente ao Paraguai. Em linguagem leiga, é o equivalente a comprar um produto, pagar o seu preço e depois ainda pagar uma quantia extra ao vendedor por ele ter vendido a mercadoria.” (OLIVEIRA, 2012. P. 67)

<sup>10</sup> Disponível em: [https://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/anexos\\_fckeditor/institucional/pt/anexoC.doc](https://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/anexos_fckeditor/institucional/pt/anexoC.doc).

energia excedente de Itaipu<sup>11</sup>. À guisa de elucidação, o *World Fact Book* da CIA aponta, em dados de 2014, o consumo estimado da Argentina (114 bilhões de kWh), do Chile (58,9 bilhões de kWh) e do Uruguai (9,3 bilhões de kWh) que, em relação à metade paraguaia de Itaipu equivaleria a 83% do consumo anual chileno, 43% do argentino e 529% do uruguaio. Enquanto esses países apresentam um coeficiente de consumo energético que inviabilizaria a compra do Paraguai, o Brasil, com um consumo de 478,8 bilhões de kWh tem 10% do seu mercado energético sustentado na importação de energia paraguaia de Itaipu.

O difícil equacionamento das questões derivadas de Itaipu conhece seu clímax com o governo de Fernando Lugo a partir de 2008. Este presidente coloca em evidência a posição do Brasil como explorador dos recursos paraguaios e se refere à data da assinatura do Tratado de Itaipu como “dia negro” e “símbolo do entreguismo”<sup>12</sup>. Diante dessas ideias, Lugo estrutura sua campanha eleitoral com enfoque da usina hidrelétrica, segundo ele era um ponto de reivindicação coletiva sufocada por décadas.

O diálogo político protagonizado pelo presidente paraguaio atravancava as iniciativas de cooperação técnica, além de apelar à Corte Internacional de Justiça, em Haia. Em meados de maio de 2008, a ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, o diretor-geral brasileiro de Itaipu, Jorge Samek, e o ministro das Minas e Energia, Edison Lobão, reafirmaram a falta de intenção brasileira em negociar o Tratado de Itaipu. Demais disso, a opinião dentro do Itamaraty era a de que Lugo cometia um equívoco em culpar Itaipu pela adversa situação doméstica paraguaia.

Desde a posse de Lugo, as relações entre ele e Lula ficaram tencionadas. A despeito do Brasil ser o principal parceiro comercial paraguaio, Lugo não hesitou em frear acordos e obstar, de forma intransigente, o aprofundamento das relações

---

<sup>11</sup> Muito embora o artigo sexto do Tratado de Itaipu tenha sido negociado em 2009 e permite que o Paraguai negocie seu excedente de energia a terceiros mercados a partir de 2023. Todavia, deverá custear a distribuição do produto até seus clientes, o que encarecerá o valor de produção de sua energia, podendo torná-la menos competitiva.

<sup>12</sup> “Recordamos ese día negro para el país [...] 26 de abril del 1973. Negros nubarrones cubrían la patria cuando se entregaban unas firmas, el Tratado de Itaipú. El Tratado que ha sido firmado nada más y nada menos que por el dictador Alfredo Stroessner y el brasileño que provocaba una grave afrenta a la soberanía nacional. Por eso, ese día ha sido un capítulo más, aunque tal vez, el más importante dentro de una política exterior por el entreguismo de nuestra soberanía.” (LUGO, Fernando. 2011)

bilaterais. É preciso ressaltar que Lugo absorveu a influência de Evo Morales, que recentemente havia nacionalizado o setor gasífero na Bolívia, e sofria pressões políticas da oposição e de seu próprio governo. (OLIVEIRA, 2012)

O propulsor da pressão política paraguaia sobre Itaipu se dá em razão desta ser essencial ao Brasil. Sem embargo, tal país deve considerar o fato de que interromper o abastecimento de energia poderia gerar uma retaliação brasileira, ação contraproducente dado a importância do Brasil à economia paraguaia. Assim como a ainda incipiente perda de importância de Itaipu à matriz energética brasileira, devido à construção de outras hidrelétricas interligadas a rede nacional de energia, pode futuramente representar impactos ao Paraguai.

