Universidade de São Paulo

Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas

Departamento de Geografia

Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana

PAULO INACIO JUNIOR

CONFLITOS NO USO DAS AGUAS TRANSFRONTEIRIÇAS: O CASO DA ITAIPU BINACIONAL

São Paulo

2018

Universidade de São Paulo

Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas

Departamento de Geografia

Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana

PAULO INACIO JUNIOR

CONFLITOS NO USO DAS AGUAS TRANSFRONTEIRIÇAS: O CASO DA ITAIPU BINACIONAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como requisito para o título de Mestre.

São Paulo

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

P35c

Paulo, Inacio Junior
Conflitos no uso das águas transfronteiriças: o caso da Itaipu Binacional / Inacio Junior Paulo ; orientador Wagner Costa Ribeiro. - São Paulo, 2018.
99 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia. Área de concentração: Geografia Humana.

1. Geografia Política. 2. Conflitos Internacionais. 3. Bacia do Prata. 4. Energia Hidrelétrica . 5. Conflito Internacional. I. Ribeiro, Wagner Costa, orient. II. Título.

Resumo

Esta dissertação tem o objetivo de examinar o comportamento do estado brasileiro diante das manifestações de insatisfação do Paraguai com o Tratado de Itaipu que reivindicou renegociações sobre o uso da água e a distribuição da geração elétrica. Elas resultaram em revisões de partes do Tratado ao longo da década de 2000. O subsistema platino está dividido em dois tempos, o primeiro de ocupação da fronteira, no período da construção da usina em que a ordem regional rivalizava com a Argentina, e o segundo a partir da década de 2000, quando se consolida uma nova ordem regional voltada à integração. A Itaipu Binacional usa as águas transfronteiriças da bacia onde os dois Estados fazem fronteira e sua existência depende do alinhamento de interesses entre os Estados ribeirinhos no projeto binacional. Isto demonstrou a superação da função de separação política, no entanto tornou mais evidente as desigualdades entre as Partes. As assimetrias no uso das águas transfronteiriças revelam relações de poder entre os Estados ribeirinhos e sugere a existência de agente hidro-hegemônico. No diálogo entre Geografia Política, Geopolítica e Relações Internacionais, defende-se a ideia de que o uso compartilhado da água transfronteiriça impõe uma realidade de interdependente que adapta o comportamento dos Estados, a distribuição de poder e as suas fontes, mas, mesmo assim, mantém a racionalidade estratégica autointeressada. Para viabilizar a investigação foram analisados documentos elaborados pelo Itamaraty e pela Itaipu Binacional, além de fontes secundárias.

Abstract

This dissertation aims to examine the behavior of the Brazilian state in face of the manifestations of dissatisfaction of Paraguay with the Treaty of Itaipu that demanded renegotiations on the use of water and the distribution of electricity generation. They resulted in revisions of parts of the Treaty throughout the 2000s. The Platinum subsystem is divided into two periods, the first to occupy the frontier, during the construction of the plant in which the regional order rivaled Argentina, and the second from the 2000s, when a new regional order for integration was consolidated. Itaipu Binacional uses the transboundary waters of the basin where the two States border and their existence depends on the alignment of interests among the riparian states in the binational project. This has demonstrated the overcoming of the political separation function, but has made more evident the inequalities between the Parties. Asymmetries in the use of transboundary waters reveal power relations among riparian states and suggests the existence of a hydrohegemonic agent. In the dialogue between Political Geography, Geopolitics and International Relations, the idea is defended that the shared use of transboundary water imposes an interdependent reality that adapts the behavior of States, the distribution of power and its sources, maintains the self-interested strategic rationality. In order to facilitate the investigation, documents prepared by Itamaraty and Itaipu Binacional were analyzed, as well as secondary sources.

AGRADECIMENTOS

Ao meu professor e orientador, Wagner Costa Ribeiro, por toda paciência e ensinamentos.

Aos professores Wanderley Messias da Costa e Helena Margarido Moreira, pelas conversas e instruções.

À FAPESP e ao CNPQ pelo suporte ao longo dessa pesquisa desde idos de Iniciação Científica.

SUMÁRIO

Introdução.....6

As Políticas de Estado.....8

A Bacia do Prata e o Tratado de Itaipu.....59

O Brasil nas negociações da Itaipu Binacional.....66

Considerações Finais.....88

Introdução

A organização política em Estados é parte da realidade social e possuem uma territorialidade própria, sendo também parte e objeto da Geografia Política. Acontece que o Estado no desenvolver da história teve transformadas as fontes de poder e as suas relações entre Estados. Alterando também sua relação com o espaço do globo.

Uma forte distinção entre a Geografia Política clássica e a contemporânea assinala o âmbito da escala da territorialidade do poder. Castro (2005) encontra três formas distintas de investigação da relação para o tema, a primeira é a sociológica, mais ligada às redes e também às comunicações transnacionais, nela se identifica que a centralização do poder do Estado não condiz com as demandas das sociedades internamente diversificadas e em disputa, ao que esta seria uma das razões para a fragilização do Estado; a segunda é a investigação da economia política, esta busca respostas nas estruturas da sociedade, uma determinação notoriamente econômica sobre todas as outras relações, esta incorpora a perspectiva mais holística e generalizante. Por último, a da ciência política, na qual o aparato do Estado é o mais revelador dos fatos políticos. Nesta forma de investigação, as formalizações e os comportamentos das entidades políticas revelam interesses na sociedade, a escala da investigação podem ser os municípios, unidades federativas, Estados, etc. Ocorre que a própria autora, no mesmo trabalho defende um "pluralismo metodológico pode ser mais adequado diante de problemas complexos que não se resolvem com modelos explicativos únicos." (CASTRO, 2005, p. 29).

Destas características, o território é abordado na Geografia Política como a base material de agrupamentos humanos, é permitido dizer isto porque o Estado não é a única organização política que elabora sobre a materialidade possível. Na história a organização política da sociedade sofreu transformações até chegar no modelo de Estado-nação e nada impede que no futuro ele deixe de existir. No entanto, cabe evidenciar que o Estado é a instituição política pretensamente legítima porque incorpora a totalidade (SANTOS, 2005). A produção do território pelo Estado, de caráter mais permanente e sintético da totalidade social e histórica da sociedade deve ser elaborada pela capacidade única de ser agente público do Estado, ou seja, trata-se de uma organização política dotada de recursos aos quais permitem a transformação do espaço voltada ao bem comum, isto se essa vontade existir, este tema será abordado posteriormente.

Por seu turno, a geografia política por origem abarcou a distinção do espaço terrestre de pelo menos duas maneiras, uma distinguindo suas feições físicas e ambientais no sentido mais estável e outra pela sua história e sua geografia nas relações sociais entre territórios e portanto na autoridade dos povos sobre estes espaços. A geografia política buscou a ligação entre este binomio privilegiando o domínio político do espaço pelos homens e, em consequência da ocupação política global, das relações entre unidades políticas espacializadas. Em outras palavras, trata-se de uma análise geográfico-política, no sentido que é capaz de explicar e operacionalizar relações de poder.

De outro lado, a geopolítica possui um caráter prático e instrumental definidor de si. A sua observação da realidade particular é, a partir da consideração do acervo de poder de uma unidade política, vislumbrar o planejamento de ações internas e externas ao território que permitem a realização de um projeto. Isto significa dizer que a geopolítica é ao mesmo tempo, pela definição de um projeto político, uma atividade intelectual acompanhada da instrumentalização das relações de poder, da preparação para o conflito político. Nesse sentido, a geopolítica é um discurso que visa à própria legitimidade, numa relação entre as possibilidades políticas e as ideias de interesse nacional (MARTIN, 2007).
O espaço, como meio das relações sociais com o seu ambiente, pode ser, no primeiro momento da organização dessa relação, como meio natural, isto porque toda a atividade humana eram fundamentais e necessárias para o objetivo da existência enquanto espécie em harmonia e conciliação entre necessidades coletivas e capacidade de produção natural do espaço. Em outro momento, já com a instrumentalização das atividades, a relação homem-meio se transforma e o espaço torna-se cada vez menos natural e mais artificial. Isto é, a elaboração e refinamento dos instrumentos manipuláveis pelo homem ao mesmo tempo que permite o crescimento das sociedades, também amplia a gama de necessidades no espaço, sobretudo na extração da natureza tornada em recurso

A Política do Estado

Os grandes momentos históricos de organização e reorganização da sociedade moderna conduziram a remodelações das instâncias institucionais da política, da economia e da vida cultural das populações, ainda que não tenha ocorrido na mesma intensidade e nem ao mesmo tempo em todos os espaços do planeta. Esses eventos organizadores e ordenadores das relações sociais tiveram causas múltiplas, desde a competição internacional pela exploração das capacidades das terras extra-européias dos séculos XV e XVI, passando pelas revoluções industriais e tecnológicas desde o século XVIII até a consolidação da globalização das últimas décadas do século XX. Mas, apesar das diferenças de origem, todos os momentos de transformação histórica geraram diferenciações entre lugares, até mesmo aquele que advoga o desenraizamento das coisas em favor da homogeneidade global.

Essas diferenciações do espaço terrestre têm sido uma das possíveis abordagens da análise da Geografia e que, desde meados da década de 1970, assume importância renovada na medida que confronta por uma crítica própria e original o que convencionou-se chamar de ideologia globalista que desconsidera os vínculos sócio-culturais no espaço e, como veremos, as escalas intermediárias, como o Estado, e seus componentes basilares de existência como o território, a fronteira e a soberania.

As transformações acima referidas foram abordadas e definidas de diversas formas: modernidade reflexiva, sociedade do risco, período técnico-científico-informacional, sociedade pós-industrial, condição pós-moderna, era da informação, entre outras. De maneira mais ou menos forte, elas apontariam para o desafio intelectual de que a realidade não poderia ser compreendida pelo emprego dos mesmos conceitos e categorias de outro período histórico, dado as profundas mudanças agregadas à globalização. Em todo caso, o diagnóstico de que a aceleração do tempo e a diminuição das distâncias, a compressão do tempo-espaço, na expressão de Harvey (1989), implicava em uma “nova ordem mundial”, um “novo mapa do mundo” e, em consequência uma redistribuição do poder no espaço.

No sentido aqui empregado, e em acordo com Ribeiro (2001), cada ordenamento regulamenta a ação humana limitando e dando um tom constante à capacidade de agência nas relações sociais, sejam elas globais, regionais, locais ou em quaisquer escala. Sugere-se assim, que cada momento histórico possui uma particularidade social marcante, que

estabelece um critério para o processo que o gera. Para isso, como adverte Santos (2002), o processo social não se realiza na abstração do espaço, ao contrário, é imprescindível que algo ao acontecer, aconteça em alguma parte do espaço. Isto significa dizer que a história, suas transformações e seus momentos possuem uma relação interna com o espaço.

Entretanto, essa conclusão é incompleta se não revelar o que há de próprio nessa relação que permita escapar da simplificação de cunho determinista, quer seja da história sobre o espaço ou do espaço sobre a história. Isto porque, de acordo com Moraes (2011), o macro-período do modo de produção capitalista engendra relações de produção do espaço que refletem a categoria marxista de valor contido no espaço, como universalidade, e em específico nos lugares, como singularidade. Segundo o autor, a característica do modo de produção como macro-período é a adaptabilidade às singularidades sociais e naturais na sua expansão global na integração e reprodução de um sistema-mundo capitalista:

> As formas capitalistas de valorização do espaço, por seu turno, derivam de outros condicionantes históricos. Nelas, a expansividade e a plasticidade desse modo de produção vem ao centro da análise, como qualidades caracterizadoras dos processos de produção e apropriação espaciais [...]. A diversidade e variedade – natural e social – dos quadros terrestres devem ser avaliadas nesse contexto como um forte elemento interveniente na história territorial do capitalismo. (MORAES, 2011, p. 21).

E

> Nos espaços periféricos, as formas de valorização do espaço introduzidas pela subordinação dos lugares à logica e à dinâmica do capitalismo não reproduzem especificamente o “modelo” de valorização capitalista do espaço. Neles esse modo de produção vai reviver, criar ou assimilar elementos estranhos a sua essência original (a do “capitalismo propriamente dito”), revelando nessa adaptação/dominação a particularidade dos processos históricos em seus movimentos contraditórios (MORAES, 2011, p. 22).

Nestes trechos, os argumentos do professor Moraes tratam em específico dos elementos eminentemente humanos do espaço quer vista como homogeneizador do capitalismo quer como especifica dos gêneros de vida pré-capitalistas. Mas, os espaços se

diferenciam também por elementos materiais de origem natural e também da ação humana intencional. O problema das implicações naturais do espaço na história será abordado posteriormente. Referente às capacidades humanas é a ação, no sentido de atividade portadora de alguma racionalidade, que transforma a natureza e transformando intencionalmente a natureza produz um novo meio de realização dos processos (SANTOS, 2005).

O espaço, como meio das relações sociais com o seu ambiente, pode ser, no primeiro momento da organização dessa relação, como meio natural, isto porque toda a atividade humana eram fundamentais e necessárias para o objetivo da existência enquanto espécie em harmonia e conciliação entre necessidades coletivas e capacidade de produção natural do espaço. Em outro momento, já com a instrumentalização das atividades, a relação homem-meio se transforma e o espaço torna-se cada vez menos natural e mais artificial. Isto é, a elaboração e refinamento dos instrumentos manipuláveis pelo homem ao mesmo tempo que permite o crescimento das sociedades, também amplia a gama de necessidades no espaço, sobretudo na extração da natureza tornada em recurso.

É deste meio instrumentalizado pela técnica, mais artificial e mais explorado que a sociedade moderna se constrói e é construída. Assim, o espaço passa a incorporar novos elementos construídos sob uma razão destinatória do objeto, são, por exemplo, as infraestruturas de comunicação como as estradas e portos, são as cidades e todas demais construções humanas. Isto posto, como o espaço social interfere nos processos históricos? Isso acontece através dos usos possíveis em um momento das formas, dos objetos no espaço.

> O espaço reproduz a totalidade social na medida em que essas transformações são determinadas por necessidades sociais, econômicas e políticas [...]. Mas o espaço influencia também a evolução de outras estruturas e, por isso, torna-se um componente fundamental da totalidade social e de seus movimentos [...]. O espaço é matéria trabalhada por excelência. Nenhum dos objetos sociais tem uma tamanha imposição sobre o homem, nenhum está tão presente no cotidiano dos indivíduos. A casa, o lugar de trabalho, os pontos de encontro, os caminhos que unem esses pontos são igualmente elementos passivos que condicionam a atividade dos homens e comandam a prática social. A *práxis*, ingrediente fundamental da

> transformação da natureza humana, é um dado socioeconômico, mas é também tributária dos imperativos espaciais (SANTOS, 2005, p. 33-34).

Assim, os objetos e as formas construídas no espaço têm funções, possuem uma racionalidade. Acontece que esta racionalidade e esta função pode ser ressignificada para cada objeto produto do tensionamento entre aquilo que é fixado no espaço e de outro lado aquilo que só se realiza produzindo mudanças espaciais. Os objetos no espaço são pelas necessidades da sociedade ressignificados e refuncionalizados nos momentos e são as formas verdadeiras heranças no espaço dos processos de organização sucessivas da sociedade (SANTOS, 2002).

Tenta-se assim demonstrar que este espaço que é parte da sociedade não possui em si valor nenhum se desprovido da ligação com a ação humana. É este espaço produto histórico carregado de intencionalidade, mas também produtor com sua gama de particularidades sociais e naturais que o professor Milton Santos denomina de espaço geográfico. Assim,

> Nossa proposta da noção de forma-conteúdo é, em geografia, o correlato dessa ideia de mistos ou híbridos [...]. Assim, a forma-conteúdo não pode ser considerada apenas como forma, nem apenas como conteúdo. Ela significa que o evento, para se realizar, encaixa-se na forma disponível mais adequada a que se realizem as funções de que é portador. Por outro lado, desde o momento em que o evento se dá, a forma, o objeto que o acolhe ganha outra significação, provinda desse encontro. Em termos de significação e de realidade, um não pode ser entendido sem o outro, e, de fato, um não existe sem o outro. Não há como vê-los separadamente. A ideia de forma-conteúdo une o processo e o resultado, a função e a forma o passado e o futuro, o objeto e o sujeito, o natural e o social. Essa ideia também supõe o tratamento analítico do espaço como um conjunto inseparável de sistemas de objetos e sistema de ações (SANTOS, 2002, p.102-103).

Ainda segundo Santos, a produção do espaço geográfico é realizado em uma organização da sociedade, porém permeada pela técnica. A técnica que é capaz de demonstrar o período a que se deve a origem de uma dada forma e objeto no espaço. A

técnica pode ser concebida como o instrumental tecnológico disponível à manipulação humana, mas é também as normas pela qual se engendra a ação, acompanhando as condições de favorecimento ou constrangimento à capacidade humana. É uma maneira de superação do binômio materialidade e da imaterialidade

> Técnicas agrícolas, industriais, comerciais, culturais, políticas da difusão da informação, dos transportes, das comunicações, da distribuição, etc; técnicas que, aparentes ou não em uma paisagem, são, todavia, um dos dados explicativos do espaço [...]. Essas técnicas se efetivam em relações concretas, relações materiais ou não, que presidem a elas... (SANTOS, 2005, 57).

E

> A ordem mundial é cada vez mais normativa e, também, é cada vez mais normatizada. Esse fato responde à preeminência da técnica em todos os aspectos da vida social, já que o próprio do fenômeno técnico é ser, a um tempo, normativo e normatizado... (SANTOS, 2002, p. 229).

Retornando à periodização, é a técnica no espaço geográfico o seu critério fundamental que distingue momentos históricos de ruptura e de continuidade. Como vimos, o modo de produção no capitalismo engendra uma macro-periodização, mas ela se fraciona ao se considerar o desenvolvimento e as mudanças nela ocorridas na História (SANTOS, 2002).

Para Ribeiro (2001), não são apenas as técnicas como fenômeno instrumental da ação humana que deve ser parte do critério de periodização, mas também as rupturas e continuidades. Para ele, em uma perspectiva política da periodização

> As rupturas são mais fáceis de se apreender, uma vez que podem indicar novos trilhos que se seguirão, pautando novas práticas sociais ou novas perspectivas na direção da implantação do projeto político.
>
> A continuidade, por sua vez, exige maior atenção do investigador, pois ela se manifesta de maneira sutil e, o que é pior, pode aparecer travestida de ruptura. A continuidade é uma prerrogativa de quem vem sendo contemplado no processo político, seja como vencedor seja como coletor de

> benesses. Não há como entende-la se esse dado for subtraído (RIBEIRO, 2001, p. 47).

O autor defende a necessidade da periodização em Geografia argumentando que as formas no espaço são documentos que precisam ser compreendidos em sua intencionalidade e assim a relação entre espaço e tempo se revelam como resultado da relação social entre projetos em conflito (RIBEIRO, 2001). Periodizar encontrando rupturas e continuidades na política significa, além de encontrar de uma lado mudanças entre os que vencem e os que perdem, mas também mudanças no arranjo da organização das relações, ou seja, trata de empregar temporalidade à distribuição espacial de poder.

Mas dessa distribuição do poder algumas respostas se revelam necessárias diante da complexidade dos processos políticos e da interação desses com o espaço geográfico usado, ou o território do Estado. Na tarefa de explicar isto, primeiro lugar, pretende-se demonstrar a espacialidade dos agentes políticos, em específico do Estado que é por excelência a totalidade de uma organização social, contendo uma história e um espaço particulares, por meio do território, das fronteiras e da soberania. Assim, passaremos da Geografia para a Geografia Política.

Antes de adentrar nas bases teóricas da geografia política, cabe dar sentido para ela definindo-a epistemologicamente visando dissipar a confusão com a geopolítica, que é em uma palavra estratégica (MARTIN, 2007). Considerável fração da confusão deriva da falta de atenção dos especialistas à capacidade produtiva do espaço geográfico como já definido neste trabalho, isto é, desconsideram-se as produções humanas nos objetos do e no espaço considerando-o apenas como externo à sociedade, portanto coisificado e vê-lo na condição de força estática capaz de limitar ou incentivar a algumas ou outras estratégias de poder. Outra parcela da confusão, que nada tem a ver com a produção do conhecimento científico, deve-se aos modismos terminológicos da comunicação em massa e em peças publicitárias, problema abordado e discutido por Costa (1992).

Na sequência cronológica do pensamento, a Geografia Política é uma disciplina moderna surgida no final do século XIX na Alemanha, cujo termo foi concebido por Ratzel. Já a Geopolítica surge no início do século XX, tendo sido organizada por Kjellén, de origem sueca e germanófilo (COSTA, 1992; CASTRO, 2005). Acontece que, a geopolítica como prática estratégica das unidades políticas é pretérita a esses autores, fato

que se revela nas guerras entre sociedades politicamente organizadas (MARTIN, 2007). Todo modo, reside na complexidade das tensões políticas pelo domínio e pela conquista do espaço global do início do século passado, demonstrada nas duas grandes guerras, os impactos da geopolítica teorizada à época.

Por seu turno, a geografia política por origem abarcou a distinção do espaço terrestre de pelo menos duas maneiras, uma distinguindo suas feições físicas e ambientais no sentido mais estável e outra pela sua história e sua geografia nas relações sociais entre territórios e portanto na autoridade dos povos sobre estes espaços. A geografia política buscou a ligação entre este binomio privilegiando o domínio político do espaço pelos homens e, em consequência da ocupação política global, das relações entre unidades políticas espacializadas. Em outras palavras, trata-se de uma análise geográfico-política, no sentido que é capaz de explicar e operacionalizar relações de poder.

De outro lado, a geopolítica possui um caráter prático e instrumental definidor de si. A sua observação da realidade particular é, a partir da consideração do acervo de poder de uma unidade política, vislumbrar o planejamento de ações internas e externas ao território que permitem a realização de um projeto. Isto significa dizer que a geopolítica é ao mesmo tempo, pela definição de um projeto político, uma atividade intelectual acompanhada da instrumentalização das relações de poder, da preparação para o conflito político. Nesse sentido, a geopolítica é um discurso que visa à própria legitimidade, numa relação entre as possibilidades políticas e as ideias de interesse nacional (MARTIN, 2007).

Concordando com a distinção, o geógrafo e diplomata francês, Foucher (1988), destaca que a geopolítica na origem não tinha interesse científico, senão de orientar a ação dos Estados europeus. Segundo Foucher (1988), para isso, tornou-se necessário a assimilação da atividade geopolítica a um valor simbólico para a geopolítica, isto evocando a mitos de grandeza nacional e uma representação da realidade que tenha capacidade de demonstração desse projeto.

Para o geógrafo Isaiah Bowman (1942), a geopolítica possuía uma visão distorcida da história, da política e da geografia na relação do mundo e das partes, sempre autoritária e particularizada às capacidades do país e nunca universal. Uma síntese da geopolítica clássica está presente em Costa:

> Descartadas as confusões e dissimulações em torno do rótulo, pode-se afirmar com relativa segurança que a geopolítica, tal como foi expostas pelos principais teóricos, é antes de tudo um subproduto e um reducionismo técnico e pragmático da geografia política, na medida em que se apropria de parte de seus postulados gerais para aplica-los na análise de situações concretas interessando ao jogo de forças estatais projetado no espaço (COSTA, 1992, p. 55).

Merece destaque a participação dos cientistas políticos no debate. Costa (1992), aponta que desde a origem da geopolítica com Kjéllen, ela é advogada "como ramo autônomo da ciência política, distinguindo-a da geografia política, para ele um sub-ramo da geografia." (COSTA, 1992, p. 56).