No limiar da pressão política paraguaia, o chanceler Celso Amorim, em 2009, anunciou o aceite brasileiro em negociar a energia de Itaipu diretamente ao mercado brasileiro, este foi então considerado pelo chanceler o possível confronto entre Brasil e Paraguai no seio do Mercosul. O desfecho previa que o Paraguai comercializasse, o excedente da energia de Itaipu diretamente ao mercado brasileiro através da Administración Nacional de Electricidad (Ande), estatal paraguaia (não necessitando mais a negociação com a Eletrobrás). Ademais, ocorreu a triplicação da compensação pela cessão de energia.

Nesta seara de aparente resolução do contencioso energético de Itaipu outras questões emergem e se projetam como desafios do futuro, desafios estes que apontam para novas renegociações, sobretudo para o ano de 2023, quando Itaipu estiver de fato amortizada<sup>13</sup>. Em adição, Lugo deixa o governo do Paraguai em 2012, destituído, em consequência o Estado paraguaio também deixaria de participar do Mercosul, mas já reingressou em 2014.

Não obstante o bom relacionamento entre Horacio Cartes, atual presidente do Paraguai, e Dilma Rousseff, o horizonte de Itaipu ainda é incerto e demanda atenção. No âmbito doméstico, a triplicação do valor pago à energia paraguaia foi contestada no Congresso Nacional, com potencialidades de onerar o consumidor e as indústrias nacionais com prejuízos ao desenvolvimento brasileiro. A próxima seção buscará arquitetar os pontos de vulnerabilidade nacional face à Itaipu em

---

<sup>13</sup> Deve-se recordar que 60% do preço da energia de Itaipu destina-se ao pagamento da dívida, que estará completamente amortizada em 2023. (OLIVEIRA, 2012).

consonância com os pontos de inflexão delineados pelo arcabouço teórico anteriormente desenvolvido.

## **SOBERANIA ENERGÉTICA PARAGUAIA E SEGURANÇA ENERGÉTICA BRASILEIRA: UMA DIVISÓRIA DE LINHA TÊNUE**

O alvorecer do primeiro governo de Dilma Rousseff trouxe consigo o Decreto nº 7.506<sup>14</sup>, de 27 de junho de 2011, o qual promulga o novo fator multiplicativo 15,3 (três vezes maior do que o anterior) para cada gigawatt-hora cedido ao Brasil em harmonia com o Anexo C do Tratado de Itaipu. Isto posto, cabe lembrar que este aumento, que reitera a soberania energética paraguaia, não recairia sobre a tarifa de energia elétrica paga pelo consumidor, mas sim seria o Tesouro Nacional o qual pagaria com reservas acumuladas<sup>15</sup>. (BRASIL, 2011)

Aparentemente, a questão parecia facilmente solúvel em termos políticos (pela votação favorável no Congresso) e econômicos (uma vez que o custo adicional não seria de responsabilidade do consumidor), todavia uma cisão de opiniões no Senado aponta para um horizonte instável, uma vez que não se sabe por quanto tempo o Tesouro Nacional terá condições de sustentar a nova rolagem de dívidas – além de sobrecarregá-lo – sem que estas sejam repassadas ao consumidor.

A dificuldade consensual dentro do Brasil acerca do novo preço a ser pago à energia importada contrasta, segundo Baumann (2008), com um dos pilares que edificam a segurança energética: o preço. Diante desse novo condicionante, o preço elevado aliado às difíceis condições pluviiais e ao acionamento das usinas térmicas encarecem ainda mais a energia utilizada no Brasil<sup>16</sup>. Esse encadeamento, por sua vez, pressiona a segurança energética brasileira e demanda o garimpo de novas alternativas que não afetem o bem-estar nacional. Junto a isso, os atrasos nas obras de novas hidrelétricas, no Brasil, deixaram de incorporar nos últimos anos cerca de

---

<sup>14</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7506.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7506.htm)

<sup>15</sup> Considerando-se que o Tesouro Nacional detém 2/3 dos títulos da dívida e a Eletrobrás tem o terço restante. (CORDEIRO, Enio)

<sup>16</sup> “No ano passado e neste ano, o custo da energia elétrica tem sido realmente alto, porque o regime hidrológico não está muito favorável, temos despachado todas as térmicas, que têm um custo mais alto”, explicou o diretor-geral da Aneel, Romeu Rufino. (AGÊNCIA BRASIL, 2015)

10Gw ao sistema interligado, além do prejuízo financeiro de R\$ 11 bilhões com o acionamento das térmicas em lugar das hidrelétricas que não ficaram prontas.