Apesar da distância espaço-temporal, alguns cientistas políticos brasileiros dedicados à geopolítica (e a seu resgate), também a advogam como ramo da ciência política. É o caso de Miyamoto (1985) e Mello (1997), ambos, cada um à sua maneira, compreendem o espaço como aquilo que é rígido e estático contraposto à dinâmica das ações humanas, como uma fotografia. Evidentemente, eles compreendem o espaço apenas como produto e relevam a capacidade produtora do espaço, tese que assimilam apenas no debate entre determinismo e possibilismo, mas não como instância da realização social e política carregada de sentido histórico e uso cultural pela população. A visão instrumentalizada da geografia política torna todo o espaço, destarte as singularidades, em base material do poder, ou recursos de poder. Isto, porém, não significa uma associação direta entre o caráter justificador do autoritarismo estatal necessária à geopolítica como estratégia e ciência política, pesa contra essa conclusão, o fato de serem elaboradas por geógrafos algumas das teorias mais relevantes para a dominação global no século passado, como é o caso de Bowman, Mackinder, Spykman, entre outros.

Finalmente, alguns autores geógrafos propuseram um "resgate da geopolítica" (BECKER, 1988), que teria, ao contrário do "reducionismo técnico e pragmático" realizado pela ação no território, o objetivo de tornar a geopolítica uma disciplina com método de análise da realidade da atividade do Estado. É o que propõe Foucher (1988), para quem o método da geopolítica seria capaz de explicar as situações sociopolíticas concretas e os discursos e representações que se façam do espaço e transfere à geoestratégia o raciocínio geográfico aplicado à condução da guerra e a organização dos

dispositivos de defesa. Assim, as teorias geopolíticas passariam à compreensão da lógica da ação do Estado. Desse modo, o retorno da geopolítica conteria um outro papel, incluindo a possibilidade de ser crítica à sua face estratégica, sendo um retorno inequivocadamente mais maduro à geografia política e auxiliando na sua renovação (CASTRO, 2005).

Inicialmente demarcados os campos da geografia política e da geopolítica, a seguir serão apresentadas as teorias basilares da geografia política a saber, território, fronteira e soberania. Sem esse suporte conceitural, não é possível conceber a vertente espacial do poder do Estado e nem é possível sua análise geográfico-política.

Como já rapidamente exposto, o território é abordado na Geografia Política como a base material de agrupamentos humanos, é permitido dizer isto porque o Estado não é a única organização política que elabora sobre a materialidade possível. Na história a organização política da sociedade sofreu transformações até chegar no modelo de Estado-nação e nada impede que no futuro ele deixe de existir. No entanto, cabe evidenciar que o Estado é a instituição política pretensamente legítima porque incorpora a totalidade (SANTOS, 2005). A produção do território pelo Estado, de caráter mais permanente e sintético da totalidade social e histórica da sociedade deve ser elaborada pela capacidade única de ser agente público do Estado, ou seja, trata-se de uma organização política dotada de recursos aos quais permitem a transformação do espaço voltada ao bem comum, isto se essa vontade existir, este tema será abordado posteriormente.

É notório marco da leitura do Estado e do território são as obras de Friedrich Ratzel, pode-se dizer que o autor foi o fundador da geografia política, sendo que sua proposta de território possui até hoje capacidade operacional e explicativa. Uma importante contribuição do autor à geografia foi a antropogeografia, nela ele propôs uma vinculação da população com o Estado e de ambos com o espaço (MORAES, 1990). Isto é, para ele o Estado seria uma organização política nascida em função da população que se organiza sobre um espaço afim de nele obter a autossuficiência dos recursos[1] mais básicos, como alimentação e abrigo. Portanto, para Ratzel, o espaço qual fornece as bases materiais para a existência da sociedade e, por consequência, do próprio Estado (RATZEL, 1983). Nas palavras do geógrafo W. Costa, a antropogeografia revela “o fundamento geográfico do poder político” (1992, p. 34).

Para destacar mais aspectos do fundamento mencionado é necessário precisar o sentido que se dá ao território que carrega o primordial da espacialidade da dominação do homem.

O território na concepção ratzeliana é o espaço que é apropriado por grupos humanos para dele obter seu sustento e o desenvolvimento como civilização, portanto, o espaço conteria uma potencialidade absoluta que o coloca genericamente na condição de fonte de poder. Assim, o espaço apropriado politicamente torna em território e assim seria constituído por riquezas e recursos disponíveis ao homem (MORAES, 1990, p.11), isto é, passa pela dominação de um espaço e pela formação de um grupo, que são duas atividades políticas. A justificativa primeira para a existência de um Estado é a proteção desse território contra ameaças externas e contra as "forças centrífugas", oriundas das distinções internas ao território. No entanto, a expansão do território é uma tarefa intrínseca ao progresso da população, esse progresso conjunto seria uma espiral alargando seu raio, "aumentando sua força, riqueza, potência, força, enfim, também a sua durabilidade" (RATZEL, 1990, p.80).

A interação entre Estados poderia ocorrer de duas formas, o comércio pacífico, a assimilação e a guerra, todos com o intuito de fortalecer a "civilização superior" através da captação de tecnologias numa espécie de contato e concorrência que estimularia o progresso. No entanto, essas formas de interação tendem ao belicismo pois "sendo a expansão dos povos inexorável, um mecanismo de disputa tende a se estabelecer no desenrolar da história" (RATZEL, 1983, p. 98). Assim, o autor estabelece um modelo necessário de relações no Estado para a expansão territorial e dota a sua geografia política de "uma posição quase que explicitamente imperialista na relação Estado/território" (COSTA, 1992, p. 42).

A leitura dos grupos e do território em Ratzel, por sua vez, passa necessariamente por uma visão eurocêntrica e moderna exposta na ideia de desenvolvimento civilizacional a partir da transformação da natureza e da busca pela unificação do povo alemão no fim do século XIX. Também pela necessidade de expansão territorial, motivadas pela competição política no continente europeu. Em toda a obra a noção de nação mais ou menos homogênea está posta. Não o interessou desenvolver conceitos que abrigassem as diversas cisões culturais, linguísticas e étnicas que formam a população de diversos países não europeus. Em que pese esta consideração, a coesão política é reivindicada pela origem comum do povo ainda que

distribuído em terras mais ou menos favoráveis ao desenvolvimento dos povos. Esta coesão é muito vinculada a uma coesão notoriamente territorial, que vincula as necessidades da população aos recursos do solo e dele torna-se cada vez mais dependente, mas também é à coesão de comando político que para precisaria ser centralizador para evitar fraturas e fragmentação interna e suas ameaças à integridade territorial do Estado.

Havendo essa profunda ligação do território como fornecedor de recursos para a população o problema passa a ser a situação na qual o território não é mais capaz de fornecer tudo o que demanda a sua população. A resposta dessa necessidade trata do conceito de espaço vital aliado ao um interesse do Estado em expandir seu poder e sua dominação, um apetite territorial, que traça uma nítida correlação entre o desenvolvimento demográfico e os limites do território. A controvérsia, no entanto, deve-se a proposta defendida para a solução do problema acima posto, ela visa a alargar o território em relação direta com o desenvolvimento do seu povo, este alargamento das fronteiras implica em contatos e choques com outros espaços vitais. Esse é um dos conceitos que foram instrumentalizados e radicalizados pela geopolítica do III *Reich* alemão.

Para Ratzel, todas as atividades tem o objetivo da segurança territorial:

> A tarefa do Estado, no que concerne ao solo, permanece sempre a mesma em princípio: o Estado protege o território contra os ataques externos que tendem a diminuí-lo. No mais alto grau da evolução política, a defesa das fronteiras não é a única a servir nesse objetivo; o comércio, o desenvolvimento de todos os recursos que contém o solo, numa palavra, tudo aquilo que pode aumentar o poder do Estado a isso concorre igualmente. (RATZEL, 1982, p. 96)

Por estas razões o espaço sujeito à dominação de alguma sociedade, ou seja, o espaço como capacidade política de uma instituição social é o território e o Estado como forma maior da dominação sobre o espaço é responsável pela a preservação do território por meio da elaboração de políticas que permitam efetiva e concreta apropriação contínua do espaço terrestre. É assim que se dá o fio original que vinculou a geografia política com a geopolítica.

Antes de continuar tratando dos sentidos do território, é relevante pontuar que em Ratzel a concepção de natureza é diferente daquela que defende Milton Santos, pois é vista na sua essência material de origem não humana. Para Vesentini (1997), a concepção desta natureza é a que emprega a ciência moderna e seus conhecimentos práticos, objetivos e racionais que a tomaram como objeto coisificado a ser conhecido e isto quer dizer dominado pelo homem. Assim, o espaço na ciência moderna é visto apenas como receptáculo da ação humana dado que externo à mentalidade moderna da Razão.

Uma crítica semelhante é dirigida por Adorno e Horckheimer (2006) ao conhecimento instrumentalizador e coisificador da natureza

> O esclarecimento comporta-se com as coisas como o ditador se comporta com os homens. Este conhece-os na medida em que pode manipulá-los. O homem de ciência conhece as coisas na medida em que pode fazê-las. É assim que seu *em-si torna para-ele.* Nessa metamorfose, a essência das coisas revela-se como sempre a mesma, como substrato da dominação (ADORNO e HORCKHEIMER, 2006, p. 21. Grifos no original).

Acontece que, assim como Ratzel, os autores vêm nessa ação dilapidadora do conhecimento com a natureza um quadro dialético que sujeita o humano: “Toda tentativa de romper as imposições da natureza rompendo a natureza, resulta numa submissão ainda mais profunda às imposições da natureza” (ADORNO e HORCKHEIMER, 2006, p. 24).

Nesta instrumentalização massiva, a Terra é concebida na qualidade de pressuposto e subsídio para a produção capitalista. Nas palavras de Moraes:

> Ela fornece a base espacial e as matérias primas, os instrumentos de trabalho e as fontes de energia, enfim condições e produtos naturais dotados de um valor passível de ser aferido no mercado capitalista de bens. E tais condições e produtos encontram-se desigualmente distribuídos nos lugares terrestres, o que redunda num valor potencial também variável das diferentes localidades da Terra (MORAES, 2005, p. 104).

Assim sendo, é impossível pensar o espaço apenas como receptáculo, palco e teatro dos processos históricos, o espaço passa a ser ele mesmo fator do processo histórico.

As transformações na concepção do território no desenvolvimento da geografia política têm mantido o preceito de que o território é o espaço controlado por um grupo humano denotando a forte vinculação com a base material da existência comunitária e social e o direito de produzir este território. Portanto, existe uma fricção na definição da autoridade política no espaço, quer seja entre Estados quer interna a ele. Trata-se de uma disputa no campo das ideias que, em última instância, deriva da tensão entre o ideal liberal de democracia e a decisão política centralizada com viés antidemocrático.

A manifestação dessa contraposição de ideias na geografia política remete às reações de geógrafos franceses à antropogeografia, mas especialmente ao conceito mobilizado pela geopolítica alemã de espaço vital em que as fronteiras são concebidas como membranas passíveis de expansão e retração. Convencionou-se pela historiografia distinguir uma escola francesa e possibilista e outra escola germânica e determinista, respectivamente.

A discussão sobre determinismo e possibilismo é longa e não se faz imprescindível neste trabalho, no entanto, em função de suas consequências à análise em geografia política é necessário aborda-la mesmo que resumidamente. O debate condensa perspectivas que visam a distinguir o espaço histórico permanentemente combinado pela produção social e sua cultura com a natureza que expressaria uma variação da história particular de cada sociedade em um espaço concreto e também particular (COSTA, 1992); e o espaço puro, uma abstração que promoveu a naturalização do elemento humano, resultado das forças das características morfológicas do espaço sobre a história. O possibilismo do geógrafo francês Vidal de la Blache

> Colocou o homem como um ser ativo, que sofre a influência do meio, porém atua sobre este, transformando-o. Observou que as necessidades humanas são condicionadas pela natureza, e que o homem busca soluções para satisfazê-las nos materiais e nas condições oferecidas pelo meio [...]. Porém, na perspectiva vidalina, a natureza passou a ser vista como possibilidades para a ação humana. (MORAES, 2007, p. 81).

Por seu turno, o determinismo carregaria, na anulação da agência humana pela reificação do extrato material, a simplificação das relações com o espaço e a simplificação do território. Acontece que, pela tradição da escola francesa e possibilista acusou-se a Ratzel a origem dessa teoria da determinação natural quando, pelo bem da verdade, ela faz parte da produção de outros autores, como Haushoffer, Maull e Semple, dirimindo a capacidade analítica da produção alemã sobre o tema. Para Moraes (1990),

> A aceitação da existência de influências das condições naturais não implica, na argumentação de Ratzel, uma passividade total do elemento humano [...]. As influências se põem de forma mediatizada: no indivíduo, como condicionamentos somático-anatômicos e como estímulos psicológicos; na constituição social, pelos recursos e riquezas disponíveis [...]. Os condicionamentos da natureza são, portanto, atuantes na vida material dos homens através de suas necessidades, como recursos (MORAES, 1990, p. 11).

Assim, as críticas de um determinismo simplista seriam uma vulgarização da obra do autor, o que, a partir da análise geopolítica passou a ser explicada pela rivalidade entre Alemanha e França no continente europeu.

O resultado dessa cisão política na geografia política foi diverso, mas destacam-se três mudanças importantes. A primeira no desenvolvimento da perspectiva possibilista na primeira parte do século XX e da geopolítica alemã; a segunda consequência direta da anterior significou o afastamento da geografia política das universidades; e, finalmente, a terceira que carregou a produção teórica para um polo novo, o anglo-americano, onde novas teorias geopolíticas foram elaboradas sem a necessidade de tomar lado nessa disputa.

As teorias geopolíticas serão abordadas mais a frente, mas é necessário destacar que elas cumpriram um papel teórico na condução da tensão entre o idealismo e a “realidade geográfica” (MACKINDER, 1919). Esta realidade geográfica se impõe ao passo que as singularidades espaciais e seu vínculo ao momento histórico do homem e do desenvolvimento tecnológico tomam a capacidade de alterar a ordem política. A inovação do autor reside na leitura da materialidade do espaço e da história humana na escala global. Ele elabora uma teoria geopolítica que é capaz de explicar a realidade, ao contrário do que

ocorria na Alemanha. Se o território como parte do Estado não aparece no trabalho dele, o espaço e as ideias aparecem e sugerem uma correlação que tem capacidade analítica ao fim da Primeira Guerra Mundial e o faz como um apelo pela necessidade do pensamento estratégico e militar no ocidente portador de uma ética que privilegia as liberdades democráticas e econômicas alertando para a realidade da distribuição de poder na política internacional no entre guerras.

Para Mackinder (1919), existe no espaço uma causa geral para a história, ele fala em propor a descrição das características físicas que são limitadoras da ação humana com a preocupação destinada mais à compreensão de tendências do comportamento dos Estados. Para o autor, haveria um poder terrestre e um poder do homem, aquele derivado da impenetrabilidade e da coesão e este derivado da produção humana. As características físicas do terreno são, na verdade, uma configuração do espaço terrestre que permite duas situações antagônicas, uma da comunicação com o mundo "externo" e outra de isolamento. Para ele, a característica com mais importância na política mundial a ser considerada é a capacidade de isolamento do espaço onde o clima, a vegetação e o relevo funcionam como barreira às ameaças externas, especialmente da porção oriental da Europa e oeste da Ásia. Do outro lado, a configuração favorável à comunicação, como a hidrografia, as saídas para o mar e etc., incentivariam a comunicação, o comércio e as trocas entre as sociedades, fazendo referência à porção ocidental do continente europeu.

Dessa maneira, o isolamento ou a abertura do espaço têm uma influência inclusive sobre a mentalidade do homem. Ele relaciona os valores cristãos, econômicos e de democracia aos espaços abertos aos fluxos ocidentais, notadamente da *pax britannica.*

O problema entre o ideal liberal e a realidade geográfica para o geógrafo de origem francesa e radicado nos E.U.A., Jean Gottman (1982), surge da organização do espaço e da busca pela estabilidade, isto é, da dinâmica da realização humana no território e a estabilidade da materialidade do território e da cultura política. Para o autor, a problemática levantada por Mackinder (1919), das áreas propícias à circulação e as áreas encerradas pela materialidade é a tensão do movimento e da resistência ao movimento, em outras palavras, da mudança e do conservadorismo.

Gottmanm (2012) insere a iconografia no território, demonstrando com maior qualidade o enraizamento político da sociedade no espaço. Para o autor a iconografia está

no centro do grande problema da geografia política, ela é a força das representações simbólicas da história e da cultura, da religião, do passado político e da organização social. Esta força simbólica seria limitadora do contato e da circulação e raiz do nacionalismo e da estabilidade política. No território esta cultura encontra materialidade física da coesão política. Já a transformação do território moveria a política e a cultura e confronta constantemente a iconografia. Assim, a comunicação e as trocas comerciais entre territórios e sociedades são parte da necessidade de recursos e de oportunidades que se tenciona com a necessidade de abrigo e de segurança no sentido de conservação da vida.

Segundo Castro (2005), foi evitando a lógica e simplificação da ligação direta da política com a materialidade espacial que Gottmann identifica a iconografia como barreiras importantes ao movimento transformador da política.

> A iconografia tende a afastar da nação, de sua unidade e originalidade, os estrangeiros e mesmo as influências estrangeiras. Ela exerce uma ação limitativa dos contatos, portanto, à circulação. Concebe-se assim que ela seja o fundamento das cercas espirituais e políticas da grande dinâmica humana. Só é possível, pois, imaginar a humanidade politicamente unificada com a fusão de todas as grandes iconografias existentes em uma apenas (GOTTMANN apud CASTRO, 2005, p. 26).

A relevância empregada à cultura política no território é transformadora do conceito no sentido de que no início do século XX, seu sentido estava intimamente atrelado à espacialidade do Estado ele “a evolução do conceito territorial agora enfatiza o povo e sua organização como o corpo político...” (GOTTMANN, 2012, p. 542). Assim, pode-se dizer que Gottmann reinaugura a geografia política acadêmica, portador de interesse crítico e não instrumentalizado.

Uma leitura crítica da vinculação do Estado ao território e possível está presente na obra de Raffestin (1993), que junto de autores francófonos, como ele, criticam o compasso da geografia política clássica com a política dos Estados, esta crítica acontece muitas vezes em tom de denúncia. A grande inovação desses autores, que escrevem cerca de sete décadas depois de Ratzel, é a tentativa de diversificar o discurso da disciplina, alegando que o estadocentrismo perdera vigor para uma geografia política de outras entidades políticas, outros territórios. Sua concepção de território é profundamente baseada na

Produção do Espaço de Lefebvre, em que as relações sociais são construídas na porção do espaço terrestre que uma comunidade comporta. É essa produção do espaço que o torna em território. Dessa forma, além do controle da materialidade, são os agentes que elaboram representações do espaço que o territorializam, de modo possam existir diversas territorializações para uma mesma porção de terra. Este é um elemento crucial para os conflitos e as relações de poder no território.

Esse geografia política da crítica pós-moderna e que se aniquila do Estado é, por sua vez, criticada na sua despolitização, visto que ela se abre mão por completo de uma teoria política que vincule a sociedade complexa à política de Estado, impossibilitando qualquer reclamação pela soberania democrática, pela definição do interesse político a ser perseguido pelo Estado. Um comentário possível sobre esse afã em demonstrar a destituição da importância do Estado para o território é o de Costa (1988), ele observa que a forma de Estado rejeitada nas "sociedades avançadas" não pode ser rejeitada nos Estados da periferia do capitalismo, em que a centralização do poder e o planejamento de políticas territoriais estão presentes.

No entanto, uma crítica à geografia política não pós-moderna, que aceite os avanços históricos da modernidade, pretende enfrentar o espírito anti-democrático e conservador do Estado. Isto porque para a geografia política tradicional, a sociedade sempre foi compreendida como recurso de poder e como bloco monolítico. Um novo sentido crítico ao território considera é do que trata Moraes (2011)

> ... a geografia do século XX mostra o espaço terrestre plenamente dividido em países, recortes espaciais delimitados, juridicamente estabelecidos por reconhecimento no plano das relações internacionais (na verdade inter-estatais), não necessariamente estando referidos à espacialidade de uma população possuidora de uma identidade cultural coletiva ancestral ou singular. Ao contrário, como nos mostram vários casos, as identidades culturais são submetidas ao jugo do domínio político prático de Estados, que instituem o campo das jurisdições e das soberanias, conceitos que consolidaram fortemente a ocidentalização planetária, se legitimando e se objetivando num mesmo processo: a territorialiação da superfície da Terra, entendida em moldes ratzelianos como domínio de espaços ou a expansão espacial de um poder estatal. Tal divisão geopolítica resultou da projeção

> espacial da objetivação da soberania – entendida como manifestação de "autonomia externa e autoridade interna" – que expressaria o "poder territorial", uma forma jurídico-política antiga em solo europeu que oferece fundamentação par as bases do "Estado territorial moderno" (MORAES, 2011, p. 51).

O território se entendido como parte apropriada do espaço terrestre possui suas delimitações espaciais, que são as fronteiras. Como vimos, o território possui diversidade de sentidos que se aproximam primeiro à materialidade do espaço de um Estado e depois à complexa divisão cultural da sociedade, é preciso compreender o sentido das fronteiras, sobretudo, para entender as relações entre os Estados e seus territórios.

Ao observar o território, tanto na sua base material quanto na sua representação é inescapável aferir sobre os limites dele, onde ele começa e onde ele termina, que porção do espaço terrestre ele corresponde. Mas assim como os territórios possuem uma tensão dada pela circulação e interação externa e a sua coesão interna, as fronteiras também carregam esse paradoxo, mas elas ajudam a explicar de um lado o fracionamento histórico e geográfico do espaço terrestre e suas relações. Tarefa indispensável para tratar da política dos Estados no sistema internacional e da definição das vontades políticas nos Estados.

Em síntese inicial, fronteira e limite são diferentes, uma vez que a fronteira seria uma espécie de faixa no território com intenso intercâmbio, portanto perene e o limite nada mais é que a linha separadora, portanto não habitável. De acordo com o geógrafo francês Ancel (1938), a primeira seria definida pela relação de poder entre Estados, quer pela ação militar, quer pela negociação da diplomacia; a segunda trata-se de um trabalho jurídico, portanto, demarca a autoridade estatal.

As fronteiras são importantes na medida em que vinculam os arranjos políticos dos agentes entre si, sendo assim áreas de contato entre eles e áreas de tensão simultaneamente. Isso foi atestado pelo geógrafo André Martin (1992),

> Estamos colocados diante de um dilema de difícil resolução: ou bem aceitamos a interdependência como princípio funda mental a estruturar as

> relações internacionais, ancorados na ideia de que estamos todos no mesmo barco e portanto somos todos responsáveis pelos destinos do planeta Terra; ou, em contrapartida, invocamos como fundamental o princípio da autodeterminação dos povos, e não aceitamos, sob hipótese alguma, a interferência de qualquer Estado ou grupo de Estados nos assuntos internos de nenhum país (...) Nenhuma dessas doutrinas poderá se apresentar em estado puro. Muito ao contrário, o que se tem, na grande maioria das vezes, é uma mescla dessas duas posições, mescla essa ditada pela conveniência mais ou menos duradoura de determinadas condições políticas para esse ou aquele grupo social (p. 11-12).

Mais ligado à noção de identidade política dos povos, o destaque que é dado às fronteiras é o da separação, da divisão, mas não uma divisão de qualquer coisa, mas a divisão de interesses dos povos, do limite do Estado territorial e da legitimidade dele para responder pela segurança de seu povo. Para o geógrafo francês Ancel (1938), a divisão entre povos é o espírito da fronteira, isto é, uma fronteira mais estável que surge pelo contraste histórico e civilizacional entre os povos, dependente da sedimentação de uma cultura. A divisão entre Estados se deve a um outro tipo de construção segundo o mesmo autor. Ela seria derivada de Westfália, da necessidade de delimitar os territórios e ocasionaria em linhas artificias no mapa, não existindo na realidade derivando em uma "ilusão cartográfica" (ANCEL, 1938).

Parte da contribuição de Ancel tem sua gênese no contexto das disputas entre França e a Alemanha, representada por Haushoffer, no entre-guerras. Se para o germanófilo a fronteira era móvel, desprezível enquanto fronteira, para Ancel, como vimos, tinha origem na cultura de um povo. Para Haushoffer, importava língua alemã e "os efeitos da propaganda pangermanista" (COSTA, 1992, p. 150). Apesar desse contexto de dura contraposição entre duas grandes forças no continente europeu que disputavam territórios, a produção de Ancel ultrapassa a barreira contextual. As fronteiras de Ancel estão intimamente ligadas a diversidade que se observa nos territórios.

Segundo Martin (1992), as fronteiras devem ser situadas na intersecção da relação homem-natureza e homem-homem, isto é, diante da pergunta se seria a Terra uma unidade artificialmente diferenciada pelos homens, ou um espaço naturalmente diferenciado em que os homens unificam por meio das relações e tecnologias, as possibilidades de respostas

viriam de um equilíbrio entre rigidez e flexibilidade, entre contenção à mobilidade, expansão e retração dos povos.

A geógrafa brasileira Lia Osório Machado (apud FERARRI, 2014)), demarca bem a função dupla da fronteira, uma no sentido da linha e outra de zona. Para ela, a fronteira corresponde Às forças centrífugas do território, através delas que o intercâmbio, as trocas e a circulação ocorrem sendo um fator de cooperação. Por outro lado, os limites correspondem às forças centrífugas, orientadas para dentro do território, é o fator de separação e de interrupção de fluxos.

Segundo Foucher (1991), a fronteira é o objeto geopolítico por excelência, é o meio privilegiado de articulação da política e o espaço no sentido de traçar e de gerar fronteiras são atividades essenciais da geopolítica. A produção das fronteiras é, portanto, parte da produção do espaço e resultado do processo histórico e político no espaço.

Como prática geopolítica de traçar os limites, a linha de divisão tem a função de ruptura e descontinuidade histórica, espacial e geopolítica. Mais precisamente essa função de separação pode-se chamar de *front*, cuja origem remonta às posições mais avançadas na ação militar.

O traçado retilíneo do *front* dos Estados é sempre uma decisão humana e, portanto, artificial, negando a tese de que as características naturais do espaço terrestre formassem a fronteira política na modernidade. Portanto, todas as fronteiras territoriais que visam a um objetivo cultural, econômico ou político é sempre produto humano.

Por outro lado, como prática geopolítica de gerar fronteiras, elas podem ser compreendidas de modo aglutinador e integrador dos territórios dos Estados. É o que os instrumentos de integração regional demonstraram na União Europeia e que foi esboçado na América do Sul. Nesses casos, o incentivo geopolítico não é da cisão entre histórias e entre territórios, mas de tomada de decisões conjuntas de produção do território.

Soberania

A soberania como instituição é um dos elementos basilares da organização política das unidades políticas. No percurso da história ela sofreu mutações em decorrência das mudanças nas formas de organização humana, sobretudo na civilização ocidental. Primeiro, ao fim da Idade Média, havia a figura do soberano, o príncipe com poder

absoluto sobre um território, que definia a legislação e que estava acima das leis humanas, valendo-se do aspecto legal, um direito que aparentava necessário legalmente. Depois da Revolução Francesa, a formação de um documento legal que constitui o Estado, a Constituição, procura assegurar a transferência da soberania para o povo, de modo que o governo só existiria se o povo outorgasse o poder. A Constituição teria, portanto, o dever de assegurar a soberania popular, mas também de assegurar ela própria como instrumento livre de poderes acima dela. Este movimento de poder do povo para o Estado e do Estado regulando o povo foi celebrada pelo "contrato social" de Russeau, no sentido de que o Estado soberano deveria expressar interesses do povo.

Idealmente a soberania dos Estados territoriais se assenta na premissa de que não há autoridade acima dos Estados no sistema internacional nem internamente ao território. Essa dupla vinculação da soberania no âmbito externo e no interno indica que não há regras que possam ser impostas aos Estados senão as criadas por ele próprio para si.
Nas relações internacionais os Estados são entes concisos e autodeterminados, sujeitos apenas a própria soberania e aos mecanismos que visam a resguarda-la no âmbito internacional.

Segundo Hans Morgenthau (2003), a soberania tem três sinônimos, ou seja, aspectos constituintes que as suportam e que são mutualmente suportados: independência, igualdade e a regra de unanimidade. O primeiro deles trata da capacidade do Estado de proteger suas fronteiras e de ser uma organização política estável mantendo a capacidade de existência.

> A independência é um aspecto particular da autoridade suprema de uma nação em particular que consiste na exclusão da autoridade de qualquer outra. A declaração de que a nação é a autoridade suprema implica logicamente que ela é independente e que não existe autoridade acima dela (p. 572).

O segundo sinônimo refere-se à autoridade máxima da nação em seu território, essa autoridade é a capacidade de legislar e de não permitir que outros Estados definam as políticas internas de seu homólogo, salvo se decidido pelo receptor das políticas. Nas palavras do autor

> Se todas as nações detêm a autoridade suprema dentro de seus territórios, nenhuma delas pode ser subordinada a qualquer outra no exercício dessa autoridade. Na ausência de obrigações em tratados que estipulem o

> contrário, nenhuma nação tem o direito de dizer a qualquer outra que leis esta deve aprovar e seguir, e menos ainda, de passar leis e fazê-las cumprir no território da outra. Por serem soberanas, as nações não podem estar sujeitas a qualquer poder legislador e implementador de leis que opere diretamente em seus territórios (MORGENTHAU, 2003, p. 573).

O terceiro sinônimo da soberania é a regra da unanimidade, que é derivada da igualdade. Essa regra pressupõe que todos os Estados independente de acúmulo histórico, cultural, material, diferenças territoriais, das instituições e etc., são entes iguais juridicamente no direito internacional público e portanto faz necessário que o voto de cada um é necessário para fazer com que as normas do direito internacional sejam obrigatórias no país. O autor explica "Sejam quais forem as circunstâncias, a regra da unanimidade permite a cada nação participante das deliberações o direito de resolver por si própria se quer ou não tornar-se obrigada pela decisão" (MORGENTHAU, 2003, p. 574).

Nesses termos, a soberania se constitui enquanto uma entidade não fracionável, não repartível onde o elemento determinante é o poder de decisão autônomo.

Agnew (2009) encontra fraquezas nesta noção de soberania. Ele critica a vinculação da nação, do povo, ao Estado. Isto consequentemente direciona sua crítica a intima ligação de soberania ao Estado territorial como um poder do povo que é concedido ao Estado. Para ele o discurso político convencional que clama uma autoridade doméstica soberana que requer de autoridade interna para hierarquizar as relações no território do Estado e, na dimensão externa, do reconhecimento dos pares para a forma jurídica de soberania existir, não identifica os constrangimentos e a complexidade da soberania

Uma das fraquezas da soberania moderna é ignorar a "realidade óbvia da hierarquia de poder" (AGNEW, 2009, p. 109), os Estados que foram colônias alcançaram a independência jurídica, mas que continuaram a depender das metrópoles constituem Estados onde a soberania não é realizada, assim como, há violações da soberania pelos Estados poderosos através de alianças e tratados.

Outro autor também crítico da ação dos Estados a respeito das soberanias de Estados enfraquecidos é Stephen Krasner (2004, 2005). Para o autor, as violações da soberania são comuns em "Estados falidos", isto é, Estados com dificuldade de manter a capacidade de legitimar a sua autoridade suprema, nos termos de Mogenthau, em todo o

território. Isto importa porque “In the contemporary world, powerful states have not been able to ignore governance failures” (KRASNER, 2004, p. 93). A ameaça de problemas transfronteiriços incentiva a ação com o interesse de preservar a segurança do seu território, acontece que a ação nestes casos, via de regra, sujeita e transgride a soberania dos Estados. Este é o caso de alguns dos efeitos nocivos dos desgastes ambientais oriundos de atividades intencionadas, eles não estão sujeitos às fronteiras artificiais e seus impactos podem ser até globais, como é o caso da destruição da camada de ozônio (RIBEIRO, 2001).

Então, a soberania compartilhada, primeiro como proposta do autor tem o objetivo de evitar o rompimento da soberania territorial, poderia ser acordada na arena internacional, com vistas para a solução de problemas comuns, mas também fortalecer, no processo, o quadro doméstico de governo do Estado alvo (KRASNER, 2005). Segundo como prática entre Estados é identificada com a assimetria de poder entre os agentes:

> In sum, like virtually every other institutional arrangement that can be imagined, shared sovereignty has been tried before: specific configurations of power and interest led stronger actors to introduce shared sovereignty arrangements, and weaker ones to accept them (KRASNER, 2004, p. 113).

Para o autor, a legitimidade da soberania compartilhada depende da sua negociação voluntária e do reconhecimento da autoridade do negociador. O vínculo de soberania e democracia, como vontade popular da unidade política, baseia-se no funcionamento da noção de soberania westfaliana.

Acontece que a complexidade das relações internacionais promove nova realidade em que as escalas interagem com mais intensidade, o nacional e o internacional, em alguns casos, tornam-se mais perenes. Este problema será abordado pela teoria da interdependência complexa. O rompimento da soberania significa também o rompimento da democracia.

A possibilidade de intencionalmente compartilhar soberania a respeito de uma questão específica deve oferecer benefícios para todos envolvidos. Uma possibilidade é sobre recursos naturais, quando o aproveitamento do recurso acontece no exterior, deve-se considerar no acordo o incremento da democracia e de desenvolvimento econômico. A ideia central é que, neste caso que vincula a degradação e exploração do território, o Estado receptor da ação seja também beneficiado.

Para que esse tipo de acordo seja de fato compartilhador da soberania, e portanto uma soberania interdependente, depende de três condições que visam ao ganho mútuo. Primeiro deve-se respeitar a autoridade e soberania do Estado nos assuntos que não fazem parte do acordo; segundo, deve ser voluntário e não imposta por algum tipo de coerção, fazendo parte do interesse dos Estados e que as partes acreditem que serão beneficiados pelo processo; e terceiro, deve haver um limite para a ação externa impedindo o controle de muitos recursos. Acontece que esse é um tipo idealizado de relação entre Estados e, por isso, muitas dessas condições não são respeitadas. Um problema que o autor menciona se baseia em questionar quais tipos de benefícios serão recebidos pelo Estado que dispende mais recursos para a tarefa em condições que o Estado receptor não tem capacidade de retribuição (KRASNER, 2005).

Para Ribeiro (2012), a soberania compartilhada e interdependente mantém a soberania legal internacional, ao contrário das críticas neoliberais que defendem a supremacia do econômico sobre a política e das empresas sobre os Estados. Dessa maneira, a soberania interdependente tem a capacidade de articular geopolítica, fronteira, uso do território e democracia porque vinculada ao Estado.

O autor reivindica para a soberania do território e, em específico, para as águas transfronteiriças, a legitimidade democrática da escolha popular das condições de uso do recurso hídrico. A definição que o autor defende é que “soberania implica poder, legislar, conseguir autonomia diante da oferta da base natural delimitada pelos processos históricos e geográficos que constituíram um território, segundo os interesses da maioria da população” (RIBEIRO, 2012, p. 6). Assim, o exercício da soberania prevê acordos e tratados bilaterais ou multilaterais para regulamentação do uso das águas transfronteiriças, mas restringe a participação entre os Estados cujos territórios compartilham bacias hidrográficas (RIBEIRO, 2012).

Na tarefa de explicar a distribuição espacial do poder, depois de expostas as bases espaciais da capacidade de agir e de dominar incluindo suas limitações e sua origem, é preciso demonstrar as teorias da ação do Estado entre seus homólogos. As teorias que funcionam como justificativa e motores da ação de longo prazo e teorias da própria das relações de poder entre Estados, isto pelos discursos geopolíticos e das teorias das relações internacionais.

A análise geopolítica

As teorias geopolíticas como teorias de preparação para os conflitos internacionais pressupõem o inventário de poder disponível nas relações. Ela, a partir da racionalidade estatal, projeta objetivos a serem alcançados por meio das relações entre Estados. Mas, além disso, se assimilada como método de análise pode identificar e explicar a ação do Estado. Pode-se dizer que toda teoria estratégia espacial sobre as relações internacionais possui projeto e capacidade analítica.

A título da exposição, serão tomadas as teorias de Spykman (1942) e de Travassos .

Durante a Segunda Guerra Mundial, o debate geopolítico sobre o determinismo germânico e o possibilismo franco transferiu-se para os autores anglo-americanos que, a semelhança das posições de seus países na Guerra, dedicavam sobre as capacidades da Alemanha de Hitler e do Japão e da ameaça à segurança de seus países. Nesse processo, o debate tomou também outra conotação, agora tratava-se de que fazer diante da ameaça, de um lado Isaiah Bowman sustentava os princípios eminentemente pacíficos da democracia liberal e de outro Mackinder e Spykman chamavam a atenção para o componente político de um sistema fechado de Estados e da política da força. Segundo Costa (1992), esse debate é travado pelo isolacionismo e o intervencionismo na política global.

As ameaças ao território dos EUA partiriam de um lado pelo Japão via oceano Pacífico e de outro da Alemanha via oceano Atlântico, mas além dessas vias diretas, a ameaça poderia vir também do sul do continente americano, pelo Cone Sul depois de aproximação de Argentina e Brasil da Alemanha.

A sua leitura do sistema de Estados se vale de todo o suporte do realismo político, da natureza de disputas permanentes entre os homens e as sociedades, colocando assim a segurança e o poder como objetivos últimos da ação do Estado no sistema internacional anárquico. Apesar disso, ele expande o conceito de poder clássico na geopolítica para incluir a combinação de: lealdade personificada, o hábito e a aceitação de um ideal social. Assim, o poder não seria apenas a coerção sobre o corpo do outro, mas também a introjeção de visão de mundo.

A estratégia de segurança para os EUA envolvia, portanto a expulsão da influência germânica da América Latina, isso, para ele, exigiria o pan-americanismo, dado que nos

principais países do Cone Sul a guerra não seria instrumento político aplicável. Assim, a estratégia geopolítica de Spykman para o continente americano era pela via da cooperação.

De outro lado, uma visão geopolítica e brasileira, apesar de muito inspirada em Mackinder, sobre o espaço sul americano está no trabalho do Capitão Mário Travassos. Diante da atividade da Argentina na bacia do Prata, Travassos objetivou interromper a projeção argentina no continente favorecendo a projeção brasileira. Ele subdividiu a América do Sul em quatro porções antagônicas: as bacias dos oceanos Pacífico e Atlântico e as bacias do Prata e do Amazonas, seriam estas as causas "geográficas" da diversificação políticas no continente. Essa distinção claramente observada no mapa prenunciava os desafios para a integração continental e ao mesmo tempo indicava possibilidades para a projeção continental do Brasil.

Debruçado sobre as vias de comunicação, o autor ressaltava a importância da criação de políticas territoriais que interconectassem o território brasileiro com os vizinhos e com o próprio território, seguindo a lógica de superação dos antagonismos naturais no continente. Nesse sentido mackinderiano da sua teoria, um território de especial valor é o boliviano, sobretudo o triangulo entre Santa Cruz- Sucre-Cochabamba, que formam a área de ligação entre os antagonismos continentais, uma vez que a partir dessas três cidades podia-se ter acesso mais fácil para os opostos.

O autor identificou a distinção entre as bacias do Prata e do Amazonas na condição do território brasileiro a montante da foz da bacia do Prata e de controlador da foz da Amazônica. Para ele "enquanto no Brasil Platino, para contrabalançar a força centrípeta do Prata, exige-se meios artificiais para ligação com o oceano", a bacia amazônica atua como "grande coletor do formidável anfiteatro que se arqueia de Caracas a La Paz" (TRAVASSOS, 1935, p. 114). Ou seja, enquanto que no Prata deve-se instalar infraestruturas no território para desviar os fluxos que atendem aos territórios insulares de Paraguai e Bolívia que eram destinados ao porto de Buenos Aires através de ferrovias e estradas diretas para o Oceano Pacífico na costa brasileira. no Amazonas deve-se incentivar a força centrípeta que a foz da bacia exerce.

Para a bacia do Prata era necessário conter a Argentina incentivando obras que atraíssem áreas que viabilizavam a projeção do porto de Buenos Aires. As aproximações com o Paraguai, começaram a se concretizar apenas do ano de 1956 em diante com a concessão do depósito franco no porto de Paranaguá, em seguida, a construção da Ponte

da Amizade e da rodovia entre Ciudad del Este e o litoral do Paraná em 1965 e 1969, respectivamente, além dos estudos conjuntos de implantação de projeto para aproveitamento hidrelétrico nas Sete Quedas.

Interdependência complexa

A interdependência complexa como Teoria das Relações Internacionais visa a demonstrar a ação dos Estados na distribuição do poder em relações de troca e intercâmbio que a percepção de relevância é alto. Ela auxilia na incorporação do doméstico na arena internacional e na definição do interesse nacional. Além disso, por meio da teoria da interdependência, os Estados passam a compartilhar algo em comum e por esse partilhar tornam-se interligados. Essa interligação interdependente pode aparecer com o compartilhamento de benefícios e/ou de ameaças. Desse modo, reside na assimétrico do compartilhamento que ocorre um tipo específico de divisão de poder. A interdependência afeta o comportamento dos Estados, ela é, por definição uma inibidora da autonomia da ação na medida que os fluxos e as trocas têm relevância para a estabilidade do Estado e do sistema internacional.

As trocas globais são uma das formas de apreender inter-relações mais ou menos estreitas, em que há Estados fornecedores e consumidores das mais variadas mercadorias, alterando sua classificação conforme o produto. Isto deriva de um robusto fluxo de mercadorias no qual os Estados tornam-se mutuamente dependentes, e o tornam porque necessitam de complementar alguma demanda interna. Esses fluxos que geram dependência mútua não se restringem ao campo econômico, das mercadorias, mas também às questões ambientais que não operam respeitando as delimitações dos Estados, antes, alguns temas como mudanças climáticas e suas consequências menos imediatas como a elevação do nível dos oceanos afetam todos os Estados, quer sejam ricos ou pobres. No caso ambiental, o fluxo transfronteiriço é dos efeitos nocivos da degradação do meio ambiente, portanto a interdependência envolve os impactos sobre o território (RIBEIRO, 2001). É certo que para valer, a teoria depende do reconhecimento de uma interdependência, senão, no caso ambiental, quando a exploração de um recurso beneficia a um Estado e ele não reconhece os impactos que o outro recebe, a relação não envolve maneiras de impacto mútuo.

A interdependência nas relações internacionais é uma mutualidade desigual que se expressa pelos efeitos das ações e decisões que um membro realiza e atinge outro. Estar sensível ou vulnerável a esses efeitos é o que confirma uma relação de interdependência. É certo, porém, que há gradações nos efeitos que uma parte nessa relação recebe podendo ser mais ou menos graves, ou seja, ameaçando com maior ou menor intensidade a sua segurança. Sendo pois, uma relação mútua, não seria apenas um o atingido, ao contrário, numa relação bilateral ou multilateral, todos envolvidos sofreriam impactos de atividades sobre o tema que os liga.

Diante disso, os Estados teriam uma capacidade política de organizar a interdependência em função de interesses contextuais, diante das possibilidades de ganhos absolutos ou relativos. A distribuição de poder nesse caso refere-se à classificação em sensibilidade e em vulnerabilidade. A sensibilidade faz referência à rapidez com que o Estado afetado responde e se recupera de um dado efeito sofrido. Já a vulnerabilidade trata dos efeitos do longo prazo, da dificuldade em escapar dos efeitos sofridos (NYE e KEOHANE, 2012).

Na interdependência, a fonte de poder reside na manipulação da dependência. Se um Estado possui a vantagem de ser menos afetado pelas ações e decisões do outro do que o outro é afetado pelas ações e decisões dele. Nas palavras de Nye e Keohane:

> We conclude that a useful beginning in the political analysis of international interdependence can bem ade by thinking of asymetrical interdependencies as sources of power among actors […]. Different types of interdependence lead to potential political influence, but under different constraints. Sensitivity interdependence can provide the basis for significant political influence only when the rules and norms in effect can be taken for granted, or when it would be prohibitively costly for dissatisfied state to change their policies quickly (NYE e KEOHANE, 2012, p. 15).

Portanto, nessa teoria, a assimetria é identificada em termos de custos e ganhos, e é direcionada para uma relação multifacetada repleta de relações de poder nos diversos temas das relações bilaterais ou multilaterais. A desigualdade de poder é compreendida em alcançar mais objetivos ainda que seja impedir o outro de atingir plenamente os seus, e o

único recurso possível para isso é depender menos do outro, assim sendo, ser menos dependente configura em vantagem para um e em desvantagem para o outro.

Ainda seria possível assumir um tipo ideal de interdependência que concorre com os preceitos do realismo, denominada de complexa porque visa contrapor, em certa medida, a concepção de bloco do Estado. A interdependência complexa vislumbraria os limites da força militar, apontando situações que os recursos de poder perdem a eficiência em função da qualidade reflexiva das trocas. Em compensação á capacidade de definir a agenda política e as normas da relação é possível de expressar o poder. Um segundo argumento é de que o interesse último e principal dos Estados não seria mais a segurança, porque os Estados, tanto os que detém mais poder quanto os que menos detém, se sentiriam ameaçados em questões específicas e não no sentido militar da segurança. Assim, a pressão recairia sobre setores domésticos do Estado. O terceiro é de que a distinção entre política interna e política externa se perde centralidade e torna o Estado sujeito à ingerência pela definição da agenda interna dos outros Estados. Em síntese, o poder afeta as relações entre Estados de maneira que ao retirar da política da força a capacidade de resolução de conflito insere no sistema das relações outros poderes com nova distribuição entre os agentes interligados:

> The minimal role of military force means that governments turn to other instruments, such as manipulation of economic interdependence or of transnational actors […]. Similarly, the inapplicability of military force means that considerable incongruity can develop between the structure of overall military power and the structure of power in an issue area (NYE e KEOHANE, 2012, p. 192).

Sobre a incorporação de efeitos domésticos nas relações internacionais, Nye e Keohane afirmam que

> Some organizations or groups may Interact directly with actors in other societies or with other governments to increase their benefits from a network interaction. Some actors may therefore be less vulnerable as well as less sensitive to changes elsewhere in the network than are others, and this will affect patterns of political action (NYE e KEOHANE, 2012, p. 28).

E em decorrência disso, eles também afirmam:

> The ambiguity of the national interest raises serious problems for the top political leaders of governments […]. There is less assurance that the state will be united when dealing with foreign governments or that's its components will interpret national interests similarly when negotiating with foreigners […]. National interests will be defined differently on different issues, at different times, and by different governments units (NYE e KEOHANE, 2012, p. 29).

A hegemonia regional e a hidro-hegemonia – a diferença é que a hidro-hegemonia pode ser contestada por parte do uso da água, ou seja, a Itaipu Binacional e por ela o nexo agua-energia (ou segurança energética), mais que isso ela têm uma idiossincrasia que é da bacia, que é a própria água que determina restrições e permite ações –entregando fontes de poder aos estados., e a regional é outro aspecto mais difícil de ser contestada porque dela não há obrigatoriamente adição de poder. Os problemas de uso da água transfronteiriça em conjunto rearranjam os conceitos

Crítica ao positivismo: A hegemonia e redefinição dos conceitos clássicos de interesse nacional, soberania – interna e externa.