Em que pese o custo da energia para o desenvolvimento industrial, é notável o encarecimento dos recursos energéticos para o empresariado. De forma simples, a indústria brasileira perde competitividade na atração de investimento devido ao alto custo da energia. A FIRJAN – RJ já apontava, em 2011, que a tarifa de energia elétrica industrial brasileira é 134% maior do que a média das tarifas dos BRIC. Neste ano de 2015, os custos de geração, transmissão e distribuição de energia constituem cerca de 54,8% da Tarifa Média Brasil.

Perante o exposto e reiterando o pensamento de Oscar Medeiros Filho (2007), o Cone Sul está permeado de questões “na” fronteira, ou seja, a preocupação reside dentro das fronteiras dos seus vizinhos. Afinal, o Paraguai atualmente ocupa a 150ª posição, de um total de 175 países, no *Corruption Perception Index*<sup>17</sup>, o que indica que a máquina pública paraguaia possui elevado grau de corrupção. Outrossim, também ocupa a 92ª posição, de um total de 189 países, no *Doing Business Index*<sup>18</sup>, traduzindo-se em relativo mercado regulado para as empresas. Ademais, a inexistência de uma conexão ferroviária com o Atlântico e com o Pacífico associada à má condição das rodovias dificulta o escoamento da produção paraguaia.

Os índices apontam em direção a um país em rota de desenvolvimento, o que vem sendo demonstrado na impulsão econômica paraguaia nos últimos anos. Em 2013, o PIB paraguaio cresceu 14% (terceiro maior crescimento no ano) e foi acompanhado com um aumento da demanda energética em 30 vezes nos últimos 40 anos, segundo a Assessoria de Imprensa de Itaipu. Gradativamente, a soberania energética paraguaia assume traços cada vez mais marcantes e seus reflexos para o Brasil não podem deixar de ser notados. Por soberania energética entende-se, segundo o pesquisador argentino Gustavo Lahoud:

[...] a capacidade de uma comunidade política para exercer o controle e a autoridade e para regular de maneira racional e sustentável a exploração dos recursos energéticos, conservando uma margem de manobra e uma liberdade de ação que lhe permitam minimizar os custos associados às

---

<sup>17</sup> Disponível em: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

<sup>18</sup> Disponível em: <http://www.doingbusiness.org/rankings>

pressões externas dos atores estratégicos que rivalizam pela obtenção desses recursos.

A era do presidente Fernando Lugo mostrou sua intransigência e corroborou a radicalidade paraguaia em negociar a questão energética com o Brasil. Relembra-se que Lugo, apesar da importância comercial brasileira ao Paraguai, obstou inúmeros acordos de cooperação entre seu país e o Brasil. Dentre esses acordos<sup>19</sup>, a dificuldade dos brasiguaios a lograrem benefícios via política migratória. Ademais, o presidente Lugo utilizou os brasiguaios, que somados são mais de 300 mil, como forma de pressionar o governo brasileiro a se posicionar diante da renegociação. (OLIVEIRA, Artur. 2012.)

O ex-presidente paraguaio, Fernando Lugo, reforçou ainda mais a mentalidade rentista de Itaipu associada a um perfil econômico essencialmente agrícola no Paraguai<sup>20</sup>. Enio Cordeiro ressalta na questão do Paraguai acreditar que Itaipu ainda não teria gerado os benefícios esperados ao país como motor de desenvolvimento econômico e de justiça social. Alia-se a isto a falta de água em Ciudad del Este (que fica ao lado de um dos maiores reservatórios de água existentes) além da obsoleta e ineficiente rede de transmissão paraguaia que provoca apagões. (CORDEIRO, Enio, 2009)

A dificuldade de equacionar a instabilidade política e desenvolvimentista no Paraguai com a segurança de suprimento ao Brasil evidenciam uma relação de dependência negativa entre os dois países. Primeiramente porque o Brasil tem uma parcela da sua matriz energética calcada em Itaipu e, com isso, está vulnerável a quaisquer cortes de suprimento (como ficou iminente no governo de Lugo) e a sucessivas renegociações de preço, este que já foi triplicado. Demais disso, as implicações da amortização completa de Itaipu, prevista para 2023, ainda são incertas para o Brasil.