As teorias de Gramsci, e em geral as teorias de origem marxista, passaram a incorporar os estudos das relações internacionais na década de 1970, acompanhando os movimentos de renovação das disciplinas no bojo da crise das ciências humanas como um todo. Elas permitem a análise do Estado e da sociedade politicamente organizada não mais como bloco unitário e unificado, mas antes clivado por diferenças expostas pelos interesses mesmos dos sujeitos políticos e sociais organizados quer como classes, subclasses ou em movimentos sociais com pautas específicas. Sob a luz da teoria marxista, são identificadas classes dominantes capazes de definir os objetivos do Estado na organização do espaço em múltiplas escalas (MARTIN, 2007).

Além da contribuição de Gramsci para o pensamento político, o filósofo grego Nicos Poulantzas também se debruçou sobre o Estado e as classes sociais. Para ele:

> O Estado capitalista, em especial, retira, na verdade, seu princípio de legitimidade do princípio de que se considera unidade do povo-nação tomado como conjunto de entidades idênticas, homogêneas e disparatadas, estabelecidas pelo Estado como indivíduos-cidadãos políticos. (POULANTZAS, 2015, p. 68).

Essa crítica clara ao liberalismo como "individualismo burguês" mostra o teor da filosofia marxista na política, mas não significa que o autor desconsidere o Estado como organização política possível de incorporar os interesses das classes e frações de classes não dominantes. Em suas palavras:

> Se as análises precedentes que se referem à relação do Estado e classes dominantes parecem facilmente aceitáveis, existe em geral, e na maioria dos casos, a tendência de considerar que o Estado constitui, em relação às classes dominadas, um bloco monolítico que lhes é imposto de fora. [...] As contradições internas do Estado não passariam de decorrências das contradições ente classes e frações dominantes, a luta das classes dominadas não seria uma luta presente no Estado, consistindo simplesmente em pressões sobre o Estado. Na realidade, as lutas populares atravessam o Estado de lado a lado, e isso não acontece porque uma entidade intrínseca penetra-o do exterior. Se as lutas políticas ocorrem no Estado atravessam seus aparelhos, é porque essas lutas estão desde já inscritas na trama do Estado do qual elas esboçam a configuração estratégica. Certamente, as lutas populares, e mais geralmente os poderes, ultrapassam de longo o Estado: mas por mais que elas sejam (e elas são) propriamente políticas, não lhe são realmente exteriores. Rigorosamente falando, se as lutas populares estão inscritas no Estado, não é porque sejam absorvidas por uma inclusão num Estado-Moloch totalizante, mas sim antes porque é o Estado que está imerso nas lutas que o submergem constantemente. Fica entendido no entanto que até as lutas (e não apenas as de classe) que extrapolam o Estado não estão no entanto "fora do poder", mas sempre inscritas nos aparelhos de poder que as materializam e que, também eles, condensam uma relação de forças. (POULANTZAS, 2005, p.143-144).

E

> Em resumo, as lutas populares estão inscritas na materialidade institucional do Estado, mesmo se não se esgotam aí, materialidade que traz a marca dessas lutas surdas e multiformes. As lutas políticas desencadeadas sobre o Estado não estão, tanto quanto qualquer luta frente aparelhos de poder, em posição de exterioridade frente ao Estado, mas derivam de sua configuração estratégica: o Estado, como é o caso de todo dispositivo de poder, é a condensação material de uma relação. (POULANTZAS, 2005, p. 147).

As cisões na sociedade sob uma pretensa unidade política depõem contra a razão liberal, segundo Adorno e Horkheimer (2006):

> Os homens receberam o seu eu como algo pertencente a cada um, diferente de todos os outros, para que ele possa com tanto maior segurança se tornar igual. Mas, como isso nunca se realizou inteiramente, o esclarecimento sempre simpatizou, mesmo durante o período do liberalismo, com a coerção social. A unidade da coletividade manipulada consiste na negação de cada indivíduo; seria digna de escárnio a sociedade que conseguisse transformar os homens em indivíduos. (ADORNO e HORKHEIMER, 2006, p. 24).

O movimento de transição da classe operária como classe revolucionária para os sujeitos sociais oprimidos, portanto, deixando de lado a divisão do trabalho como elemento definidor da classe e de consciência de classe para atividade política, ocorre primeiro em Marcuse e em Horkheimer (LOWY, 2003). Para o autor, os filósofos da Teoria Crítica, inspirados em Hegel, tomaram que a essência humana é negada e oprimida. Assim, o desenvolvimento da chamada Escola de Frankfurt adotara uma base ontológica que não é o proletariado, mas a essência hegeliana racionalmente definida como comum ao humano e não, necessariamente, à disposição da consciência revolucionária de origem nas classes sociais.

De todo modo, é relevante a ênfase das teorias marxistas na política, primeiro pela capacidade de identificar cisões sociais internas ao Estado e, em segundo lugar, por vislumbrar a especificidade histórica dos arranjos políticos mantendo no horizonte a capacidade de mudança do quadro que reifica as desigualdades.

O movimento de adequação das teorias gramsciana às relações interestatais permitiu uma possibilidade de compreensão das atividades internacionais dos Estados que

se opunham diretamente às teorias tradicionais e principalmente ao neorrealismo que se consolidava na disciplina. Para Stephen Gill, as abordagens neo-gramscianas são críticas ao empirismo e ao positivismo, nas suas palavras:

> ... a abordagem gramsciana nos estudos internacionais é uma crítica epistemológica e ontológica ao empirismo e ao positivismo que estão na base das teorizações predominantes. Isso acontece porque a abordagem gramsciniana é uma forma específica de historicismo não estruturalista [...] a abordagem de Gramsci é coerente com a ideia de estruturas históricas, constituídas, em parte, pela consciência e pela ação de indivíduos e grupos. Portanto, a abordagem de Gramsci contrasta com o "estruturalismo" abstrato, na medida em que tem um aspecto humano(ista): a mudança histórica é compreendida, num grau significativa, como consequência da atividade humana coletiva (GILL, 2007, p. 67).

Segundo Cox (2007), o historicismo de Gramsci permite que os conceitos elaborados pelo filósofo italiano fossem requalificados de acordo com o momento histórico, esta prerrogativa contrapõe ao estruturalismo de Althusser que para Cox trata-se de uma cisão com a história como trabalho humano, ou seja, transformação pela decisão e ação humana (COX, 2007). Assim, para o autor, os conceitos de Gramsci são intencionalmente vagos e imprecisos, de modo a precisão conceitual carecer de aplicação ao objeto de análise considerando-se as relações sociais em um período:

> Os conceitos de Gramsci foram todos derivados da história – tanto suas reflexões sobre os períodos da história que e ajudavam a lançar luz explicativa sobre o presente quanto de sua própria experiência pessoal de luta política e social [...]. No pensamento de Gramsci, um conceito é vago e flexível, e só adquire precisão quando posto em contato com determinada situação que ele ajuda a explicar [...]. Nisso reside a força do historicismo de Gramsci, assim como sua capacidade explicativa (COX, 2007, p. 102).

A teoria de Gramsci não possui disfarces quanto ao horizonte crítico voltado ao status quo político e procura identificar mecanismos capazes de manter a distribuição desigual de poder. A proposta gramsciana inaugura a leitura da política de origem marxista cuja teorização não se assenta no recorrente economicismo cujas explicações residem no

acúmulo econômico e na luta de classes sociais presente em outros autores marxistas, e logo, a revolução sobre a sociedade capitalista trataria também do problema da política lato sensu. A abordagem de Gramsci das relações políticas hegemônicas permitiu a elaboração de outros conceitos chave na obra do autor como bloco-histórico e revolução passiva (COX, 2007).

A crítica é destinada às formas de positivismo presentes na "lógica fria das estruturas" cujo "determinismo mecânico" significa o enclausuramento dos grupos na realidade social dada (NOGUEIRA, 1999, p. 155). Essa filiação tradicional de método nas Teorias de Relações Internacionais deu à estrutura uma única noção de hegemonia, segundo Bierler e Morton "conventional IR theory reduces hegemony to a single dimension of dominance based on the economic and military capabilities of states" (p. 87, 2004). O sentido empregado à ideia de hegemonia se equipara à dominação por coerção cujas origens do poder é material, nesse entendimento ela se confundiria com potência mundial. Segundo Menga (2006) é isto que acontece com a teoria da estabilidade hegemônica de Keohane, em que "cooperation, order and stability can be achieved through the activies of a hegemonic power (as in the cases of the pax Britannica in the nineteenth century and the pax Americana after the Second World War." (2006, p. 407). Em consonância com isto, Burges (2008) "realist, neorealist and neoliberal institutionalist approaches to hegemony privilegie its coercive underpinnings" (p. 65). O autor continua:

> In part the problem with neorealist and neoliberal institutionalist approches to hegemony is that the theories seem to sideline the intrinsic nature and importance of hegemony as a structure with an 'ownership' that may embrace a range of countries that agree on a particular vision for the system. (BURGES, 2008, p. 69).

Desse modo, a explicação proposta para a cooperação internacional regional não se vincula à estrutura do sistema internacional, tampouco considera a institucionalização dessa cooperação como movimento automatizado do mecanismo da balança de poder, deduções comuns derivadas da teoria do realismo no sentido amplo. Isto não significa, por sua vez, a eliminação da contribuição realista, mas que, uma cooperação hegemônica é promovida pelo próprio hegemônico intencionalmente destinando esforços para atrair política e economicamente os Estados vizinhos para atividades em conjunto (PEDERSON, 2002). O contraste com a teoria realista da balança de poder e da estabilidade hegemônica

é marcado pela centralidade das grandes potências e o conjunto restante de países que não têm capacidade material de mobilização, por outro lado a hegemonia se aplica aos Estados que possuem moderada capacidade de recursos e lida com constrangimentos de autonomia (PEDERSON, 2002). Em outras palavras, altera-se a proposta de liderança unilateral e auto-interessada baseada no poder como objetivo e como meio para uma liderança em cooperação baseada no aprofundamento da interdependência e na estabilidade pacífica mesmo em quadro de assimetria de poderes.

A renovação teórica mencionada foi um esforço de acompanhar intelectualmente as transformações políticas globais, das quais o surgimento maciço na agenda dos Estados de instituições multilaterais e regionais abrangendo especificamente grande amplitude de temas, no entanto conservando a racionalidade e a relação agente-estrutura. Segundo Guzzini (1993), as teorias realistas e liberais nas Relações Internacionais e as suas versões revisitadas incorporam o ator como unidade da racionalidade, que aparece na relação de custos e benefícios de cada alternativa possível para as decisões e na teoria dos jogos. Desse modo, a crítica dirige-se à imanência da estrutura profundamente imutável cujo papel é determinador das relações entre agentes no sistema internacional.

O caminho tomado pela crítica de origem gramsciana postula, ao contrário, que os sujeitos deteriam qualidades criativas e capacidade transformadora da estrutura. Esta capacidade sobre sujeitos sociais distintos entre si incorpora uma disputa pela hegemonia, ou seja, uma disputa de poder que termina em fazer (e manter) de sua concepção de mundo a aceita e consensuada por outros grupos (FERREIRA, 1986). Esta prerrogativa sinaliza, por sua vez, que a hegemonia é, antes de tudo, resultado dos tensionamentos dos interesses egoístas dos sujeitos entre si na sociedade civil, no mundo dos interesses privados (FERREIRA, 1986) em que a realização acontece quando se incorpora ao Estado definindo inclusive sua racionalidade particular (BIELER e MORTON, 2004).

Segundo Nogueira (1999), comentando a “catarse gramsciana”, o choque entre interesses privados permitiria a elevação dos interesses econômico-corporativos ao plano da ético-política, isto é, a luta pela hegemonia proporcionaria a passagem e superação do interesse puramente egoísta para uma sociedade de “uma nova forma de consenso e consentimento” (NOGUEIRA, 1999, p. 145).

O momento histórico em que uma concepção de mundo é hegemônica torna-se concreto quando o grupo impulsionador da determinada ideologia consegue atingir o consentimento de outros grupos e classes sociais estabelecendo uma cultura comum e uma liderança moral e intelectual. Para isso, segundo Gramsci (1968), as relações entre agentes políticos da sociedade civil e a sociedade política são assimiladas e o desenvolvimento dessa combinação atinge o Estado e se mantém pelas diferentes instituições, sejam de comunicação, os partidos ou as próprias do Estado.

A hegemonia para Gramsci, segundo o Professor Oliveiros Ferreira, relaciona-se com a própria finalidade da ação política, que é

> manter ou alterar a unidade do pensamento e da vida [...] por um lado pelos dirigentes (buscando conservar os fundamentos da ordem social) e aqueles subordinados que desejam manter essa mesma ordem para atender seus interesses...” (1986, p. 9).

O mesmo autor define a hegemonia como a “supremacia de uma conduta pela outra” (FERREIRA, 1986, p. 10). Em outras palavras, trata de ser a capacidade de condução política com a finalidade de, pela via do consentimento, estender interesses particulares a um conjunto diverso de sujeitos.

Gramsci (1968) trabalha o Príncipe de Maquiavel, de um lado com o mito unificador das vontades, e de outro com a metáfora do centauro possuidor de corpo metade humano e metade animal. O emprego do mito unificador e da imagem do centauro ao Príncipe evidencia a ligação entre consentimento e poder para alcançar a hegemonia. Uma definição empregada para hegemonia é

> ... the normal exercise of hegemony [...] is characterized by a combination of force and consente, wich balance each other variously, in a way that force does not stand above consente, on the contrary, force should appear as if it is sustained by the consente of the majority (GRAMSCI apud MENGA, 2016).

Em outro momento o filósofo italiano destaca a relação entre força e consenso:

> Outro ponto a ser fixado e desenvolvido é o da ‘dupla perspectiva’ na ação política e na vida estatal. Vários são os graus através dos quais pode-se

> apresentar a dupla perspectiva, dos mais elementares aos mais complexos. Mas eles podem-se reduzir teoricamente a dois graus fundamentais, correspondentes à natureza dúplice do Centauro maquiavélico, ferina e humana: da força e do consentimento, da autoridade e da hegemonia, da violência e da civilidade, do momento individual e do momento universal (da 'Igreja' e do 'Estado'), da agitação e da propaganda, da tática e da estratégia, etc. Alguns reduziram a teoria da 'dupla perspectiva' a uma coisa mesquinha e banal, nada mais que duas formas de imediatismo a se sucederem mecanicamente no tempo com maior ou menor proximidade. Ao contrário, pode ocorrer que quanto mais a primeira perspectiva é imediatíssima, elementaríssima, tanto mais a segunda deve ser distante (não no tempo, mas como relação dialética), complexa, elevada. Assim como na vida humana, em que quanto mais um indivíduo é obrigado a defender a própria existência física imediata, tanto mais se coloca ao lado e defende do ponto de vista de todos os complexos e mais elevados valores da civilização e da humanidade. (GRAMSCI, 1968, p. 41).

A necessidade para estabelecimento de relação hegemônica como vista aqui é a criação e manutenção de longo prazo do consenso entre sujeitos políticos com interesses diferentes. Na teoria da política do poder, o uso da força é o principal elemento de poder na política. No entanto, o acúmulo e o emprego da força se restringem às ações de dissuasão e de coerção, passando ao largo do conceito de hegemonia que aqui se emprega. É necessário, então abordar o poder de outra maneira.

O poder revisto

No bojo das críticas ao positivismo nas ciências humanas e na análise política, o poder foi também objeto de revisão. Evidentemente, devido a fatores próprios das disputas políticas, não há denominador comum na definição de poder, acontece que além das diferentes epistemologias e matrizes filosóficas, encontrar um denominador comum definitivo para ele não parece ser possível em curto prazo. Mesmo ciente das dificuldades de interpretação, aplicação e sentidos empregados ao poder, urge tratar do seu papel na política e na política interestatal sobre o paradigma crítico adotado. As controvérsias sobre a definição de poder causou dúvida a respeito da capacidade explicativa como categoria

científica, que sugere que seja uma noção a ser abandonada (LATOUR apud LUKES, 2005).

Isto porque não há uma metodologia de medição do poder que identifique a extensão e como seus efeitos são possíveis de ser visualizados, como caracterizá-lo e identificar sua origem. Na tradição maquiavélica, é um fim em si mesmo e não o meio para alguma outra conquista, mas sim da obtenção de mais poder. Hobbes também trata do poder, para ele a busca do humano pelo poder só termina com a morte, mas em outra tradição o filósofo postula que o poder do Estado é originário do contrato social que confere poder à organização política, portanto representativa, este contrato promoveria a soberania dita interna (MENGA, 2016). Ambas tiveram grande influência sobre os usos do poder nas Teorias de Relações Internacionais e nas análises de política, da primeira derivam as teorias que ajustam toda a relação de poder ao emprego ou ameaça de uso da força e a segunda às capacidades da força, porém somado ao uso jurídico-legislativo como elemento de poder.

Mais tarde, Max Weber associará poder à dominação ao defini-lo como a capacidade de realizar sua vontade apesar da oposição do outro. Segundo Dreyfuss (1993), mesmo no caso da análise do poder da Igreja onde não há emprego da força, o poder realizado em Weber é a política da dominação, significa que a superação da oposição de outros ao seu interesse é acompanhada da imposição, em última instância, pela força, pela ameaça da força e por coerção.

Em Weber, segundo Dreyfuss (1993), estão coadunados no Estado a política do poder e o contrato social, “desprivatizando” a instância armada da sociedade tomando para si a defesa da ordem social e jurídica no território e a inviolabilidade das fronteiras. Trata-se, para o cientista político uruguaio, a política em Weber é a tarefa de manter lei e ordem valendo-se de instrumentos de coerção para garantir cumprimento e aceitação da ordem, caracterizando uma sociologia da dominação. O Estado então aparece como sustentáculo, visto que detém o monopólio do uso da força pela “desprivatização” da força, da ordem e sua função é a distribuição de poder no âmbito interno e externo ao território.

Embora essas três vias de entendimento de poder tenham influenciado todo o desenvolvimento do conceito nas ciências humanas, em alguns trabalhos clássicos de política o conceito passou restringido à noção de potência, enquanto tomado como sentido

dado e estreitando a capacidade analítica dos processos políticos, pois restringido à noção de coerção. O poder aparece sempre como a possibilidade ou a própria mobilização de recursos, energia ou informação, mas sempre empregado e direcionado. Em outras palavras, a concepção dada ao poder é capaz de definir que tipo de análise se faz da política e dessa maneira ser possível traçar uma crítica ao encerramento estruturalista em si.

Na raiz da teoria do realismo nas relações internacionais, o poder mantém-se atrelado à capacidade de coerção, ao uso da força e à dominação do outro. É o que apresenta Morgenthau (2003), quando trata do poder político como controle sobre as mentes quando em relação, esse controle pressupõe a via de mão única do exercício do interesse de um sobre o outro e ignora a capacidade de resistência e de diálogo entre os sujeitos com interesses divergentes. Vejamos a definição formulada pelo autor:

Desse modo, a declaração de que um sujeito A tem ou quer ter poder político sobre o sujeito B significa que A é capaz, ou quer ser capaz, de controlar determinadas ações de B, mediante uma influência sobre a mente de B (MORGENTHAU, 2003, p. 57).

Assim descrito, a relação envolve, em primeiro lugar, a capacidade do sujeito interessado em dominar, mas não revela o meio necessário para influenciar a mente do outro sujeito. Explicando essa questão na política internacional, o autor usa o exemplo da Grã-Bretanha no Século XIX, que possuía uma:

> ...política deliberada de fazer com que outras nações viessem a considerar como demasiadamente perigosa ou desnecessária a possibilidade de opor-se a ela, visto que a Grã-Bretanha, no primeiro caso, era forte demais e, no segundo, usava de seu poderio com moderação (2003, p. 57).

Dessa maneira, o momento histórico de ordenamento do sistema interestatal no século XIX, se deve ao uso ou à ameaça de uso do poder militar. Todavia a excelência do poder militar na política internacional, o autor procura outros elementos que possam assegurar o poder de cada Estado no sistema em que se relacionam e competem entre si. São eles, a posição geográfica do território do Estado, os recursos naturais, a autossuficiência alimentar, capacidade industrial e etc. Ocorre que os elementos que menciona todos são materiais, isto significa que, para ele, toda a atividade política deve ter uma sustentação materializada que permita vantagens de recursos manufaturados ou de

recursos naturais utilizáveis contra o inimigo, quer sejam utilizados como armamento bélico ou como outro instrumento de coerção, ou que amparem a existência da população nacional em situação de crise.

Mas além do que convencionou-se considerar como fonte de poder para os Estados na disputa internacional por poder, sobretudo após Westfália, foi-se incorporando, ao longo do século passado, as bases imateriais do poder a partir da concepção de que informação e conhecimento também são fontes de poder. Nye e Keohane (2012), discorrem sobre a dualidade criada entre fontes de poder com os conceitos de *hard power* e de *soft power*. Em síntese, segundo os autores,

> Hard power is the ability to get others to do what they otherwise would not do through threat of punishment or promise of reward [...]. Soft power, on the other hand, is the ability to get desired outcomes because others want what you want; it is the ability to achieve desired outcomes throught attraction rather than coercion [...]. It works by convincing others to follow or getting them to agree to norms and institutions that shape the preferences of others (NYE e KEOHANE, 2012, p. 216).

Acontece que se a revolução tecnológica e informacional converteu o domínio da informação em poder, os elementos da comunicação também são formas de ancorar os interesses nos outros componentes do sistema internacional. No plano teórico, a inclusão de elementos destinados à população dos Estados compreende um elemento ignorado pela tradição coercitiva do poder que é a incorporação de interesses políticos na população de outro Estado. Isto é, a intencionalidade do poder deixa de ser restringida ao nível dos Estados e passa a atingir a sociedade, com o objetivo de definir as afinidades políticas, econômicas e sociais e dessa maneira atingir a direção dos Estados na arena internacional intervindo na definição dos seus interesses, como já vimos na teoria da interdependência dos mesmos autores. Os conceitos demonstram novamente a supremacia do poder duro da coerção caso as outras fontes de poder não sejam efetivas na sua função, em acordo com a ideia de que há níveis da ação política em conflitos que prescindem de dispositivos coercitivos.

> No sentido mais geral, poder ou potência é a capacidade de fazer, produzir ou destruir [...]. O poder de um indivíduo é a capacidade de fazer, mas, antes de tudo, é a capacidade de influir sobre a conduta ou os sentimentos dos outros indivíduos. No campo das relações internacionais, *poder* é a capacidade que tem uma unidade política de impor sua vontade às demais. Em poucas palavras, o poder político não é um valor absoluto, mas uma relação entre os homens (ARON, p. 2002, 99).

O poder que faz uma 'potência' é composto de muitos elementos. Seus componentes básicos são o tamanho da população, posição estratégica e extensão geográfica, recursos econômicos e produção industrial. Temos de acrescentar, a esses últimos, elementos menos tangíveis, tais como a eficiência administrativa e financeira, o aprimoramento educacional e tecnológico e, acima de tudo, a coesão moral [...]. Em períodos de tranquilidade internacional esses fatores imponderáveis podem exercer grande influência. Apesar disso, assim como na política interna influência não significa governo, na política internacional influência não significa poder. No final, é o poder concreto que resolve as grandes questões internacionais (WIGHT, 2002, p. 5).

Raymond Aron (2002) faz uma importante distinção, a partir da semiótica, daquilo que distancia os objetivos das vontades humanas quando interagem e o meio para alcançá-los. Para o sociólogo, o francês, o inglês e o alemão distinguem poder e força nas palavras *puissance* e *force*, *power* e *strenght*, m*acht* e *kraft*, que em todos os casos fazem referência a à "musculatura" e ao "influxo nervoso, o engenho, a resolução" (ARON, 2002, p.100).

Embora apresentem nuances e denotem níveis de complexidades diferentes, as perspectivas acima têm em comum que o poder aparece sempre como artifícios a serem realizados pela ação coercitiva, embora deter capacidade material possível para a coerção não signifique a garantia da realização das vontades. Para Morgenthau (2003), a vontade deve ser entendida em termos de poder, para ele a racionalidade do interesse é que situa a política autonomamente diante da economia. A essência da política externa é o interesse não seria afetado pelas circunstâncias temporais e espaciais, ou seja, se propõe como uma categoria universal:

> O realismo parte do princípio de que seu conceito-chave de interesse definido como poder constitui uma categoria objetiva que é universalmente válida, mas não outorga a esse conceito um significado fixo e permanente A noção de interesse faz parte realmente da essência da política, motivo por que não se vê afetada pelas circunstâncias de tempo e lugar (MORGENTHAU, 2003, p.16-17).

O autor prossegue:

Contudo, o tipo de interesse que determina a ação política em um determinado período da história depende do contexto político e cultural dentro do qual é formulada a política externa. As metas que podem ser perseguidas pelas nações em sua política exterior cobrem toda a gama de objetivos que qualquer nação jamais intentou ou poderia intentar (MORGENTHAU, 2003, p.18).

Acontece que, para o autor, embora aceite a amplitude e variedade dos interesses políticos, ele restringe a política exterior dos Estados acima dos princípios morais, segundo ele, o Estado "não tem o direito de permitir que sua desaprovação moral da infringência da liberdade constitua um obstáculo à ação política vitoriosa, ela própria inspirada pelo princípio moral de sobrevivência nacional" (MORGENTHAU, 2003, p. 20). É inequívoco que para Morgenthau, a política internacional possui níveis em que o Estado pode atuar pelos interesses menores e outro que julga colocar em risco a própria existência, onde o interesse de existência é superior aos julgamentos morais e assim qualquer ação é permitida e legitima desde que se mantenha a existência do Estado.

Uma alternativa para a noção de poder ligado à estrutura é desloca-lo para o processo social de relação entre os agentes. Para Lukes (2005), propositor dessa mudança haveria duas medidas da ação, uma restrita em um contexto específico e outra que transcende o contexto. Nas suas palavras:

> ...If the first, you are powerful if you can produce the appropriate outcomes only if presente circumstances enable you to do so (for example, a particular configuration of given voting preferences enables your vote to decide the outcome); if the second, you can do it in a range of possible circumstances. The first identifies that one is able to do in a specific place and time, given

> the conditions that obtain there and then; the second the ability that one can deploy across a range of contexts. (LUKES, 2005, p. 75).

> ...'power' is explicitly relational and asymmetrical: to have power is to have power *over* another or othors. The distinction between the general sense of social actor's power to effect or receive outcomes and this more restricted sense has nowhere been better captured than by Spinoza, in the latin language, when, in his *Tractatus Politicus* he distinguishes between '*potentia'* and '*potestas*'. '*Potentia'* signifies the power of things in nature, including persons, to exist and act. '*Potestas*" is used when speaking of being *in the power of* another. (LUKES, 2005, p. 73).

Mais adiante, continua:

> The concept of asymetric power, or power as *potestas*, or 'power over', is, therefore, a sub-concept or version of the concepto f power as *potentia*: it is the ability to have another or others *in your power*, by constraining their choices, thereby securing their compliance. (LUKES, 2005, p. 74).

No trabalho já citado de Guzzini (1993), o autor desenvolve, pela mesma crítica ao positivismo, uma crítica ao poder nas Teorias de Relações Internacionais, sobretudo ao modo que é empregado na explicação neorrealista. Segundo o autor, o argumento do poder é circular tanto para a análise do resultado quanto para a quantidade de poder porque, de um lado, advoga-se que a distribuição de poder é explicativa dos resultados nas relações e porque, de outro, os resultados são a explicação que algum dos agentes detém poder suficiente para alcançar seu objetivo. Segundo o autor, a tautologia presente se deve a vinculação do poder com aquilo que é experimentado no sentido de ação visível, são os recursos materiais de aplicação coercitiva. Ele argumenta que na teoria tradicional da ciência política o poder está sempre vinculado à empiria e por esse motivo escapam momentos das relações internacionais como é o caso em que o *status quo* beneficia agentes com menos poder, se só se considera a ação como execução do poder, o benefício

mencionado seria resultado apenas de um tipo de concordância do agente mais poderoso ou como sorte em ser beneficiado sem nada ter feito.

Nesse sentido, a ideia de que em regimes internacionais também são regidos pelo agente mais poderoso e com isso os menos poderosos perdem autonomia de ação parte também da mesma ideia de poder como veículo, mas crente na conservação da institucionalidade, ele prefere separar o poder como conceito da agência do poder como análise, onde se incorpora as "facilidades e possibilidades" da institucionalidade nas relações internacionais. O resultado da separação entre conceito e análise é uma proposta amalgamadora da agência e da estrutura concebida como instituições e práticas comuns sedimentadas em um sistema. Nessa proposta, que ele chama por díade de conceitos do fenômeno do poder, os agentes, por um lado, possuem poder para afetar de maneiras quais forem as interações sociais e, por outro, a estrutura por meio das instituições de governança, como construção social das opções dos sistemas, se relacionam mutualmente na definição dos resultados, das barganhas e das definições da agenda. Nas palavras do autor:

> This means that social reproduction can be understood as a ritual of power that not only rests on those who benefit from the system but also needs all those who, via their conscious or unconcious practices, help to sustain it. There is no prime mover. Power lies both in the relational interaction of agentes and in the systematic rule that results from the consequences of their actions. (GUZZINI, 1993, p. 472-474).

A proposta de interpretação de Lukes (2005) sobre o poder corrobora a crítica realizada acima. Ambos criticam a noção de poder que é acompanhado da empiria, dado que promovem, pela ideia de agência, que a realização só é real se tomada pela ação, ou seja, pelo conflito entre interesses. Para o autor, há três dimensões do poder que se concebidas em específico limitam a leitura do conflito e dos interesses dos agentes. O trabalho do autor se assenta na revisão construtivista do conflito e do interesse, por meio de uma interpretação do poder que deixa de ser concebido apenas como capacidade e agência para ser concebido como poder de redefinir os interesses do outro, portanto, neste movimento o poder deixa de ser "poder para" e passa a ser "poder sobre". Apesar não se dirigir exclusivamente aos estudos das relações entre Estados, o autor assume, de origem, que a agência é o nível de análise.

A primeira dimensão do pode, do qual os principais autores são Polsby e Dahl, ambos pluralistas estadunidenses de tradição weberiana, é concentrada na observação dos resultados dos conflitos como medidor da capacidade e da ação, voltado apenas para a concretude observável da política de onde só se pode considerar a tomada de decisão concluindo que os resultados revelam o agente com mais poder em uma explicação circular do poder e dos resultados. O conflito seria, nesta dimensão, apenas o conflito de interesses entendidos como conflito entre preferências, onde os agentes teriam de início a mesma capacidade de escolha sem cerceamentos de opções de ação dentro do conflito, mas aquele com mais poder vence.

A segunda dimensão é uma crítica direta à limitação concreta da primeira realizada por Bachrach e Bararz, que argumentam haver duas faces do poder, uma delas considera nas decisões concretas, no entanto a outra face aborda a impossibilidade da tomada de decisão por algum agente por meio, sobretudo, da organização dos valores, rituais e instituições. Nessa face, as regras do jogo são manipuladas como forma de garantir os resultados desejados por algum agente ou grupo de agentes, mas agora, ao contrário da primeira dimensão, sem a premissa a priorística de igualdade de opções de atividade. O cerceamento da atividade política decorre dos instrumentos de sanção, coerção, autoridade que altera o curso da ação e de legitimidade racional de liderança.

> The central thrust of Bachrach and Baratz's critique of the pluralists' one-dimensional view of power is, up to a point, anti-behaivoural: that is, they claim that it unduly emphasizes the importance of initiating, deciding, and vetoing and, as a result, takes no account of the fact that power may be, and often is, exercised by confining the scope of decision-making to relatively safe issues (LUKES, 2005, p. 22).

A crítica que Lukes dirige a esta dimensão é ainda a mesma dirigida aos behaviouristas, onde o conflito só existe se for observável e, assim, por definição, na falta da empiricidade do conflito os interesses dos indivíduos são os mesmos, e aqui eles são entendidos novamente como preferências.

Finalmente, a terceira dimensão do poder trata do uso do poder para evitar o surgimento de conflitos. Esta dimensão evoca à manipulação da visão de mundo do outro, formando sua percepção e preferências de maneira que a capacidade de vislumbrar

alternativas para a mudança da realidade é inexistente dado um quadro natural e permanente. Ela se assenta na construção de profundo consenso na relação e que substitui um interesse ontológico e real por preferência moldada de fora.

Assim, a capacidade de determinar os interesses do outro inviabilizando o conflito, ou mantendo-o na externo à agenda política é também poder. Ocorre que, essa perspectiva prevê a existência de interesses e conflitos que são implícitos, no sentido de que não se manifestam de maneira observável por não integrarem as manifestações públicas de insatisfação. Haveria, portanto, um tipo de assimetria de poder de origem moral e manipuladora que faz parte da relação entre indivíduos para além das sanções e da ameaça ou emprego da força, ou seja, uma hegemonia como vista em Gramsci.

De acordo com Lukes, a mais refinada capacidade do poder é a de evitar a manifestação explicita do conflito, sua concepção de poder o coloca como produtor da subordinação e do consentimento incluindo a maneira inconsciente, por tanto irracional, para aquele hegemonizado. A ênfase, portanto, além da capacidade nacional de mobilização do poder material ou da capacidade e do emprego do poder, como para os behaviouristas, está sobre a mobilização do campo das ideias e dos valores, trata-se de um poder ideacional cujo instrumento é ideológico e moral para assegurar o consenso.

Acontece que, assim como a contra-hegemonia de Gramsci, o poder é também a capacidade de resistir.

De acordo com Lukes (2005) a institucionalização e normatização que define os assuntos da agenda política acata as noções de influência e autoridade, em contrapartida à dominação da primeira dimensão, ou seja, um agente altera a ação do outro sem que seja preciso agir e se estabelece um sentido de legitimidade no pleito dirimindo possível ação contrária. Nota-se portanto, que esta segunda dimensão comporta de maneira mais confortável os conflitos de interesses dentro de situações de cooperação entre Estados, que criam instituições e organismos internacionais que em outras palavras é o “poder de decidir o que é decidido” (LUKES, 2005, p.111).

Estas duas dimensões do poder formam a estrutura nas relações internacionais que a priori são balizadas em um sistema anárquico, mas que se revelam desiguais na medida que opera diante da distribuição desigual do poder entre Estados. Em outras palavras, trata-se da disputa entre a força material que promove guerras, portanto sem freio ético, e o

direito internacional carregado de valores que pretende regulamentar a cooperação e os conflitos evitando a violência das armas.

Acontece que o tipo ideal de hegemonia preveria a subordinação total dos outros agentes, tornando a ordem política algo dado pelo consentimento automático e irrestrito, subordinando as paixões e os interesses políticos dos estados e dos grupos nele atuantes. No sistema em que o consentimento se realiza a definição dos objetivos políticos a serem alcançados pelos Estados são definidos pelo hegemônico, isto quer dizer que a hegemonia não se detém nos objetivos casuais e imediatos que são fatores de oscilações pontuais da política internacional sem capacidade de alterar as relações (GRAMSCI, 1989), mas os interesses permanentes e estratégicos que são alçados a objetivos comuns. Esse pensamento pressupõe que os países na política internacional possuam interesses a serem perseguidos ou mantidos em alguma ordem internacional, mesmo que não possuam ambições ativas e propositivas.

Segundo Waltz (2002), sob o axioma da anarquia das relações interestatais, os Estados são tomados por uma racionalidade de tipo particular que privilegia interesses e necessidades, a *raison d'Etat*, isto porque o ambiente das ações interestatais desregulado causam necessidades políticas e os interesses dos governantes e do Estado geram as necessidades. Evidentemente que o autor justifica a necessidade política por teorias que não exploram vieses do poder além da atuação que chamamos de política de potência ou de política de poder, como a do equilíbrio de poder, o aceite do interesse do Estado e um do governante demonstra que, mesmo para o autor que buscou explicações estruturais, reconhece a participação da liderança política no direcionamento das decisões do Estado, mas isso é acompanhado da divisão que faz entre a política externa, segundo o autor, por definição decisões mais pontuais, e a teoria geral, que seria a da balança de poder. Embora a ideia de ação política resultante da *raison d'Etat* incorpore internamente a atuação bélica, ela permite realizar encontrar uma racionalidade para as ações estatais e, na concepção aceita aqui, incorporada pelos interesses conflitantes na elite política e na sociedade civil.

A capacidade de definir e perseguir algum objetivo estratégico na alta política confere condição de participação prática na ordem hegemônica. A ordem hegemônica deve comportar as ações da política externa dos Estados que visam a reorganização das relações de poder, que deve ser determinada de acordo com a constância de desenvolvimento destas

ações, isto é, se formam uma estratégia, ou são táticas, mais situadas no tempo (MOUFFE, 2008).

É a própria essência da sociedade civil fragmentada em seus interesses conflitivos que a impede de ser representativa na arena internacional, o Estado, por sua vez, ao adotar a capacidade de organização territorial da sociedade, da administração, inclusive com a capacidade militar, torna-se o representante da vontade total e una, é o agente singular no sistema internacional (MARTIN, 2007). Por este motivo, as disputas internas ao Estado atingem a participação internacional dos países, elas visam à definição e formulação dessa vontade unívoca.

Dessa cisão entre os interesses da sociedade civil e a vontade do Estado territorial, é que se postula, de um lado, que trata-se de uma territorialização da política possuidora de uma via absoluta do poder do Estado, mas ao mesmo tempo possuidor da via democratizante do poder. Isto significa que apesar da separação entre política interna e política externa, sociedade civil e sistema interestatal, ambos são impactados simultaneamente (MARTIN, 2005). A divisão entre o interno e o externo no Estado territorial, antes de mais nada, é a divisão da instância política de interação, ou seja, dos agentes e de capacidades. Portanto, ao se considerar a via democrática para a definição de objetivos nas relações interestatais, os elementos que marcam a diferenciação não estão presentes. Em outras palavras, as relações entre os Estados adotam uma qualidade diferente daquela comumente pertencente à relação entre sociedade e Estado, no sentido de que ao realizar o movimento escalar mudam-se os meios políticos, isto é, os poderes a serem empregados. Assim, conforme se desenvolve uma possibilidade democrática a distribuição de poder se altera e a fronteira entre interesse do Estado e da sociedade se move, assim como redefine a interação dos Estados, deixando de lado a potencialidade bélica.

Ainda no bojo das explicações gerais, Hedley Bull (2002), interpreta a noção de interesse nacional quando relativa a um tema específico como meio para um outro objetivo que se referencia ao poder nacional:

> Dizer que x é do interesse de alguém é dizer simplesmente que x serve como meio para alcançar-se um certo objetivo. Se isto realmente acontece ou não, é um fato concreto. Mas se x é ou não de seu interessem dependerá não só disso mas das metas que estão sendo realmente visadas. Em consequência, a

> noção de interesse é uma diretriz vazia, tanto com respeito ao que a pessoa faz como com relação ao que deveria fazer [...]. Portanto, em si mesmo o critério de 'interesse nacional' ou do 'interesse do estado' não nos proporciona uma orientação específica para interpretar a conduta dos estados ou para prescrever essa conduta, a não ser que saibamos que metas ou objetivos concretos os estados, perseguem, ou deveriam visar: segurança, prosperidade, metas ideológicas... (BULL, 2002, p. 79-80).

Em última instância, o que se advoga é que a busca por interesses nacionais definidos se valem de uma racionalidade estatal que observa no mínimo a sobrevivência e no máximo a dominação global. Em síntese, o que se propõe com o conceito de interesse nacional é demonstrar as motivações racionais das políticas dos Estados porque aceita a existência de interesse nacional norteadora da ação política no sistema interestatal onde vigora a ordem com a possibilidade presente da coerção, do uso do poder da força e da violência.

Acontece que este interesse que se persegue ao custo que for não trata do problema da definição das prioridades nacionais que podem ser alçadas ao nível internacional. Ela assume a defesa da existência do território e da população como existência própria do Estado, a autonomia diante de outros Estados ou até o dever de decisão em assuntos delicados com repercussão em todo o planeta, mas não proporciona hipótese alguma sobre as disputas que envolvem as táticas para alcançar esses objetivos últimos.

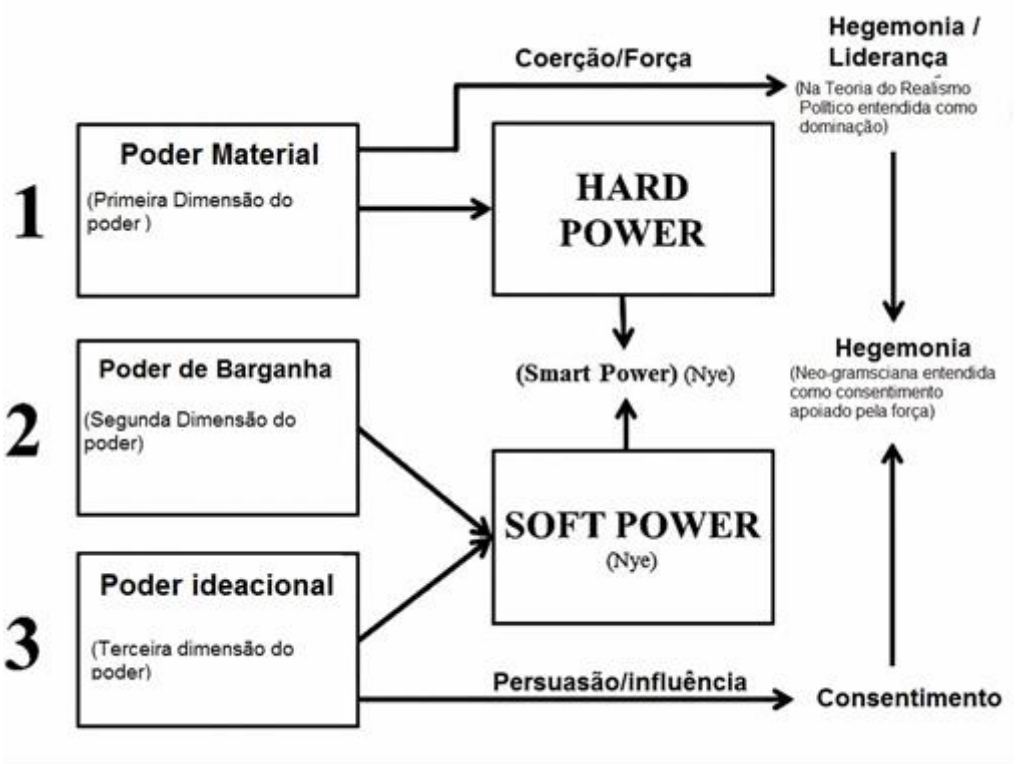
> The fixed and irreducible contente of the idea of the national interest would normally include the preservation of the nation as an independent political community, capable of maintaining the integrity of its territory and population ando f saveguarding the autonomous development of its institutions. The variable content is a function of myriad factors –the traditional national mythos, or set of ideals, on which most people agree, the personality of political leaders, the differing political philosophies of rival political parties, the international conditions prevailing at a given time, contemporary trands in public opinion, the impact of changing technology, and so forth. All these factors might influence the decsion-maker's atitudes toward what 'the national interest' demands in respect to military security,

> defense aliances, international peackeeping organization and foreign aid (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF, 1971, p.321).

Se, mesmo que de longo prazo, o interesse nacional é corolário histórico de uma organização do Estado e a hegemonia é também um momento histórico da organização social e política entre sujeitos que se relacionam, ao ser estendida ao plano internacional, ela estende também os interesses do grupo hegemônico. Assim, em uma formulação marxista, "the hegemony of a leading class can manifest itself as an international phenomenon insofar as it represents the development of a particular form of the social relations of production" (BIELER & MORTON, 2004, p. 93). Ela relaciona a atividade de parte da sociedade de um Estado aos benefícios que ela pode aferir ao incorporar hegemonicamente mais territórios aos seus interesses. Acontece que essa incorporação é acompanhada de novas forças que podem desafiar a hegemonia com interesses particulares e conflitantes entre os sujeitos e, além do incremento da capacidade fragmentadora, na escala da atividade internacional são os Estados que incorporam a tarefa de defesa e de perseguição dos interesses entendidos como nacionais.

Segundo Cox (1983), a hegemonia na escala internacional é perceptível quando Estados incorporam interesses de outros Estados, mesmo que haja crítica, o incorporar interesses externos significa redução da autonomia do Estado. Segundo o mesmo autor, o aprofundamento de relações econômicas e a institucionalização política fortalecem e estimulam a hegemonia enquanto enfraquecem e fragilizam a soberania dos Estados incorporados.

A contra-hegemonia é caracterizada por tentativas sistemáticas pelos agentes que não foram incorporados ao consenso hegemônico, de alteração da ordem e, por conseguinte da definição dos interesses comuns, mas, o sucesso destas tentativas dependem dos "limites do possível" dos arranjos da estrutura social e política (GILL, 2007). Segundo o autor, estes limites estão inseridos em uma estrutura dialética que restringe a ação social mas é também por ela transformada, que é parte do tratamento que Gramsci dá às transformações sociais que vai de encontro às teorias deterministas. Portanto, a dialética da hegemonia somente não poderia ser aplicada ao agente inerte e inteiramente subordinado aos interesses do hegemônico porque assim toda capacidade de ação orientada à mudança da ordem é inexistente (AUGELLI & MURPHY, 2007)


Hegemonia / Liderança
(Na Teoria do Realismo Político entendida como dominação)
Coerção/Força
1
Poder Material
(Primeira Dimensão do poder)
HARD POWER
(Smart Power) (Nye)
Hegemonia
(Neo-gramsciana entendida como consentimento apoiado pela força)
2
Poder de Barganha
(Segunda Dimensão do poder)
SOFT POWER
(Nye)
3
Poder ideacional
(Terceira dimensão do poder)
Persuasão/influência
Consentimento

A Bacia do Prata e o Tratado de Itaipu

Aceitar que a disposição espacial natural da água não obedece a critérios políticos, no cenário em que a sociedade humana se organiza politicamente em Estados que interagem entre si com vistas aos seus próprios interesses direcionam a hidropolítica no sentido da estabilização e acomodação de acesso e uso da água em prol do agente que detém mais poder. Os conflitos surgem com objetivo de alterar o status quo e encontrar mais garantias aos interesses sobre as águas transfronteiriças.

A consolidação do ecúmeno político, ou seja, todos os espaços habitáveis na terra tornados em territórios de Estados soberanos colocam a inescapável condição das interações entre Estados porque não há possibilidade de novas expedições de "descobrimentos" e captação de recursos por meio da colonização. Agora o acesso aos recursos que um Estado não dispõe em seu território deve ser ou pela via do comércio ou pela dominação. Os embates por recursos finitos e percebidos como estratégicos são na verdade um retorno ao determinismo geográfico que trata de um espaço vital na relação dos recursos disponíveis com as necessidades da população.