A arquitetura do CRSE no Cone Sul com dinâmicas de securitização e dessecuritização vem à tona à medida que ameaças ao preço e ao suprimento são colocadas no debate. Na região conesulina, o corte de suprimento energético já foi empreendido pela Argentina<sup>21</sup> e não é descartado no seu sentido de *oil weapon*

---

<sup>19</sup> Acordos de Residência e Regularização Migratória do Mercosul.

<sup>20</sup> “Os produtos de “média e alta” tecnologias representam menos de 5% das exportações totais do país.” (CORDEIRO, Enio. Pp. 6)

<sup>21</sup> Para vender a chilenos e uruguaios [a energia de Itaipu], existe o complicador adicional de que a energia teria de passar pela Argentina, país que já cortou o fornecimento de gás ao Chile, atrapalhou

como articula Michael Klare (2006). As sucessivas renegociações que tomaram forma no governo Lugo também mostram a insatisfação paraguaia com relação ao preço pago pelo Brasil e que está intimamente relacionada à mentalidade rentista de Itaipu em muitos paraguaios. Demais disso, o preço, que hoje é de responsabilidade do Tesouro Nacional brasileiro tenderá a recair sobre a sociedade brasileira, o que ameaça o bem-estar do consumidor, problematizando a segurança individual a qual desperta atenção nos estudos de segurança internacional no pós Guerra Fria.

A despeito do exemplo da usina de Itaipu ser modelo de desenvolvimento sustentável<sup>22</sup> para o mundo, o Brasil ainda percebe a segurança energética nacional oscilando em torno de interesses e ambições paraguaios. Semelhantemente ao que aconteceu na Bolívia em 2006 com a nacionalização do setor gasífero, situação em que o Brasil busca alternativas à dependência do gás natural boliviano via iniciativas de GNL, empreender esforços assim deve ser repensado também diante de Itaipu.

A soberania energética paraguaia, pedra basilar da campanha de Lugo e que ainda encontra resquícios na mentalidade dos paraguaios sob o governo de Cartes, é contrastada com a segurança energética brasileira uma vez que as demandas dos dois lados são de difícil e delicado equacionamento.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O tabuleiro energético conesulino articula questões de aumento de preço e instabilidade no tocante ao suprimento energético. A questão da dependência negativa traduzida em uma dinâmica de CRSE traz a iminência de se pensar em termos de estratégia e desenvolvimento face à dependência brasileira na energia provinda de Itaipu. Reconhecendo que a segurança energética atualmente deve ser observada em um contexto mais amplo e caracterizado pela interdependência estatal, as relações e acordos estabelecidos de forma multilateral ou bilateral impactam diretamente na segurança daqueles países, consolida Daniel Yergin

---

o financiamento de linha de transmissão entre Brasil e Uruguai pelo Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul e tem colocado obstáculos para a exportação de energia da hidrelétrica paraguaia de Acaray ao Uruguai. Esse pode ser problema maior do que a ausência de linhas de transmissão para levar a energia paraguaia de Itaipu a outros mercados, obra jamais empreendida pelo Paraguai. (OLIVEIRA, Artur. Pp. 67)

<sup>22</sup> A responsabilidade social e ambiental de Itaipu não estava prevista originalmente no Tratado e foi estabelecida em Notas Reversais assinadas em 2005. (CORDEIRO, Enio. 2009. P. 3)



(2006).

O mecanismo radical de Lugo para angariar benefícios nas negociações de 2009 (questão dos brasiguaios aliada à mentalidade rentista) trouxe desafios que são somados às incertezas do próximo acordo financeiro previsto para 2023 e à difícil perspectiva energético-hidrológica brasileira (atrasos de obras, baixo índice pluviométrico e aumento da tarifa de energia). Adere-se a isto a inconsistência a que se concerne todas as negociações de âmbito regional serem realizadas em moeda norte-americana, o dólar, inviabilizando a geração de divisas e o fortalecimento do mercado sul-americano e, em contrapartida, aumentando a vulnerabilidade externa dos países.

A principal questão levantada no tangente à segurança energética brasileira face ao Paraguai concerne à política doméstica paraguaia e suas oscilações, as quais aumentam a instabilidade brasileira no seu futuro energético. A literatura de Oscar Medeiros Filho (2007) deixa claro o enfoque nos problemas internos dos Estados como principal dinamizador das relações de defesa e de segurança regionais no Cone Sul. Posto isso, uma estratégia em níveis de energia deve ser pensada a fim de continuar a sustentar o desenvolvimento brasileiro sem ônus à sociedade.