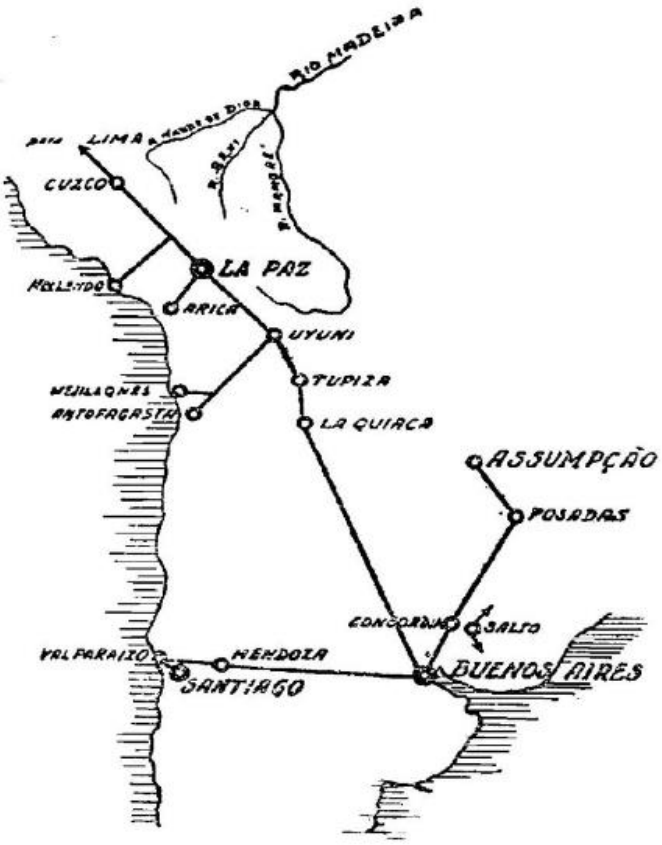
Acontece, portanto, que a "realidade geográfica" para usar expressão de Sir Mackinder (1919), estabelece uma assimetria entre os estados ribeirinhos, pois, a medida em que o controle territorial das cabeceiras ou da foz de uma bacia transfronteiriça estejam sob soberanias diferentes os projetos de aproveitamento podem ser também distintos, soma-se a isso que os prejuízos dos respectivos usos não sejam considerados interferindo na qualidade e/ou na disponibilidade hídrica.

Na Bacia do Prata essa assimetria de usos aparece tão logo ocorre sua ocupação, com destaque para a relevância do porto de Buenos Aires de onde a prata de Potosí, no início do século XVII, era contrabandeada e seria décadas depois objeto de planos de dominação por portugueses e por holandeses (BANDEIRA, 1995). Frustrados os planos de ocupação de Buenos Aires, Moniz Bandeira (2010) nota ainda a presença intensa de frota de embarcações argentinas nos rios da Bacia do Prata escoando as produções nos Estados mediterrâneos do continente para seu porto sendo a principal saída para o Atlântico. Este seria um dos principais meios de projeção da Argentina no continente sul-americano em meados do século XIX e primeiras décadas do século XX Mais tarde com a crescente relevância dos estados de São Paulo e de toda região Sul e Sudeste para o Brasil, surgiram

algumas políticas que visavam alterar a possibilidade de uso das águas na Bacia do Prata, em que a relevância do porto de Buenos Aires pudesse ser minada em contrapartida ao uso dos portos brasileiros e do transporte rodoviário.. Por outro lado, o Brasil buscaria alguma forma de conter a Argentina.

No campo do pensamento geopolítico brasileiro do século XX, notoriamente um campo desenvolvido primeiro no ambiente militar, o Paraguai estaria na condição de estado-tampão, ao qual a função seria amenizar os choques entre as duas potenciais da América do Sul, Argentina e Brasil. Esta condição, compartilhada com geopolíticos militares da Argentina, constituía-o em espaço para a extensão da influência argentina no continente. O capitão Mario Travassos, em obra seminal "Projeção Continental do Brasil" (1935), percebeu a presença de vias de comunicação argentinas nos territórios de Paraguai e Bolívia, o que, segundo o autor, consolidaria Buenos Aires o polo de atração para todo o continente.

Cartograma 1: Projeção continental da Argentina capitaneada pelo porto de Buenos Aires



Fonte: Projeção Continental do Brasil (1935)

Nesse sentido, um dos embates entre Argentina e Brasil seria pela acomodação desses estados-tampão na sua órbita de influência, e isso se daria pela presença que essas potencias regionais teriam na Bacia do Prata (MELLO, 1997). Naturalmente, o Paraguai tratou-se de tirar vantagem dessa situação e operava uma política pendular, ora correspondia à Argentina, ora ao Brasil. Neste movimento pendular o Brasil acordou em construir a rodovia a Ponte Internacional da Amizade em 1965, a BR-277 em 1969, que juntas ligam Ciudad del Este no Paraguai ao Porto de Paranaguá no Brasil e finalmente a concessão de zona de livre acesso paraguaio para exportações e importações neste porto (ROSEIRA, 2013), além disso o Paraguai ainda seria sócio de duas hidrelétricas binacionais, uma com cada vizinho interessado.

Nas situações em que os territórios dos Estados dividem uma bacia hidrográfica foram constatadas que as interações são majoritariamente de cooperação jurídica (WOLF, 2004), isto levaria a criação de um senso de que o conflito estaria sendo substituído pelo diálogo. Para Zeitoun e Mirumachi (2008), isto é um engano produzido pela ideia de que conflito e cooperação são opostos rígidos nas relações. Ao contrário disso, os autores defendem a simultaneidade de conflito e cooperação nesses tipos de interações. Segundo esses autores, a distinção rígida entre os tipos de relação esconde a complexidade na relação, ademais, elas são tratadas em função da balança de poder entre os Estados, ou seja, o quadro relacional é multiplamente composto por assuntos além da hidropolítica que podem ser empregados em negociações.

Segundo proposta de Mirumachi (2015), a interação pode abrigar do lado da cooperação até a simbiose dos interesses internacionais e dos nacionais, em um altíssimo nível de assimilação dos objetivos entre os Estados ribeirinhos, por outro lado o limite do conflito não atingiria o uso da força para defesa do interesse particular, apesar de inseri-lo como possibilidade, o autor alerta que não foram registrados na história das interações esse tipo de atividade. Quando se trata da água, os conflitos armados contaminariam o objeto em disputa, alterando as propriedades qualitativas e quantitativas podendo inviabilizar alguns dos usos possíveis, devido a essa característica, “a melhor defesa de um ambiente rico em água é sua própria condição natural” (RIBEIRO, 2008, p. 130). Em outro trabalho Zeitoun et alii (2016) inserem no nível mais elevado de conflitos a sabotagem, uma ação deliberada com intuito de prejudicar a outra parte, como destruição de obra de infraestrutura ou interrupção de serviços, mas não realizada pelas forças do

Estado e sim por grupos descontentes com as interações.

Antecedentes da criação de Itaipu

Segundo Cotrim (1999) os primeiros estudos para aproveitamento das Sete Quedas datam de 1927 realizado pelo Serviço Geológico e Mineralógico do Ministério de Agricultura, Indústria e Comércio. Mais tarde em 1935 o chanceler José Carlos Soares solicitou estudos à empresa canadense ASA WK Billings, em 1949 circulou memorando do secretário de Fronteiras e Limites do MRE, Alvaro Soares, indicando que o aproveitamento do potencial hidrelétrico das quedas deveria abordar os interesses do Estado vizinho. Já em 1962, João Goulart, solicitou a Octavio Marcondes Ferraz, renomado engenheiro do setor, um novo estudo sobre o aproveitamento das quedas, o qual propôs a construção de duas barragens mais o desvio do leito do rio e depois seu retorno ao curso normal, essa proposição despertou a atenção do Paraguai que resolveu reivindicar a delimitação de fronteiras que, segundo os brasileiros, estava demarcada onde a área das quedas pertencia inteiramente ao Brasil. Segundo essa argumentação, o desvio do leito do rio para a margem esquerda era de teor técnico e não político.

O Paraguai reivindicava uma pequena área das quedas, mas que obrigatoriamente incluiria o vizinho no empreendimento. O litígio de fronteiras seria solucionado com a criação do reservatório e a inundação da área em disputa, o que pareceu uma boa proposta para ambos. No entanto, há ainda uma área não delimitada que se tornou Reserva Biológica por cerca de 15 km² (CORDEIRO, 2009). Segundo Gomes (2009), o Secretário de Estado dos EUA, Tusk, manifestara-se a favor da construção da hidrelétrica garantindo a concessão de empréstimo através do Banco Interamericano de Desenvolvimento e demonstrava apreensão sobre o litígio fronteiriço que já contava com destacamento militar brasileiro na área reivindicada pelo Paraguai. De acordo com Samek (2007) e Cordeiro (2009) a Itaipu Binacional foi uma solução pacífica para um conflito que poderia ser mais agressivo, uma escolha política de manter relações harmoniosas entre os Estados vizinhos.

Ocorreu que, então, em 1966, assinou-se a Ata das Cataratas (ou Ata de Iguaçu) que previa estudos conjuntos por meio de comissão mista entre Brasil e Paraguai para a construção de hidrelétrica no curso natural do rio. Essa comissão teve como objetivo apresentar o maior aproveitamento possível com o menor custo. A Comissão apresentou aos governos o projeto de Itaipu para que fosse avaliada a possibilidade de

financiamento e concretização da barragem única. O que foi aprovado, por ambos os Estados. Nesse momento o Brasil se comprometia a buscar o crédito internacional para construção da hidrelétrica (COTRIM, 1999), essa medida foi ressaltada pelo Paraguai quando se buscavam mais empréstimos para a construção da barragem e compra de materiais. Surgiu também dessa condição a chamada "Lei de Itaipu" que determina a compra da energia cedida mesmo que ela não fosse consumida, esta medida teve a finalidade de oferecer garantias para os credores, porém ocasionou em supressão do preço da tarifa para viabilizar a compra e os empréstimos (COTRIM, 1999; GOMES, 2009).

Com o projeto já definido e as diretrizes estabelecidas tanto multilateralmente com o Tratado da Bacia do Prata, restava a construção do Tratado de Itaipu.

O Tratado de Itaipu

Assinado em 26 de abril de 1973, o Tratado de Itaipu chancela o aproveitamento hidrelétrico das águas transfronteiriças do rio Paraná entre Brasil e Paraguai. Ele cria a Itaipu Binacional, com participação igualitária de Eletrobras pelo Brasil e da ANDE pelo Paraguai. Ele é formado por três anexos que definem o Estatuto de Itaipu (A), os aspectos técnicos (B) e as bases financeiras (C). Os anexos B e C sofreram muitas alterações a partir de Notas Reversais, um mecanismo diplomático que celebra acordos sem a necessidade de que sejam aprovados pelos Congressos nacionais.

Um dos principais artigos do Tratado, estabelece que a energia produzida pela hidrelétrica deve ser dividido em parte iguais entre as Partes e que em caso de não utilização de toda a cota de energia pertencente ao Estado ela deve ser vendida obrigatoriamente a outra parte, no Tratado essa venda de excedente é denominado "cessão de energia". Nesses termos o Tratado reconhece o princípio de igualdade de soberanias e o direito de posse igual sobre a produção da empresa, mas admite que haja de um lado sobras que o outro está disposto a adquirir.

O Anexo C, que define as bases financeiras, determina que a Itaipu Binacional não tem objetivo de gerar lucros, desse modo o preço de energia deve corresponder ao seu custo, somando-se a ele apenas o pagamento do capital empregado pela Eletrobras e Ande na criação da empresa, pagamento da dívida contraída na construção e operação dela; pagamento de juros dos empréstimos; pagamento de royalties; das despesas operacionais e um adicional pelo excedente de energia vendida. Além disso, este anexo

determina que em 50 anos após a assinatura do Tratado ele deverá ser revisado acompanhando a amortização da dívida, portanto está prevista para 2023 uma nova rodada de negociação sobre a tarifa da energia.

Demandas paraguaias

O histórico de demandas paraguaias sobre Itaipu é bastante vasto, não competindo a este trabalho abordar todas, mas faz-se necessário esboçar as principais questões que estão envolvidas nas reclamações dos sócios da margem direita do rio Paraná.

Segundo Gomes (2009), antes mesmo do início da operação de Itaipu, o Diretor Geral paraguaio questionava a venda exclusiva da energia para o Brasil. Segundo o relato, em 1978 foi discutida essa possiblidade trazida por Debernardi, primeiro Diretor Geral paraguaio da empresa. Estava com ele Delfim Neto que concordou com a proposta argumentando que Itaipu por ser ente jurídico já tinha direito para tomar decisões autonomamente. Já para o primeiro Diretor Geral brasileiro, General Costa Cavalcanti, esta não seria uma possibilidade viável pois Tratado de Itaipu impossibilitava esse tipo de venda. Segundo o autor, o que estava em jogo eram os possíveis benefícios que a Argentina poderia angariar dos esforços para construção de Itaipu em caso de venda a terceiros da energia produzida.

Na alta política essa demanda passou anos distante das manifestações paraguaias. O regime ditatorial de General Stroessner encerrado em 1989, impedia com pesada coerção forças oposicionistas, ao passo que após seu encerramento passou-se a questionar os termos do Tratado. No fim do seu governo houveram readequações sobre o preço da tarifa e, em que pese as instabilidades nos governos e a relativa manutenção do Partido Colorado na presidência, houve demandas por revisão do preço da tarifa e da dívida contraída pelo Paraguai com o Tesouro Nacional e com a Eletrobrás.

Nas eleições para presidência paraguaia em 2007, as demandas sobre Itaipu foram os assuntos mais abordados pelos candidatos, ao qual o vencedor no pleito foi quem colocou o tema como prioridade no plano de governo sob o lema de “resgatar a soberania energética”. Em função das assimetrias com o sócio no Tratado, no Paraguai surgia uma demanda pelo aproveitamento do uso da água no seu território. Os empreendimentos binacionais realizados com a Argentina e com o Brasil, por mais que significassem grande importância no PIB do Paraguai, utilizavam a água no território paraguaio, produziam riquezas com ela e remuneravam mal o sócio em comum. Segundo o engenheiro Canese (2008), o termo faz menção à sete pontos

1. Poder vender livremente os nossos excedentes energéticos;
2. Receber um preço de mercado pela exportação de tal excedente;
3. Eliminar a “dívida espúria” de Itaipu, que deve ser paga pelas empresas elétricas brasileiras que a geraram;
4. Eliminar o juro que nos aplica a Eletrobras;
5. Dispor de tanta energia barata como a que o Brasil já obteve;
6. Dirigir a entidade binacional de forma paritária;
7. Controlar as contas da entidade binacional de forma transparente. (CANESE, 2008, p. 135).

Destes pontos evocados pelo engenheiro, apenas a demanda número 5 não foi apresentada ao Brasil durante as negociações ocorridas no governo de Lugo e por um período chefiadas por Canese.

Ocorre que do lado paraguaio, a eleição de Lugo foi possível por um governo de coalisão que tinha no cargo de vice-presidente Franco que não estava alinhado ao direcionamento centro-esquerda do chefe de Estado, além disso, no Congresso a maioria se constituiu de membros do Partido Colorado, reconhecidamente um partido conservador. Diante dessa situação, Luga via-se atacado por dentro do próprio governo e pelo Legislativo. Ao longo das negociações com o Brasil, Frutos publicamente dizia que o Paraguai deveria ceder e aceitar as propostas brasileiras e não insistir na soberania energética e sugeria mudar metodologia da negociação, sugerindo que Canese deveria deixar de chefiar a delegação paraguaia3.

De fato a equipe negociadora foi trocada formando uma equipe mais flexível. Segundo Cardoso (2011), Balmelli, o novo membro da delegação e mais tarde Diretor Geral de Itaipu, compreendeu que o melhor meio do Paraguai convencer o governo brasileiro de pagar mais pela energia era a alteração do fator de multiplicação da energia cedida. Ele abriu mão das propostas de cancelamento da dívida e da cogestão nos cargos da binacional.

O Brasil nas negociações sobre a Itaipu Binacional

Haja vista seu caráter de empreendimento de gigante proporção econômica, política e territorial, e em função da flagrante assimetria de benefícios, a Itaipu Binacional foi objeto de outras negociações pretéritas a aquela que resultou na Declaração Conjunta de Julho de 2009.

Este capítulo visa a expor a posição no governo brasileiro sobre as demandas paraguaias e traçar um paralelo entre a relevância doméstica da produção de energia da Itaipu Binacional, de caráter econômico; e a sob a intenção de auxílio à promoção de bem-estar social no Paraguai, de caráter político. Nessa tarefa, valho-me de documentação obtida na Seção de Arquivo Histórico do Ministério de Relações Exteriores, em Brasília, de fontes secundárias e dos relatórios anuais da Itaipu Binacional.

Em primeiro lugar são apresentados os elementos que sintetizam a operação da Itaipu Binacional no setor elétrico brasileiro da energia de Itaipu. Depois são apresentadas as linhas gerais de argumentação que foram adotadas pelo Brasil no seu posicionamento referente à Itaipu que demonstram a continuidade na estratégia brasileira de, no período compreendido, por um lado utilizar os argumentos técnicos que enfatizam os custos econômicos da construção e operação da Usina ao consumidor brasileiro, a inviolabilidade do Tratado de Itaipu, por estes motivos, algumas das principais reclamações paraguaias seriam descabidas, a saber a revisão da dívida deste país com o Brasil, e o reconhecimento legal da "co-gestão plena"; e de outro lado, o argumento político de que interessaria ao Brasil o desenvolvimento conjunto entre os países sul-americanos. Na segunda parte são expressas as especificidades do processo de barganha política, nas atividades do governo brasileiro nos "diálogos sobre Itaipu"[1],do qual a criação de uma mesa de negociação é o gesto político mais expressivo. Por fim, esta seção se encerra, com breve análise à luz da teoria da interdependência, na conjunção entre estrutura e processo, a respeito da Itaipu Binacional que apresentou continuidades estruturais a fim de assegurar a manutenção do regime hidro-hegemônico, mesmo que acompanhado do vultoso esforço na negociação que efetivou importantes concessões na relação bilateral.

[1] Termo a que os membros da delegação brasileira se referem em diversos telegramas às negociações bilaterais, sobre a Itaipu.

Este capítulo trata de demonstrar, portanto, o processo político de negociação e barganha que se somam ao contexto da explicação das posturas e decisões brasileiras a respeito da delicada agenda das águas transfronteiriças na Bacia do Prata e dos interesses que a envolvem.

O Setor Elétrico Brasileiro e a Itaipu Binacional

Em síntese, a Itaipu Binacional atravessou três fazes do setor elétrico brasileiro, a primeira, no período entre 1960 e 1980, de caráter estatal em que o Estado assumiu o papel de planejar, gerar e distribuir a energia elétrica no território; a segunda, na década de 1990, de perfil mercantil de incentivo à abertura do mercado de energia às empresas privadas em que a iniciativa privada ocupou, sobretudo, o papel de distribuição da energia; e a terceira fase, nos anos 2000, também mercantil, mas com maior participação do Estado, desta vez, regulamentando as interações do mercado privado (MERCEDES, 2015).

A cada dessas fases uma nova reformulação era feita para o setor, sendo que a que teve maiores implicações para a operação do setor foi o segundo. A organização voltada à diminuição de custo, o corte de investimento público e as técnicas de eficiência em geração e distribuição implicaram na criação de três instâncias de decisão, A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) cujo papel é regulamentar os interesses entre governo, geradores de energia, distribuidoras e consumidores, o Operador Nacional do Sistema (ONS) responsável por determinar as quantidades de energia a ser produzida contabilizando a demanda e a capacidade geradora, o Mecanismo de Realocação de Energia (MRE) que transfere, pela compra e venda, a energia elétrica de uma unidade geradora para outra conforme a demanda diferencial do território brasileiro e os compromissos contratuais e o Sistema Interligado Nacional (SIN), cuja interligação atinge quase todo o território.

Esta composição organizacional do setor visa a coordenar em conjunto a oferta e a demanda de energia elétrica no território brasileiro. Para viabilizar a integração do SIN e a gestão dele pelo ONS, existe uma separação entre o contrato de energia e a produção real dado pelos conceitos de garantia física, referente à capacidade geradora de energia das barragens e da quantidade de água armazenada por elas, e o lastro que é uma abstração contratual dessa realidade.

O ONS é uma entidade privada que utiliza de modelos matemáticos para encontrar um denominador entre a quantidade de água, da produção e da demanda. Por meio de *softwares*, ele contabiliza toda a capacidade geradora de energia elétrica e a capacidade de absorção pelo mercado dessa energia para estipular, via contrato de intenção de compra e de venda, a comercialização da energia (TOLMASQUIM, 2011).

Na terceira fase do setor elétrico, segundo Mercedes (2015), a mudança foi menos intensa e visou a planejar a expansão do setor no nível estatal e manter a operação e distribuição na inciativa privada. Assim, a inovação foi a criação da Empresa de Pesquisa Energética, que trata de toda as fontes energéticas no país.

Esse modelo mercantil é alvo de críticas, sobretudo porque privilegia a lógica de mercado sobre as desigualdades sociais e sobre a capacidade da natureza. Para Bermann (2016), o setor elétrico brasileiro está principalmente focado na ideia de aumento da segurança energética pela redução dos custos, enquanto que, na realidade, o objetivo principal deveria ser a eficiência energética no sentido de tornar o sistema mais sustentável.

Em síntese, é nessa configuração de organização setorial que se realiza a operação da Itaipu Binacional.

Em específico, a usina hidrelétrica não tem o objetivo de geração de lucro para ela, determinação presente no Tratado de Itaipu e pela legislação brasileira, assim, o preço da energia produzida deve equivaler ao custo da geração calculado pela Itaipu Binacional. Eles incluem todos os custos diretos da empresa. Em 2007, houve a adição da compensação das perdas do juros da Eletrobrás e do Tesouro com a revisão da dívida no juros dos EUA e em 2011 nova adição foi realizada, com a revisão do preço da energia cedida, foi adicionado ao cálculo da tarifa os custos extras definidos em conjunto pelo Ministério de Minas e Energia e o Ministério da Fazenda referentes ao abatimento do montante destinado ao pagamento do aumento da energia paraguaia acordado em 2009.

Também determinado pelo Tratado de Itaipu, toda a energia de Itaipu que chega Brasil é comercializada pela Eletrobrás, também sem previsão de lucro, ela coloca a energia à disposição em duas instâncias, a primeira é a venda obrigatória, conforme a Lei 5.899 de 5 de julho de 1973, da energia para distribuidoras da região Sul e Sudeste do Brasil. A quantidade de energia que cada distribuidora deve contratar é definida pela

projeção da demanda de cada mercado. A energia destinada a esse fim é definida pela garantia física, um cálculo que visa garantir a quantidade segura de energia diante da capacidade geradora e da quantidade de água;

A segunda instância é no MRE, para onde se destina a energia excedente, ou seja, a energia que é produzida pela quantidade de água que passa pelas turbinas e pela altura da queda d'água, chama-se de excedente porque ela ultrapassa a quantidade prevista na garantia física. Ela possui menor preço, e serve para atender as demandas das usinas geradoras em todo o país por meio do transporte via SIN onde há maior demanda do que oferta de energia.

Estratégias brasileiras: continuidades a respeito da Itaipu Binacional

O histórico de acordos envolvendo a Itaipu demonstra o adensamento dos esforços brasileiros a partir de 2005 que visaram redistribuir os ganhos econômicos no geral, para isso foi necessário encontrar uma possibilidade de equilíbrio político e econômico dentro do governo que conjugasse os princípios da política externa adotada à época para entregar proposta ao Estado vizinho. Tratava-se de, ao mesmo tempo, levar a cabo o projeto de reconhecimento da liderança regional do Brasil acompanhado da sensibilidade dos impactos econômicos da diretriz da política externa ao Tesouro Nacional e aos principais consumidores de energia elétrica no Brasil.

Subsidiada neste principal argumento, a Secretaria do Tesouro Nacional defendia a impossibilidade em curto prazo que o montante monetário das concessões ultrapassem os R$ 20 mi, isto porque em se ultrapassando este limite haveria agravo aos cofres públicos. Do outro lado, a Secretaria Executiva da Eletrobrás posicionava-se em favor de que qualquer decisão política com o Paraguai não refletisse no aumento da tarifa de energia elétrica ao consumidor brasileiro, uma vez que a política de produção e distribuição de energia elétrica nacional prevê que sejam empregados sempre os meios de garantir o menor custo de produção.

Estas informações aparecem primeiro em Memorando enviado pelo Embaixador Valter Pecly, destinado ao Secretário de América do Sul e Caribe Embaixador Ênio Cordeiro na data de 09 de Novembro de 2004, no qual informa a proposta do Presidente

Duarte Frutos, do Paraguai, da criação de um Fundo para investimentos no Paraguai. Segundo o documento, a medida teria o apoio do Ministério de Minas e Energia pelos motivos acima mencionados e oposição do Ministério da Fazenda que tomara posição mais cautelosa e conservadora. Este documento também revela orientações do Presidente da República no sentido de "elevar o patamar das relações entre os dois países através de uma agenda positiva, com resultados", isto, ainda de acordo com o Embaixador do Brasil em Assunção, seria o principal motivo para a disposição em cooperar com o Estado vizinho.

A proposta do Presidente paraguaio Duarte Frutos de criação de um Fundo regional de financiamento para políticas sociais teria sido uma proposta alternativa diante do pleito paraguaio do fim da contabilização de juros americanos à parte da dívida de Itaipu, o que seria uma "dupla indexação da dívida" segundo os paraguaios, isto é, dupla cobrança de juros vinculada à taxa de câmbio que diante da valorização do dólar constituiria em não abatimento da dívida mesmo que ela estivesse sendo paga.

Em Dezembro de 2005, o Secretário do Tesouro Nacional, Joaquim Levy, enviou por e-mail ao Embaixador Ênio Cordeiro um relatório[2] sobre a possibilidade de resposta à proposta de desindexação da dívida ao dólar americano. Em detalhes o relatório defende as bases econômicas do argumento brasileiro nas negociações sobre a Itaipu.

Conforme demonstra o Relatório, há ao menos três tarifas para a energia produzida pela Itaipu. Energia contratada: é a energia que efetivamente paga os custos de produção e a dívida assumida para construção da Usina. A tarifa paga pelos consumidores brasileiros corresponde a 96% desta energia, que além da diferença de demanda elétrica entre os países sócios, a Lei 5.899 de Julho de 1973 determina às distribuidoras brasileiras o dever de comprar a energia de Itaipu mesmo que não houvesse alocação para ela, somente com esta medida teriam sido possíveis a realização de todos os empréstimos necessários à materialização do empreendimento. O preço desta tarifa variava, ao fim de 2005, entre US$ 25,00 MWh e US$ 30,00 MWh; energia não-vinculada: é a porção de energia elétrica produzida pelas turbinas, mas não contratada, de modo que cada turbina gera cerca de 10% de sua potência prevista (700 kW), isto deve-se a dois fatores, pela eficiência técnica obtida pela Itaipu Binacional e pela quantidade excedente de água do rio Paraná que chega ao Lago de Itaipu decorrente das outras barragens a montante, portanto, em território

[2] Relatório do Tesouro Nacional de Análise Sobre a Proposta da República do Paraguai, de 3 de Dezembro de 2005.

brasileiro. Esta energia é a mais barata e sobre ela não incidem juros da dívida. O preço variaria, à data do Relatório, entre US$ 4 MWh e US$ 6,7 MWh; energia cedida: é o montante de energia que o Paraguai tem direito segundo o Tratado de Itaipu por ser sócio do empreendimento, mas que vende ao Brasil por não haver demanda interna suficiente para seu uso total. O preço desta fração da energia produzida pela Itaipu estaá determinado no Tratado de Itaipu em US$ 300 GWh, porém este preço foi objeto de revisões aumentando, em decorrência disso, o preço recebido pelo Paraguai, por meio de revisões ao fator de multiplicação do preço decidido no Tratado.

O fundamento da argumentação brasileira, contrária a excessos nas concessões, ancorava-se nos dados que apresentam os custos econômicos, sociais e político da construção e operação da Itaipu que, apesar de previstos, recaíram sobre o Brasil. Somados às diferenças de preços dos MWh produzidos pela hidrelétrica binacional, evocam-se: (1) os empréstimos com credores externos para a construção, financiados pela Eletrobrás; (2) a porcentagem da dívida paga pelos consumidores brasileiros referentes à utilização da energia contratada e de maior preço ao longo dos anos, desde o início da operação até 2023, quando deverá estar completamente paga; (3) os juros extorsivos reclamados pelo Governo paraguaio, mas pagos na tarifa que o Brasil compra; (4) em contradição com o que dissera o Tesouro Nacional, a energia cedida tem a tarifa prevista pelo Tratado, multiplicada pelo fator de ajuste ao qual se adiciona o preço da energia contratada, deste modo, a energia cedida é um adicional ao Paraguai para que o Brasil possa comprar a energia também contratada pelo Brasil e não utilizada no Paraguai; (5) ao término da dívida, prevista para 2023, o Paraguai será dono de metade da Itaipu Binacional, correspondente a US$ 10 bi, um projeto financiado completamente pelo Brasil.

Persistiu ao longo das comunicações inter-ministeriais nos anos de 2004, 2005, 2006 e como veremos, 2008 e 2009, a política de propor linhas de crédito ao Paraguai. Como parte da política externa adotada para o país vizinho, o Brasil propunha estimular o desenvolvimento e este poderia ser atingido por meio de empréstimos diretamente do BNDES. Se inicialmente o Tesouro Nacional previa um limite de R$ 20 mi a curto prazo, esta quantidade, ao fim de 2005 procurava-se gerar recursos da ordem de US$ 20 mi, conforme descrição de reunião entre o Secretário do Tesouro Nacional, Joaquim Levy e o

Secretário-Geral de América do Sul e Caribe, Embaixador Ênio Cordeiro[3]. Neste documento há menção à determinação do Presidente da República para a realização de um "gesto de boa vontade" que deveria, entre outros, manter baixo o custo da energia ao Paraguai. Em relação às orientações e determinações da Presidência da República há inegavelmente a preocupação com as relações bilaterais e o incentivo aos membros do Governo da importância que o nosso sócio seja "prioridade em nossa política externa"[4], mesmo antes que a presidência do Paraguai fosse ocupada por um representante das chamadas "forças progressistas de esquerda". Isto é, sob o comando da ideia de política externa que caracterizou os Governos de Lula, assumiu-se que o fomento econômico e social ao Paraguai compunha parte fundamental da estratégia brasileira para a América do Sul, sem que, no entanto, fosse privilegiada a posição ocupada pelos governos nos espectros políticos de esquerda, centro ou direita.

As obras de infraestrutura que viabilizariam o desenvolvimento econômico do outro sócio na hidrelétrica também foram propostas recorrentes nos diálogos no governo, como indica o documento da reunião supracitada, a maneira pela qual o Tesouro sugeriu a concretização da política externa estava vinculada a incrementar a disponibilidade elétrica no Paraguai com o objetivo de aumentar fatores favoráveis à atração de indústrias de uso intensivo de energia elétrica. Este objetivo seria atingido com a construção de obras de infraestrutura elétrica financiadas pelo Brasil e que abastecessem Assunção, a Capital do Paraguai, onde recorrentemente sofria de "apagões" em decorrência da incapacidade das linhas de transmissão de energia de atenderem a demanda.

As negociações ao fim de 2005 foram motivadas pela demanda paraguaia do fim da "dupla desindexação" da dívida, este pleito não foi atendido pelo Brasil naquele ano, porém houve o acordo da segunda revisão do fator de multiplicação do preço da energia cedida em 8 de Dezembro de 2005, na reunião de chefes de Estado do Mercosul em Montevidéu, que foi definido em 5,1, aumentando em US$ 21 mi anuais a receita com a energia cedida. Ocorreu que a insatisfação paraguaia, não obstante ao acordo mencionado, provocou ainda novas fases da negociação sobre a dívida. Isto demonstrou que o Paraguai almejava a resolução de seu pleito que diante da disponibilidade do Governo brasileiro poderia aumentar os ganhos na participação de Itaipu.

---

[3] Informação sobre reunião realizada em 1º de Dezembro de 2005.

[4] Memorandum do Embaixador brasileiro em Assunção, Valter Pecly, destinado ao Embaixador Secretário-Geral da América do Sul e Caribe, Ênio Cordeiro, em 09 de Novembro de 2004.

Ao longo do ano de 2006, nova mobilização no Governo tecia argumentos técnicos primeiro contrários ao pleito paraguaio, estes advindos do Ministério de Minas e Energia e do Tesouro Nacional. Estes argumentos técnicos esbarravam, mais uma vez, na concepção política encabeçada pela Presidência da República e seguida pelo Ministério de Relações Exteriores que privilegiava os ganhos do Paraguai na relação bilateral, como bem demonstra a comunicação enviada pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores Embaixador Samuel Guimarães ao Ministro de Minas e Energia, Silas Rondeau, em Agosto de 2006, onde responde a uma proposta técnica elaborada pela Eletrobrás que seria "uma ardilosa e desgastante proposta de negociação..." porque "não significa um centavo adicional para o Paraguai", ao contrário da proposta, em termos mais gerais, de incremento na receita de até US$ 1,5 bi até 2023, realizada em Assunção no dia 9 daquele mês.

Em Julho de 2009, o Ministério da Fazenda defendia a existência de impedimentos legais e jurídicos que inviabilizavam o desejo paraguaio, dos quais, ao lado do aparato argumentativo econômico, destacam-se a alteração do Tratado de Itaipu e o rompimento de contratos da Eletrobrás com credores externos, uma vez que o atendimento à demanda paraguaia diminuiria a receita da *holding* que a Eletrobrás tornou-se[5]. No mesmo mês, em documento de circulação entre ministérios de tom didático sobre as relações a respeito da Itaipu, o Embaixador Ênio Cordeiro classificou como "esdrúxula e incompatível com a letra do Tratado"[6] a reivindicação paraguaia de vender a energia para terceiros países. Embora nesses momentos o argumento brasileiro não se concentrasse nas impossibilidades de renegociações do Tratado, em 2009 e 2009 este viria a ser protagonista na defesa dos interesses brasileiros, de modo que deixava a ênfase nos custos da Itaipu, no mínimo, como um fato que não necessitava ser relembrado em condições normais.

Distinguida a atuação técnica dos Ministério de Minas e Energia, da Fazenda, da Eletrobrás e da Secretaria do Tesouro Nacional e a atuação política da Presidência da República e do Ministério de Relações Exteriores, no mesmo documento, o Embaixador Cordeiro listou os custos ao Brasil da operação da Itaipu, mas ao fim, propõe a aceitação da proposta paraguaia do fim da ocorrência de juros vinculado ao dólar americano com fins de evitar que a inflação dos EUA atingisse ao Brasil via tarifa de Itaipu. Ainda neste documento, o SGAS defende a concessão de prioridade ao Paraguai da compra de energia

[5] Trata-se de uma apresentação elaborada pela Fazenda denominada "Itaipu Binacional: Negociação Brasil-Paraguai".

[6] "Tratado de Itaipu – Reivindicações do Paraguai", documento assinado pelo SGAS, em 3 de Julho de 2009.

não-vinculada por dois motivos: o primeiro é que aumentada a oferta de energia barata, o Paraguai seria estimulado a receber investimentos inclusive de industrias brasileiras que poderiam atuar no território vizinho; o segundo é que a prioridade na compra da energia não-vinculada não geraria perdas consideráveis ao Brasil porque a produção desse tipo de energia seria reduzida com a operação das novas turbinas de Itaipu. O Embaixador responsável pelas relações com os países na América Latina também expõe neste documento a importância que a Itaipu Binacional acumula ao Brasil e que diante das reinvindicações de co-gestão plena, o caráter estratégico do suprimento de energia ao Brasil, à época correspondente a 25% do total consumido no território nacional, e dos pagamentos da dívida à Eletrobrás e ao Tesouro Nacional, inviabilizaria a rotatividade ou paridade e representantes dos países nos cargos de Diretoria-Executiva Técnica e de Diretoria-Executiva Financeira.

O Brasil também colocara algumas condições à realização das concessões, as quais, depois de submetidas ao crivo do Ministério de Relações Exteriores, foram aprovadas e mantidas, como expressão do desejo brasileiro em Itaipu. A participação do Paraguai junto ao Brasil de pressão para revisão no Acordo Tripartite que visava a aumentar a variação horária de água horária de 0,5 m para 1 m e diário de 2 m para 3 m a jusante das turbinas da Itaipu Binacional, somada à instalação de mais duas turbinas que permitiriam mais produção de energia e em contrapartida, diminuiriam a quantidade de energia excedente produzida porque a quantidade de água que passaria pelas turbinas instaladas e geraria mais energia, deveriam produzir energia a preço contratável pelas novas turbinas, atendendo, porém, ao limite que o Tratado de Itaipu e o Acordo Tripartite determinam de 18 turbinas operando simultaneamente. Estas medidas teriam o objetivo de estabilizar o SIN que, em decorrência das dinâmicas climáticas regionais transfere energia elétrica de onde há mais oferta para regiões com déficit de abastecimento conforme a sazonalidade climática e eventualmente dispensária o uso de termelétricas no Sul e no Sudeste.

Outra condicionante presente nas discussões brasileiras, que em primeiro momento parece ser contraditória com a prioridade de compra da energia não-vinculada ao Paraguai, é a contratação pela ANDE a longo prazo de mais energia, de modo que ao planejamento setorial ocorresse mais segurança e previsibilidade. A aparência contraditória, contudo, expressa a ênfase na estratégia política brasileira de utilização da sua pujança econômica no primeiro momento e do estímulo às ações que, a longo prazo, aumentariam o preço da

energia ao Paraguai e diminuiriam o custo ao Brasil da dívida expressa no preço da tarifa contratada.

A estratégia de condução da negociação que mais esboçou resistência ao desenvolvimento de um acordo favorável aos interesses do Paraguai foi, nesse caso, a participação de setores do governo ligados ao setor elétrico e à economia, sobretudo no Ministério de Minas e Energia, a Itaipu Binacional, e no Ministério da Fazenda. Do outro lado, a participação determinante da Presidência da República e a liderança do Ministério das Relações Exteriores na condução das negociações argumentaram sempre em favor da negociação e das revisões, fizeram prevalecer as determinações para a política externa.

Finalmente, a estratégia e a retórica brasileira relacionada à Itaipu Binacional assentam-se na evocação dos altíssimos custos que o projeto exigiu da sociedade brasileira em contraste com os custos do empreendimento para a sociedade paraguaia que ao término do pagamento da dívida terá absorvido metade da gigantesca empresa. Essa retórica defensiva justificaria decisões limitadas e aquém do que era esperado pelo Paraguai, que projetara ganhos muito maiores do que os efetivados ao longo dos processos de barganha. Por outro lado a retórica ativa do Brasil com relação ao vizinho economicamente menos desenvolvido advinda da liderança do Executivo e suportada pelo alto escalão do Ministério de Relações Exteriores propunha o desafio da hegemonia benevolente com as demandas do sócio, em um cenário de falta de coesão entre os argumentos técnicos apoiados por setores da opinião pública e os argumentos políticos, que visavam a coesão máxima possível na região e a sua estabilidade (ALMEIDA 2015).

Táticas brasileiras de barganha política: especificidades do processo

Conforme sublinha a teoria da interdependência, o processo político de negociação confere grau decisivo nos resultados dos conflitos na condição de ser a “tradução” das capacidades que formam a estrutura para a barganha de decisões possíveis. Isto é uma importante distinção dessa teoria com a clássica teoria do realismo político que aposta na rigidez dos resultados a partir do poder da estrutura, mais especificamente o poder militar da coerção, e ignora possibilidades de que os Estados não-hegemônicos possam influenciar os resultados das negociações (KEOHANE e NYE, 1977). Na relação bilateral Brasil-Paraguai ao mesmo tempo que a assimetria de poderes é inegável e que é o Brasil que dita o passo da relação, não é possível ignorar que, a respeito da Itaipu Binacional, o Paraguai

atingiu alguns dos seus importantes objetivos, não obstante, a inconformidade entre resultados e sua ambição. Presente no processo de barganha de Itaipu está a influência do Paraguai, entre outros motivos, pela persistência em aferir maiores ganhos sinalizando canalizar esforços sobre o tema a ponto de condicionar as negociações da agenda bilateral aos pleitos em Itaipu[7], mas sobretudo, pela condição própria da Itaipu ser uma empresa binacional, transfronteiriça e utilizar para a produção recursos hídricos também transfronteiriços.

As negociações prévias a criação da mesa de negociação de 2008 e 2009 exploradas na seção anterior, foram fenômenos que melhor expressam continuidades no tratamento ao Paraguai, como os argumentos fixados nos custos da Itaipu que se acumulam desde o início sobre o Brasil entre outros já detalhados. Ocorre que outro aspecto ainda mais generalizante percorre os processos, trata-se da ideia paraguaia de obter maiores ganhos de Itaipu e da tratativa brasileira do assunto oferecendo outras propostas não diretamente ligadas a Binacional. Esta estratégia era acompanhada da concordância paraguaia com esses outros temas e assuntos, mas que não indicavam solução às demandas, como foi o caso das negociações sobre a indexação da taxa de juros de títulos da dívida em dólares americanos que se seguiram desde 2005, transpassaram 2006 e o Comunicado Conjunto dos Ministros de Relações Exteriores[8], de 23 de Novembro daquele ano, e foi consumado apenas em 19 de Janeiro de 2007. Neste sentido, os temas bilaterais alheios às instâncias da Itaipu eram discutidos em paralelo, acontece que, marca da excepcionalidade da mesa de negociação, o Paraguai decidiu por não avançar nem assinar nenhum outro tema da agenda enquanto não houvesse definição sobre os pleitos a respeito de Itaipu, enquanto que as condições ao atendimento das reivindicações paraguaias estavam acompanhadas aos temas adjacentes, como os conflitos agrários e migratórios no Paraguai, o regime de tributação de importações da Ciudad del Este, o apoio a candidatura na vaga de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU, e referente à Itaipu, o reforço na contratação de energia

[7] Em encontro dos Presidentes e de altos funcionário, relatado no telegrama nº 463 de 9 de Junho de 2009, e ocorrido em Brasília, no dia 7 de Maio de 2009, o Ministro de Relações Exteriores paraguaio, Lacognata, disse que Itaipu marca o ritmo do relacionamento bilateral em resposta às reclamações do Presidente Lula sobre acordos em assuntos prontos a serem assinados, mas que não o seriam.

[8] Este Comunicado Conjunto trata da ampla gama de interações entre os dois Estados e no âmbito do MERCOSUL destacam-se a cooperação comercial, industrial, linhas de crédito do BNDES e a presença de tropas paraguaias na MINUTAH. Quanto a Itaipu Binacional, o Comunicado restringe ao item 7 onde os países "...reiteram seu compromisso de concluir com a possível brevidade as negociações em curso, com vistas a uma solução justa e adequada." (BRASIL, 2006, p. 3).

pela ANDE utilizando a tarifa cheia, sobre a qual incide o abatimento da dívida e o pagamento dos royalties.

A eleição de Fernando Lugo para a Presidência paraguaia confirmou a relevância na opinião pública de dois temas diretamente relacionados ao Brasil, primeiro os ganhos, notadamente sociais, que a Itaipu poderia gerar ao país. Segundo, os conflitos no campo cuja estrutura latifundiária gera movimentos sociais de trabalhadores sem terra, isso agravado, pela concentração de terras em propriedade de "colonos brasileiros" ou "brasiguaios". A soma do agravo destes dois temas reacendeu o espírito antibrasileiro no Paraguai que remonta às consequências da Guerra do Paraguai, evidentemente uma imagem que o Brasil se esforça a abandonar.

Segundo indicam as correspondências telegráficas dos anos de 2008 e 2009 trocadas entre o MRE e a Embaixada do Brasil em Assunção, prevalecia no estímulo político à condução das negociações as declarações públicas do Presidente Lula e orientações, em reuniões entre os altos funcionários das chancelarias, ao fortalecimento econômico do Paraguai como interesse brasileiro de modo que não interessaria ao Brasil o desenvolvimento isolado na região, mas antes o desenvolvimento mútuo. Isso diferencia este momento das relações bilaterais ao deixar de lado certo tipo de disputa de qual país mais deixou de ganhar com a Itaipu Binacional para então reconhecer a acentuação das assimetrias em questões gerais mesmo acompanhada dos esforços em concessões, sobretudo com Itaipu e crédito, desde 2003.

A contribuição do Brasil para o desenvolvimento econômico paraguaio vislumbrava a participação de empresas originalmente brasileiras no território vizinho, para isso, pela primeira vez, um presidente paraguaio foi convidado à palestrar na FIESP sobre as possibilidades de atração de investimentos no seu País, em Setembro de 2008, e mais tarde em Maio de 2009, o Diretor-Geral paraguaio da Itaipu, Marco Balmelli, também dirigiu-se à mesma instituição com fins de discutir investimentos e possibilidade de *joint venture* com empresas brasileiras sobre a venda da energia paraguaia de Itaipu no mercado brasileiro[9].

[9] O telegrama nº1006, de 25 de Maio de 2009, descreve a visita do DG paraguaio como um "balão de ensaio" diante da flexibilização na demanda paraguaia que esta proposta representaria. Outro telegrama nº 2020, de 6 de Outubro de 2009, descreve outra participação de Balmelli na FIESP na qual exaltaria oportunidades de superação do "rentismo elétrico" para promoção de desenvolvimento no modelo

Outro fator que motivou o Brasil a apressar-se nos resultados das conversas com o Paraguai, e que insidia também ao lado paraguaio, era a estabilidade do Governo Lugo e, consequentemente, a estabilidade democrática no Paraguai[10]. As pesquisas de opinião no Paraguai apontavam já no início do mandato graves percentuais da população que, apesar da boa avaliação, acreditavam que o mandato presidencial não seria completo[11]. Isto se deve, além da turbulenta história democrática do país, a formação do governo de coalisão que continha na Vice-presidência um membro de partido mais próximo da direita política e que naturalmente seria ponto de fragmentação interno no Governo cujo líder era um progressista. Além disso, a composição do Congresso Paraguaio não era favorável a Lugo, sendo que a maioria das cadeiras era ocupada pela oposição. Seguido a isso, em Abril de 2009, as acusações de paternidade de Lugo, que fora Bispo Católico antes da carreira política, abalaram ainda mais o Governo, a ponto do Chanceler Hamed, em encontro com o Embaixador Eduardo dos Santos[12], indicar que a estabilidade do Governo paraguaio estava nas mãos do Brasil e dependeria do sucesso nas negociações sobre a Itaipu[13]. Em que pese os notáveis esforços em assegurar a estabilidade democrática no Paraguai, com o acordo a respeito de Itaipu e a assinatura do Protocolo Ushuaya-II, no nível do MERCOSUL, não houve sustentação para o Governo de Lugo que sofrera *impeachment*, ou "golpe parlamentar", em 22 de Junho de 2012.

Frente à intensidade dos desafios das negociações passadas com o Paraguai e a ebulição da pressão sustentada pela opinião pública, o Brasil adotou uma postura ainda mais propicia às conversações com gesto político inédito de criação da mesa de negociação que reuniu-se por quase um ano, sem, no entanto, gerar a homogeneidade entre as autoridades, o que fora utilizado no processo de barganha como expressão do esforço político e das limitações que o Governo poderia alcançar. A primeira manifestação deste

---

urbano-industrial porque aumentara a disponibilidade de energia elétrica e de possibilidades de negócios com empresas brasileiras. A respeito da *joint venture*, a Andrade Gutierrez manifestou interesse em participar junto à ANDE da venda de energia ao Brasil, conforme informa o telegrama nº 2210, de 27 de Outubro de 2009.