Dessa forma, urge-se criar instituições sul-americanas interligadas e inteligentes, ao mesmo tempo em que, o Brasil deve pleitear construir novas usinas hidrelétricas e demais da categoria das renováveis, não obstante o atraso nas obras, bem como a interligação do sistema elétrico brasileiro deve ser vista como redução da dependência energética negativa que se consolida entre Brasil e Paraguai. A recente inauguração do linhão de 500kV, em 2013, buscou consolidar linhas de confiança entre os dois países, além de estreitar os laços dentro do Mercosul.

Destarte, cabe-nos ressaltar, uma vez mais, o papel fulcral da energia ao desenvolvimento e industrialização da nossa região, e, especificamente, do Brasil. O assunto merece atenção especial no planejamento nacional, a fim de que se evite interrupções de fornecimento, e, portanto haja uma margem de manobra segura em caso de choques. Ademais, deve-se pleitear por uma estratégia clara de ação para os próximos anos, amparada pela diversificação de matrizes de produção. Afinal, a energia e o controle de suas fontes, são elementos cruciais de poder e de riqueza no âmbito das relações internacionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMANN, Florian. *Energy Security as a multidimensional concept*. No. 1. Março de 2008. Research Group on European Affairs.

BLANCO, Luis Fernando. *O novo acordo Brasil - Paraguai e a renegociação do Tratado de Itaipu: enfim uma postura de liderança sub-regional?* Disponível em: <[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_17309-544-5-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_17309-544-5-30.pdf)>. Acesso em 15 abr. 2015.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CIER. *Síntesis informativa energética de los países de la CIER*. Comisión de Integración Energética Regional. 33p.

CORDEIRO, Enio. *O Tratado de Itaipu e os Acordos Alcançados com o Paraguai*. Ano 2. No. 7. Outubro-dezembro 2009.

FUSER, Igor. *Energia e Relações Internacionais*. Vol. 2. Ed. Saraiva. 224 p. Coleção Relações Internacionais. ISBN: 978-85-02-20048-7. 2013.

ITAIPU, Assessoria de imprensa. *Presidente do Paraguai inaugura obras na subestação da margem direita de Itaipu*. 4 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.revista100fronteiras.com.br/2014/12/04/presidente-do-paraguai-inaugura-obras-na-subestacao-da-margem-direita-de-itaipu/>>. Acesso em 15 abr. 2015.

LAHOUD, Gustavo. *Una aproximación Teórica a la Soberanía Energética e Integración Regional Sudamericana*. Buenos Aires: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Universidad del Salvador 2005. P. 7.

MARQUES, Gerusa. *Lugo está numa “saia justa” com Itaipu, diz diplomata*. Estadão. 6 maio 2008. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,lugo-esta-numa-saia-justa-com-itaipu-diz-diplomata,168262>>. Acesso em 15 abr. 2015.

MEDEIROS FILHO, Oscar. *Breve Panorama de Segurança na América do Sul*. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). *O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: Ipea, 2014. p. 21-42.

OLIVEIRA, Artur. *A outra história de Itaipu*. Revista Interesse Nacional. Ano 5. No. 17. Abril – Junho de 2012. Pp. 64 - 74. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/site/wp-content/uploads/2013/06/revista-interesse-nacional-edicao-17.pdf>>. Acesso em 14 abr. 2015

PAGLIARI, G. C. *Segurança e Defesa na América do Sul: a Cooperação Regional e o Papel do Brasil*. Diálogo Canoas n.16 p.13-29 jan-jun 2010.

PALONKORPI, M. *Energy Security and the Regional Security Complex Theory*. University of Helsinki, Finnish Centre for Russian and Eastern European Studies. 2006.

SAMEK, Jorge. *Samek defende Itaipu como modelo de integração*. Jornal de Itaipu Eletrônico. 04 dez. 2012. Disponível em: < <https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/samek-defende-itaipu-como-modelo-de-integracao?page=63>>. Acesso em 19 abr. 2015.

SCHWELLER, Randall. *Unanswered threats: political constraints on the balance of power*. Princeton: Princeton University Press, 2006. p. 85-102.

YERGIN, Daniel. *Ensuring Energy Security*. Foreign Affairs. Vol. 85. No. 2. March-April 2006. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/61510/daniel-yergin/ensuring-energy-security>>. Acesso em: 20 abr. 2015.