[10] Nos telegramas nº 1429 de 27 de Julho de 2009 e nº 2477, de 30 de Novembro de 2009, um dos elementos destacados pelo Embaixador Eduardo dos Santos sobre os efeitos da Declaração Conjunta é que o acordo tem peso alto na sustentação do Governo Lugo diante da distância entre as promessas de campanha e atuação no cargo.

[11] Em telegrama de nº 1706 de 21 de Outubro de 2008, o Embaixador Pecly, após 60 dias do início do mandato de Lugo, levantamento do Instituto ICA informa que apesar de mais de 80% dos paraguaios terem boa opinião a respeito do Presidente, um total de apenas 27% confiavam na conclusão de seu mandato.

[12] No início de Novembro de 2008, o Embaixador Valter Pecly, então chefe da missão diplomática do Brasil no Paraguai, foi substituído pelo Embaixador Eduardo dos Santos.

[13] Telegrama nº 755, de 27 de Abril de 2009.

desencontro de percepções utilizadas pelo Brasil ocorreu nas atividades militares na fronteira em Outubro de 2008, desencadeadas no bojo das atividades do Sistema Nacional de Mobilização[14], com vistas a treinamento dos soldados para atividades de resgate de produtores rurais e desocupação de propriedades rurais, além disso, o General-de-Exército Elito, Comandante Militar do Sul, em 2008, teria declarado que a Itaipu Binacional poderia ser ocupada caso assim fosse determinado pelo Presidente da República[15]. A reação paraguaia foi incisiva no alto escalão do Governo Lugo, merecendo linhas do discurso do Presidente Lugo em reunião na OEA em 30 de Outubro de 2008 e "duras críticas" do Ministro da Defesa paraguaio. A repercussão da operação ainda seria objeto de comunicação datada de 8 de Dezembro de 2008, entre o Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, destinada ao Ministro da Defesa, Nelson Jobim, com a intenção de reforçar a cooperação militar com o Paraguai e evitar mal-entendidos. O Embaixador Valter Pecly, no seu Relatório de Gestão da chefia da missão brasileira em Assunção[16], completaria afirmando que o episódio criara profundas cicatrizes nas lideranças políticas e militares paraguaias e que estas ações deveriam considerar os desgastes à relação de cooperação militar e bilateral como um todo. Embora a participação das Forças Armadas n fronteira sem a observância paraguaia tenha sido encerrada, a Estratégia Nacional de Defesa de 2008 designa "a manutenção de tropas no centro-sul do País para garantir a defesa da infraestrutura, particularmente a geradora de energia" (p. 126). Cabe assinalar que a utilização da força de dissuasão do Exército em relação à Itaipu Binacional seria justificável apenas em caso de a própria empresa não detiver a capacidade de assegurar suas instalações, ademais, não interessaria ao Paraguai inviabilizar a operação da sua maior empresa e a possibilidade de atividade militar na infraestrutura hidráulica ou no rio Paraná certamente decorreriam em custos à produção elétrica, às instalações da empresa e também à qualidade e quantidade de água a jusante, fato extremamente sensível ao norte da Argentina e à sua Capital, Buenos Aires, localizada na foz da Bacia do Prata.

---

[14] O SINAMOB, criado pelo Decreto 6.592, de 2 de Outubro de 2008, tem o objetivo de planejar e realizar todas as fases de mobilização e desmobilização nacionais, que cabe ao Presidente da República decretar onde ocorrerá a operação, permitindo-a inclusive em áreas que não signifiquem invasão ao território nacional, mas qualificadas como agressão extrangeira ao povo brasileiro e à soberanía nacional.

[15] "General-de-Exército Elito CMS – Itaipu é nossa prioridade", disponível em: http://www.defesanet.com.br/fronteiras/noticia/22366/Gen-Ex-Elito-CMS---Itaipu-e-nossa-prioridade/. Acessado em Maio de 2017.

[16] Trata-se de documento que o Embaixador elabora ao ser substituído no posto com o objetivo de comunicar relevantes pontos das relações entre os países. Este documento consta no telegrama nº 1820 de 6 de Novembro de 2008.

As reivindicações paraguaias sobre a Itaipu Binacional e as condições brasileiras, nesse contexto, só poderiam ser mais aprofundadas. Do lado paraguaio havia 6 pontos levantados: 1. a liberalização da energia de Itaipu, ou seja, a possibilidade de venda para terceiros países, sob o lema de "soberania hidrelétrica"; 2. Revisar o preço da energia cedida, com a finalidade de alcançar nela um "preço justo", o que se mostrou mais tarde o preço de mercado; 3. Eliminar ou reduzir a dívida da Itaipu com a Eletrobrás; 4. Implementar a "co-gestão plena" da Usina, levando à eliminação do cargo de Diretor-Executivo para consolidar cargos paritários cujas ações só poderiam ser efetivadas em mútua concordância; 5. Auditoria conjunta pelos órgãos competentes de cada país da Itaipu; 6. Realização das obras de infraestrutura previstas no Tratado de Itaipu, mas não construídas.

O tratamento que o Brasil dispensou à demanda da liberalização da energia para comercialização livre é ilustrativo da progressão das negociações no sentido favorável ao Paraguai. De início o consenso na argumentação brasileira tratava da inviabilidade desse tipo de transação porque o Anexo C do Tratado de Itaipu definia os dois países sócios como únicos consumidores de toda a energia produzida, além de definir que a comercialização só poderia ser feita pela ANDE e Eletrobrás. O argumento jurídico evocado desde 2005 tornou-se o principal argumento diante da inflexibilidade da delegação paraguaia sobre a questão. Ocorre que, como mencionado anteriormente, a cisão no Governo Lugo desde o alto escalão, estimulou discordâncias a respeito do pleito onde posicionavam-se fiéis à demanda inicial parte da comissão paraguaia para a negociação e outra parte disposta a rever a exigência de que a energia fosse vendida para terceiros países. A primeira proposta de flexibilização surgiu na Reunião Ministerial de 26 de Janeiro de 2009, por parte de Efraim Alegre, presidente da ANDE, vislumbrando a possibilidade de a ANDE vender a energia paraguaia de Itaipu no mercado brasileiro, mas isto encontraria problemas de ordem técnica e jurídica, porque a ANDE se utilizaria da infraestrutura brasileira para realizar a venda de energia de Itaipu o que dever ser feito apenas pela Eletrobrás repassada às distribuidoras, os impedimentos jurídicos apontados incluem a "Lei de Itaipu" e também o Decreto 11.480 de 2007 que retirou o fator de ajuste da inflação dos EUA da dívida[17]. O setor favorável à revisão no Paraguai fortaleceu-se inclusive diante da opinião pública que pressionava o Governo Lugo para a resolução do

[17] Telegrama nº 58 de 2 de Fevereiro de 2009.

conflito. Balmelli, Diretor-Geral paraguaio, tomava o papel de protagonista na delegação em detrimento de Canese, principal articulador e radical defensor da tese do resgate da soberania hidrelétrica, esse movimento foi propício a não necessidade de alteração do Tratado porque havia sido abandonada a possibilidade de uso da energia a terceiros. Diante da flexibilização da demanda paraguaia que ensejava mais controvérsias nas negociações, a Declaração Conjunta assinada dia 25 de Julho de 2009, passou a ser mais factível com os interesses de ambos os países, que recomendou a disponibilidade da ANDE de vender energia de Itaipu ao Brasil e depois de 2023 a possibilidade de venda a terceiros países e determinou a criação de GT sobre a energia de Itaipu encarregado de estudar as melhores maneiras de atender as recomendações descritas. Nas reuniões do GT Energia de Itaipu impuseram-se limites à concretização do texto da Declaração em função da condicionalidade, também prevista na Declaração, de contratação em partes iguais da energia de Itaipu, ou seja, que o Paraguai passasse a pagar a mesma tarifa que o Brasil, mesmo sem ter onde empregar a energia, deste modo, a leitura brasileira do trecho da Declaração sobre perdas globais ao Paraguai em relação à modalidade de contratação de energia não inviabiliza a condicionante porque não se relaciona com o Paraguai e não com a ANDE, de modo que a elevação do fator de multiplicação do preço da energia cedida também deveria ser considerado[18]. Diante do impasse, em termos gerais, o Brasil propôs que a ANDE contratasse a Eletrobrás para a distribuição da energia porque não havia linhas de transmissão de propriedade da empresa paraguaia no território brasileiro e em vistas da contratação da potência total, o Paraguai assumiria o prazo de 5 anos para deixar de contabilizar a energia não-vinculada[19]. Uma das preocupações manifestadas, sobretudo pelo Diretor-Geral brasileiro, Jorge Samek, era sobre as garantias de pagamento da dívida de Itaipu, isto levaria a comercialização da energia em mercado regulado, mais seguro, mas também com preços mais baixos. Embora todos os esforços a respeito da comercialização de energia de Itaipu no mercado livre brasileiro, ou de energia elétrica de outras fontes paraguaias, nenhuma das opções tornaram-se realidade.

Outra demanda paraguaia que encontrou resistência brasileira foi a de remuneração da energia a “preço justo”. A delegação brasileira alegava imprecisão tamanha no conceito que inviabilizava a própria consideração de propostas a respeito[20], apesar dessa imprecisão,

[18] Telegrama nº 882, de 21 de Outubro de 2009.
[19] Telegrama nº 1080, de 23 de Dezembro de 2009.
[20] Telegrama nº 741, de 26 de Dezembro de 2008.

o argumento principal baseava-se no preço pago pela tarifa brasileira a qual somam os custos da produção e da dívida, além do preço da cessão de energia definida pelo Tratado de Itapu e pelo fator de multiplicação, ao qual o Brasil propusera dobrar, passando de 5,1 para 10,2, visando atender esta demanda, ao que reagiu a delegação paraguaia relatando que em diálogo entre os chefes dos Executivos havia sido proposto aumento para 30 ou 40, montante, para a delegação brasileira, muito distante daquela que era a proposta mais favorável ao Paraguai que poderia ser atingida. O Ministro de Minas e Energia, Edison Lobão, na mesma reunião, fez uso do argumento de que o preço da energia para o Brasil é mais alto do que o previsto para as hidrelétricas do rio Madeira, nesta mesma linha o Presidente Lula em reunião com o Presidente Lugo reafirmara o preço aproximado de US$ 48 MWh pago pelo Brasil e a necessitava haver compatibilidade entre o quanto é pago pela energia para as negociações avançarem[21]. A proposta não foi aceita pelo Paraguai, porque a ela não estava associada a livre disponibilidade da comercialização no mercado. Pelo caráter impactante na receita paraguaia, esta também era uma demanda carregada de sensibilidade interna, pelas quais se defendiam as negativas às propostas brasileiras pela necessidade de obter mais renda com finalidade de reverte-la à área social.

A respeito deste tema, a Declaração Conjunta estabeleceu em triplicar o fator de multiplicação para 15,3, aumento muito maior do que fora alcançado em outras revisões. O tema foi submetido à aprovação do Congresso brasileiro, enfrentou dura oposição de parlamentares conservadores e apenas passou a ser efetivo em 2011.

A demanda de revisão da dívida de Itaipu não encontrou eco no Governo brasileiro, sendo negada qualquer negociação a respeito. Também a delegação paraguaia não se opôs à decisão brasileira de não tocar no assunto, exceto isoladamente o já citado, Ricardo Canese.

O tema da co-gestão, que também foi objeto de diversas tratativas do Paraguai ao longo dos anos, enfrentava a já referida resistência do Ministério das Relações Exteriores que classificou como estratégicos os cargos Executivos ocupados por brasileiros. Corrobora para a manutenção da posição brasileira a revelação de que o Paraguai teria

[21] Telegrama nº 463, de 9 de Junho de 2009, nesta data os representantes paraguaios ainda demandavam o reajuste do fator de multiplicação para 40.

optado pelo aumento gradativo do fator de multiplicação, no ano de 1986[22], em detrimento de ocupar os cargos Executivos[23]. Ao longo das reuniões de negociação de alto nível, o lado paraguaio assumia a existência real de co-gestão[24], no entanto, Canese almejava maior segurança jurídica, com criação de mecanismo de alternância de nacionalidade entre ocupantes dos cargos e mecanismos anuais de avaliação sobre a aplicabilidade desta ao que o SGAS respondeu relembrando os custos assumidos pelo Brasil e a participação massiva do Brasil na quitação das dívidas. A Declaração Conjunta manteve os cargos Executivos com atenção às decisões consensuadas e, sem detalhes especificados, o estabelecimento de mecanismo para eventuais controvérsias.

A auditoria conjunta da empresa fazia parte dos esforços pela transparência e correção de possíveis atividades ilícitas, esta demanda tinha grande apelo popular no Paraguai porque na opinião pública a empresa seria um "monumento à corrupção"[25]. Esta demanda também não encontrou eco no Governo brasileiro, pois não se tratava de demanda nem do Governo brasileiro, tampouco da sociedade brasileira, além de não ser da competência do Tribunal de Contas da União a auditoria da binacional, devendo ser a empresa auditada segundo a margem do rio, não excedendo as fronteiras da soberania[26], visão seguida pela Declaração Conjunta.

Com relação às obras previstas no Tratado de Itaipu, mas não concluídas ou iniciadas, o tema já fazia parte das conversações, especialmente a construção da linha de transmissão de 500 kV de Itaipu para as proximidades de Assunção, financiada inteiramente pelo BNDES e o FOCEM, ou seja, sem custos ao Paraguai. Outra obra tratada no bojo da efetiva implementação do Tratado, é a construção de eclusa que permitiria a navegação pelo rio Paraná superando a barragem de Itaipu, este projeto não foi levado a diante depois de estudos de viabilidade. O Paraguai ainda reivindicou a construção de uma subestação prevista no Tratado e não concluída, também sem custos ao Paraguai. A visão paraguaia era de que o espírito da Declaração Conjunta deveria ser o da conclusão de

---

[22] Neste ano foi acordado a elevação do fator de 3,5 em 1985 e 1986, para 4 até 1992 contando aumentos anuais de 0,08, e no último ano aumento em 0,1.

[23] "O Tratado de Itaipu- Reivindicações do Paraguai" documento de circulação interministerial assinado pelo SGAS, Embaixador Ênio Cordeiro, em 3 de Julho de 2006.

[24] As reuniões relatadas nos Telegramas nº 1552, de 25 de Setembro de 2008, nº 741 de Dezembro de 2008 e nº 1096 5 de Junho de 2009 reafirmam todas a existência de um regime de consulta entre Secretários da mesma pasta.

[25] Fala de Ricardo Canese expressa no Telegrama nº 741 de Dezembro de 2008.

[26] Idem. A resposta é do SGAS, Embaixador Ênio Cordeiro.

pontos pendentes previstos no Tratado[27], embora faça parte do documento o início de estudos de viabilidade das pontes entre Porto Murtinho e Carmelo Peralta, sobre o rio Paraguai e a ponte entre Porto Meira e Presidente Franco sobre o rio Paraná. Também fizeram parte da Declaração Conjunta o início de estudos de obras de infraestrutura como a ferrovia que ligaria Cascavel a Ciudad del Este, em um projeto ferroviário bioceânico entre Antofagasta, no Chile, e Paranaguá, no Brasil.

Quadro 1: Principais temas de renegociações sobre o Tratado de Itaipu

Principais itens de renegociações sobre o Tratado de Itaipu			
Medida	**Data**	**Efetivado**	**Teor**
Compra de mais de 50% da energia pela Eletrobrás	1974	Sim	Econômico
Aumento no Preço da Tarifa recebida pelo Paraguai	1988/2005/2009	Sim	Econômico
Distribuição dos cargos de Diretoria Executiva	1988/2009	Não	Político
Renegociações da dívida paraguaia	1997/2006/2009	Não	Econômico
Priorização do Paraguai no uso da energia excedida	2002	Sim	Econômico
Venda da energia a terceiros	2009	Não	Econômico

Fonte: BRASIL, 1973, 1986, 2005, 2007, 2009; ITAIPU BINACIONAL, 2008, 2009. Elaboração própria.

Por fim, os resultados das vinculações de temas no bojo das concessões na Itaipu Binacional, englobam a ratificação dos Acordos de Residência e Regularização Migratória, assinados no âmbito do MERCOSUL e que concederia o direito aos "colonos brasileiros" no Paraguai, ou "brasiguaios", de manter a posse de suas terras. Ainda a respeito dos conflitos no campo, a Declaração reitera a oferta de financiamento pelo BNDES de obras quaisquer do interesse do Paraguai, parte da proposta brasileira que visava recursos para a reforma agrária[28]. As discussões a respeito do Regime de Tributação Unificada, definiu um teto de tributação em 25% dos produtos importados por Ciudad del Este, demanda brasileira a respeito da entrada indiscriminada de produtos não tributados pela Receita Federal[29]. Ao mesmo tempo, o RTU impôs uma tributação única sobre os fretes de Ciudad

[27] Telegrama nº 1096, de 5 de Junho de 2009.
[28] Telegrama nº 58 de 2 de Fevereiro de 2009.
[29] Segundo consta no Telegrama nº 146, de 15 de Março de 2009, a preocupação paraguaia detinha-se com os efeitos da tributação de produtos aos comerciantes de Ciudad del Este. Nesta mesma linha, as medidas de fiscalização adotadas pelo Brasil incomodaram ao Governo paraguaio.

del Este para o Porto de Paranaguá, demanda paraguaia. O documento também celebra termos de cooperação técnica e comercial, com destaque para estimula às importações de produtos paraguaios ao Brasil e da presença de investimentos de empresas brasileiras no Paraguai[30]. Finalmente, conforme revelação do Chanceler Lacognata, as propostas brasileiras passavam pelo apoio do pleito máximo da política externa brasileira, constituída da obtenção de cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU[31], também estavam entrelaçadas à aferições junto à Argentina a respeito do Acordo Tripartite[32] e do nível de água do Lago de Itaipu[33], fatores diretamente relacionados à otimização da produção da Itaipu Binacional.

[30] Segundo o Embaixador Pecly, em telegrama nº1820, de 6 de Novembro de 2008, a percepção que se tem com a cooperação econômica não gera benefícios ao país e pelas dificuldades de acesso de produtos paraguaios ao Brasil por "barreiras não tarifarias".

[31] Telegrama nº 882, de 11 de Maio de 2009.

[32] O telegrama nº 2387, de 13 de Novembro de 2009, informa que a chancelaria paraguaia iniciaria consultas com Brasil e Argentina sobre otimização da produção de energia da Itaipu Binacional, que dependeria de revisão do Acordo Tripartite.

[33] O telegrama nº 1350, de 13 de Julho de 2009, demonstra concordancia do Presidente Lugo com o rebaixamento do nível da represa, no que considerou-se um importante gesto político.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A complexidade das relações de conflito e cooperação sobre o uso das águas transfronteiriças na Bacia do Prata, expressa idiossincrasias no comportamento dos Estados em função das assimetrias de poder entre os Estados e da estrutura suportada por esta assimetria. Conforme assinala a teoria da interdependência, a estrutura reflete capacidades do Estados, mas que no processo de barganha política que estas capacidades são transformadas em resultados objetivos. Em se considerando apenas a estrutura, não caberia ao Paraguai a captação de ganho nenhum a mais sobre a Itaipu Binacional, mas em decorrência das acomodações permitidas nos processos políticos no sistema da bacia do Prata, o Paraguai pode influenciar o mais poderoso Estado na região com fins de conceder parte das suas ambições.

Acontece que as negociações sobre a Itaipu Binacional nos dois tempos revela o comportamento racional clássico do Estado brasileiro que privilegia a soberania e a estratégia acima de possibilidades distributivas mais verticalizadas. A promoção de uma igualdade entre os Estados que decidiram compartilhar o aproveitamento de recurso transfronteiriço não faz parte do interesse brasileiro, visto que visou preservar o modelo mercantilista do setor elétrico e, nele, utilizou o calculo de preços controverso e pouco dos preços dos três tipos de energia produzida pela Itaipu.

Embora tenha conservado a desigualdade, a assimetria, essas negociações sobre o Tratado de Itaipu conseguem demonstrar a distribuição de poder que as relações em subsistema particular em que o emprego da força pode ocorrer, e numa ordem geopolítica regional o fortalecimento das instâncias de cooperação são capazes de gerar ao menos uma aproximação possível ao elemento basilar de uma política de liderança regional cujo comportamento egoísta não rege as relações internacionais.

Se no primeiro momento de existência da Itaipu, seu objetivo estratégico era a aproximação com o Paraguai e ser objeto da presença brasileira na tríplice fronteira, portanto eminentemente geopolítico, os resultados das negociações demonstram que ela passou a ser parte da política de integração regional e determinação comum.

Quanto ao Brasil pôde-se observar o tensionamento entre o poder das capacidades, expressos nos argumentos dos setores técnicos, e os constrangimentos da liderança

benevolente, expressos pela força da concepção política favorável às concessões, pela qual a manutenção das condições de liderança foram mantidas.

A manutenção da hidro-hegemonia na Bacia do Prata e em particular em Itaipu renovam a noção de que, por um lado, a visão de mundo voltada para o incentivo da produção máxima possível de energia é favorável a ambos os países, mais que isso, o recuo na principal proposta da soberania hidrelétrica paraguaia coloca em primeiro plano a capacidade

Ao longo das negociações, o Paraguai ambicionou lograr vantagens nos assuntos referentes à Itaipu Binacional. No entanto, a partir da metade do ano de 2009, o Paraguai encerrou toda a agenda bilateral ao avanço da agenda de Itaipu. Esta importante decisão significou colocar os pontos de avanço almejados pelo Brasil subordinados ao avanço do pleito paraguaio. Visou-se, portanto, a inversão da liderança sobre a questão de Itaipu, ainda que a estrutura em termos gerais permanecesse brasileira. Este feito, apesar de ser temporalmente pontuado, consolidou ganhos inéditos ao Estado do Paraguai e logrou avanços, ainda que por hora retóricos, em demandas históricas como é a venda de energia da Itaipu Binacional a terceiros países.

O Brasil detinha demandas muito menos relevantes em Itaipu que seu sócio, no entanto, obteve também resultados favoráveis, ao menos na letra da Declaração, com interesses antigos, a saber a elevação da quantidade de energia contratada pela ANDE e as indicações de revisão no Acordo Tripartite, limitador da produção de energia elétrica pela Binacional. Estes dois interesses são muito menos relevantes ao Brasil se comparados à relevância dos pleitos paraguaios. Essa assimetria da importância relativa das questões de Itaipu foi utilizada pelo Brasil nas propostas que visavam aumentar os ganhos financeiros do Paraguai e a criação de linhas de crédito, de financiamento de projetos de infraestrutura e de incentivo à industrialização eletro-intensiva. Ao passo que o Paraguai identificou temas da agenda bilateral que interessavam mais ao Brasil que a Itaipu e isolou-os atingindo as vulnerabilidades brasileiras, sobretudo, a questão dos “brasiguaios” e da fiscalização na Ponte da Amizade

Os argumentos de ambas as margens do rio Paraná residiam na justeza de aferir mais ganhos com a Itaipu Binacional, quer seja porque o outro sócio não assume os custos, quer seja porque o outro captura os benefícios e os monopoliza. Ao Brasil, o

reconhecimento das assimetrias econômicas que incentivavam a concessões econômicas não se estendia de maneira alguma ao reconhecimento de assimetrias na Itaipu e no Tratado de Itaipu, ao contrário, o Tratado foi defendido como balizador de equilíbrio das soberanias dos dois Estados e o respeito à previsibilidade da divisão em partes iguais da empresa ao término do pagamento da dívida funcionaria como prova de sua equidade.

Bibliografia

BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa. Ministério da Defesa, 2008.

KEOHANE, R; NYE, J. Power and Interdependence. Pearson Scott Foresman: Illinois, 1977.

ALMEIDA, G. S. de,. Renegociação do Tratado de Itapu entre Lugo e Lula. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Universidade de Brasília: Brasília. 2015.